LINEAMIENTOS GENERALES PARA LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Lineamientos Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Las Lineamientos Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son distribuidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

El documento ha sido impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

UN/210/TC/GG95

Copyright © Naciones Unidas 1995

Los derechos de autor respecto a este documento están protegidos con arreglo al Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derechos de Autor. Sin embargo, las autoridades públicas de los Estados Miembros pueden fotocopiar el documento para su uso exclusivo.

Ninguna parte del documento puede reproducirse para su venta o publicación masiva sin el consentimiento expreso, por escrito, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Ninguna parte del documento puede almacenarse en un sistema informático sin la autorización previa del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

United Nations Plaza – Nueva York, NY 10017 – Estados Unidos de América
Teléfono: (212) 963-8651 – Fax: (212) 963-9061

Octubre de 2000

Diseño: M. Montesano, Centro de la OIT en Turín

Lineamientos Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Este texto refleja la práctica actual de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz. Su objeto es servir a los gobiernos como una guía general. El texto se ocupa sólo del mantenimiento de la paz y no abarca las operaciones de "imposición de la paz". Le seguirán textos más detallados sobre aspectos concretos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

CAPÍTULO

1

LINEAMIENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

INTRODUCTION

1. El principal propósito de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales. En la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco por los 50 Estados fundadores, se supuso que, después de la Segunda Guerra Mundial, el orden se basaría en la cooperación permanente entre las potencias aliadas: China, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la (entonces) Unión Soviética. Se preveía que, siempre que otros Estados no pudieran resolver pacíficamente sus controversias, esos cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuarían en conjunto para prevenir o rechazar la agresión. Cuando la Guerra Fría dividió a los que habían sido aliados durante la guerra, y las dos superpotencias apoyaron frecuentemente a partes enfrentadas en conflictos por todo el globo, el Consejo no pudo cumplir eficazmente su mandato de mantener la paz, especialmente cuando existía la posibilidad de una acción impositiva.

2. Sin embargo, incluso en el ápice de la rivalidad entre el Este y el Oeste, los miembros del Consejo tenían un interés común en contener los conflictos regionales e impedir que se agravaran hasta provocar un enfrentamiento directo entre las superpotencias, en manejar las rivalidades de la Guerra Fría relacionadas con el proceso de descolonización y, en algunos casos, en permitir a los gobiernos que hubieran comprometido sus fuerzas en situaciones insostenibles fuera de sus fronteras que las retiraran sin pérdida de prestigio.

3. La práctica del mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas se elaboró para desempeñar esas funciones. Como no estaba prevista en la Carta, se improvisó como un instrumento de diplomacia pragmática, para utilizarlo siempre que fuera posible en un mundo que, aunque profundamente dividido, tenía aún en común algunos intereses políticos cruciales. Durante ese período, los objetivos del mantenimiento de la paz eran limitados: concertar y mantener acuerdos de cesación del fuego y estabilizar situaciones sobre el terreno, a fin de que pudieran realizarse, en el plano político, esfuerzos por resolver el conflicto por medios pacíficos. Ese enfoque conformó las operaciones de mantenimiento de la paz durante cuatro decenios.

4. Cuando finalizó la Guerra Fría, el drástico aumento de la cooperación incrementó en gran medida la demanda de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Cuando los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en particular los Estados Unidos y la Unión Soviética, comenzaron a cooperar más estrechamente para promover la contención y la solución pacífica de los conflictos regionales, el Consejo, colaborando con otros Estados interesados, se convirtió en el punto de confluencia de iniciativas encaminadas a finalizar o controlar las situaciones conflictivas.

5. En algunos casos, se abrió así la puerta a arreglos amplios, que iban mucho más lejos que simples ceses del fuego y acuerdos de separación de fuerzas, con objeto de tratar de resolver las causas del conflicto. Para ayuda a aplicar esos acuerdos, las Naciones Unidas emprendieron operaciones multidimensionales que incluían, además del componente

militar, que siempre había predominado en las operaciones de mantenimiento de la paz, una amplia gama de expertos civiles, encargados de supervisar y prestar asistencia en esferas tales como derechos humanos, policía civil, elecciones, rehabilitación de las instituciones cívicas, y reintegración de los combatientes a la vida normal.

6. El final de la Guerra Fría tuvo también repercusiones negativas, ya que le acompañó una ola de guerras nacionalistas, étnicas, religiosas y civiles. En una era de conocimiento instantáneo a través de los medios mundiales de comunicación, la población mundial sintió la responsabilidad moral de tratar de aliviar esas tragedias. En tales casos, los pueblos pidieron que actuaran los gobiernos, que, a su vez, se volvieron hacia las Naciones Unidas, y a través de ellas se establecieron operaciones nuevas, cada vez más complejas. A diferencia de la mayoría de las primitivas operaciones de mantenimiento de la paz, cuyo objetivo era detener conflictos entre Estados, las operaciones más recientes se desplegaron en situaciones de violencia dentro de un solo país o en situaciones, igualmente difíciles, de una confusa mezcla de conflictos internos e internacionales, que demostraron que la técnica de mantenimiento de la paz no era una panacea para situaciones en que una o varias de las partes en el conflicto preferían continuar la guerra.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

7. Las Naciones Unidas utilizan diversos instrumentos para atender a diferentes tipos de conflictos:

8. Por **diplomacia preventiva** se entienden las medidas destinadas a evitar que surjan controversias

entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.

9. Por **establecimiento de la paz** se entienden las medidas diplomáticas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo negociado por medios pacíficos, como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

10. Por **mantenimiento de la paz** se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno (normalmente con la participación de personal militar y civil), con el consentimiento de las partes en conflicto, para aplicar acuerdos relativos al control de conflictos (cesaciones del fuego, separaciones de fuerzas, etc.) o para supervisar su aplicación, así como para resolver (parcial o totalmente) esos conflictos o para garantizar la entrega segura de ayuda humanitaria.

11. La **imposición de la paz** puede ser necesaria cuando fallen todas las demás medidas. El mandato para esa imposición de la paz, que procede del Capítulo VII de la Carta, incluye el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

12. La **consolidación de la paz** es fundamental después de un conflicto. La consolidación de la paz incluye la individuación y el fortalecimiento de medidas y estructuras que promuevan la paz y consoliden la confianza y la interacción entre los antiguos enemigos, a fin de evitar la reanudación del conflicto.

13. Esa variedad de instrumentos proporciona cierto grado de flexibilidad para atender a los diferentes tipos de conflictos con que se enfrenta la comunidad internacional. Estas lineamientos se enfocan hacia las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz. Como se verá más adelante, a menudo son el resultado de medidas de establecimiento de la paz, y a veces incorporan actividades de consolidación de la paz. La imposición de la paz queda fuera del ámbito de este documento.

CAPÍTULO

2

TIPOS DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

MANTENIMIENTO DE CESES DE FUEGO Y SEPARACIÓN DE FUERZAS

14. El tipo de operaciones de mantenimiento de la paz desarrollado durante la Guerra Fría ha sido denominado mantenimiento de la paz "tradicional", aunque en realidad representa gran parte de la labor actual y, probablemente, de la labor futura de las Naciones Unidas. Se puede subdividir, a su vez, en dos categorías amplias: misiones de observadores militares y fuerzas de mantenimiento de la paz. Las misiones de observadores militares se componen de oficiales no armados y varían en número desde unos pocos observadores hasta varios centenares. Las fuerzas de mantenimiento de la paz se componen principalmente de unidades militares armadas; su número ha variado desde aproximadamente un millar hasta decenas de millares de efectivos. Ejemplos de ese tipo son las operaciones de las Naciones Unidas en Chipre, las Alturas del Golán y Cachemira.

15. Esas operaciones funcionan sobre la base de un acuerdo o entendimiento limitado entre las partes. Su labor consiste en supervisar acuerdos de cesación del fuego, y con su simple presencia permiten que los combatientes se retiren hasta poner una distancia segura entre ambas partes, de modo que las pasiones puedan enfriarse y pueda crearse un ambiente que facilite las negociaciones. Mediante la supervisión de las partes y la información sobre su cumplimiento de los compromisos relativos, por ejemplo, a la cesación del fuego, una zona desmilitarizada y áreas de limitación, y mediante la investigación de las denuncias de violaciones, la operación de mantenimiento de la paz constituye una importante medida

de consolidación de la confianza, permitiendo que cada una de las partes confíe en que "el enemigo" no podrá explotar la cesación del fuego para lograr una ventaja militar. La supervisión, la interposición, la observación (utilizando puestos estáticos, patrullas, sobrevuelos u otros medios técnicos con el acuerdo de las partes) son actividades comunes en una operación de mantenimiento de la paz. Esas operaciones se despliegan normalmente sin perjuicio de los derechos, reivindicaciones o posiciones de las partes respecto a las cuestiones sustantivas en juego, que sólo pueden resolverse mediante negociaciones.

DESPLIEGUE PREVENTIVO

16. Como una innovación relativamente reciente, el mismo objetivo, es decir, promover las condiciones para una solución negociada, puede intentarse mediante el despliegue preventivo de tales operaciones; en ese caso, en vez de para impedir la renovación de la lucha, la operación se despliega para prevenir que la lucha se inicie. Mediante muchas de las mismas actividades que se emprenden para el mantenimiento de una cesación del fuego (v.g., el establecimiento de una zona desmilitarizada, la interposición, la observación, y la información a las propias partes y al Consejo de Seguridad), una operación de despliegue preventivo sirve como una medida de consolidación de la confianza, proporcionando una presencia tranquilizadora y cierto grado de transparencia para prevenir el tipo de malentendidos que pueden conducir a una guerra. También ofrece al Consejo de Seguridad un medio de "alerta temprana" y eleva el precio político de cualquier agresión en su zona de operaciones. Este nuevo tipo de operación se ha desplegado en la ex República Yugoslava de Macedonia.

IMPLEMENTACIÓN DE ARREGLOS GENERALES

17. En contraste con las operaciones comunes de mantenimiento de la paz, que, como se ha descrito anteriormente, se despliegan después de una cesación del fuego, pero antes de que se haya negociado una solución del conflicto de que se trate, a fines del decenio de 1980 se desarrolló un nuevo tipo de operaciones de mantenimiento de la paz con objeto de ayudar a las partes en un conflicto a aplicar una solución general que hubieran acordado. Tales soluciones comprenden no sólo una cesación del fuego y otros acuerdos militares, sino también una gran variedad de cuestiones civiles. Como resultado de ello, se pide a las Naciones Unidas que emprendan una variedad sin precedentes de funciones: la supervisión de acuerdos de cesación del fuego, el reagrupamiento y la desmovilización de fuerzas, su reintegración a la vida civil y la destrucción de sus armas; el diseño y la ejecución de programas de remoción de minas; el retorno de los refugiados y las personas desplazadas; la prestación de asistencia humanitaria; la supervisión de las estructuras administrativas existentes; el establecimiento de nuevas fuerzas de policía; la verificación del respeto de los derechos humanos; el diseño y la supervisión de reformas constitucionales, judiciales y electorales; la observación, la supervisión e incluso la organización y la realización de elecciones; y la coordinación del apoyo para la rehabilitación y la reconstrucción económicas.

18. Operaciones de ese tipo se han desplegado en Namibia, Angola, El Salvador, Camboya y Mozambique. Esas operaciones se han completado en una plazo limitado y, en la mayoría de los casos, han tenido éxito en general.

PROTECCIÓN DE OPERACIONES HUMANITARIAS DURANTE LOS CONFLICTOS

19. Un nuevo tipo de operación consiste en la utilización de las fuerzas de las Naciones Unidas para proteger operaciones humanitarias. Los organismos de ayuda humanitaria se esfuerzan por proporcionar socorro a los civiles en cualquier situación de guerra. Con excesiva frecuencia recientemente, las partes beligerantes, una o varias de las cuales pueden ser milicias irregulares o autoridades autoproclamadas, dificultan o imposibilitan ese socorro. A veces se debe a las exigencias de la guerra, pero con mayor frecuencia se debe a que el socorro a una población determinada va contra los propósitos bélicos de una u otra de las partes. Hay también una tendencia creciente a que los combatientes desvíen los suministros de socorro y los aprovechen para sus propios fines. Cuando el conflicto se produce en el interior de un Estado, los organismos de ayuda humanitaria tienen que realizar a menudo su tarea en condiciones caóticas e incontroladas. En algunos de esos casos, aunque no en todos, los horrores resultantes estallan en las pantallas de televisión de todo el mundo y crean presiones políticas sobre los gobiernos, a fin de que adopten medidas para garantizar que el socorro humanitario llegue a las víctimas del conflicto. La comunidad internacional ha respondido con un nuevo tipo de operación para escoltar o conducir actividades de socorro humanitario, y para protegerlas con acciones de legítima defensa en caso de que sean atacadas. En esas situaciones de mantenimiento de las hostilidades, incluso el uso restringido de la fuerza por las tropas de las Naciones Unidas las ha arrastrado, quizá inevitablemente, a participar en confrontaciones y conflictos, demostrando los límites de las operacio-

nes de mantenimiento de la paz cuando se enfrentan a la determinación de una u otra de las partes de continuar la guerra. Las dificultades sin precedentes con que tropezaron las operaciones en la ex Yugoslavia y, en menor medida, en Somalia ilustran ese problema.

CAPÍTULO

3

PRINCIPIOS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

LEGITIMIDAD

20. La legitimidad es el bien más importante de una operación de mantenimiento de la paz. Se basa en la consideración de que la operación es justa y representativa de la voluntad de la comunidad internacional en su conjunto y no de algún interés parcial. Al más alto nivel, la legitimidad de una operación procede del hecho de que la ha establecido y le ha confiado su mandato el Consejo de Seguridad, el cual, por acuerdo de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas consagrado en la carta, tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Esa legitimidad la refuerza la composición de una operación de mantenimiento de la paz, que incluye típicamente a personal procedente de una gran variedad de Estados. Por último, la ejecución de la propia operación constituye un elemento esencial de su legitimidad. En todos los niveles, la operación debe mostrar una firme adhesión al mandato que le ha encomendado la comunidad internacional, unida al entendimiento por las partes en conflicto, cuyos intereses vitales están en juego. El porte y la conducta de todo el personal debe ser de la máxima categoría, proporcionado a las importantes tareas encomendadas a la operación de mantenimiento de la paz.

APOYO CONTINUO Y ACTIVO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

21. La operación sobre el terreno es sólo la parte más visible de un conjunto complejo de esfuerzos políticos que deben desplegarse para lograr los objetivos de la comunidad internacional. Cuando las Naciones

Unidas lanzan una operación de mantenimiento de la paz, se entiende que los miembros del Consejo de Seguridad y los demás Estados Miembros en situación de hacerlo adoptarán las medidas políticas y diplomáticas necesarias, en apoyo del Secretario General, para garantizar que se apliquen las decisiones del Consejo.

22. La importancia del apoyo por parte del Consejo de Seguridad se hace evidente en especial cuando una operación tropieza con dificultades. La influencia que el Consejo y cada uno de sus miembros ejerzan en apoyo de sus decisiones colectivas determina la medida en que las Naciones Unidas como entidad hacen frente a esos retos.

COMPROMISO CONTINUO DE LOS PAÍSES CONTRIBUYENTES DE TROPAS

23. La capacidad de una operación de mantenimiento de la paz para cumplir su mandato depende de la participación continua y activa de todos los contingentes nacionales que intervengan en la operación. Eso es particularmente importante con respecto a las operaciones que se desarrollen en condiciones volátiles y en las que el riesgo del personal que interviene sea considerable. Es esencial que los países que aportan tropas tengan en cuenta, antes de comprometerse en tales operaciones, la posibilidad de que haya bajas entre su personal. La retirada de un contingente cuando una operación tropieza con dificultades puede provocar graves perturbaciones y menoscabar seriamente los esfuerzos de la Organización.

MANDATO CLARO Y FACTIBLE

24. El Consejo de Seguridad determina el mandato de una operación de mantenimiento de la paz. Es importante que se establezcan en el mandato objetivos explícitos y realistas, a fin de que la operación de mantenimiento de la paz y el apoyo político y material que requiere puedan centrarse y dirigirse hacia objetivos generalmente reconocidos y convenidos. Un mandato expuesto a interpretaciones contradictorias puede llevar a los diferentes componentes de una operación a actuar con fines encontrados, y los esfuerzos que realicen los gobiernos para apoyar diferentes aspectos de la operación mediante actividades diplomáticas pueden cancelarse mutuamente. Eso ha ocurrido a veces en las operaciones recientes de mantenimiento de la paz.

CONSENTIMIENTO Y COOPERACIÓN

25. A diferencia de las encaminadas a la imposición de la paz, las operaciones de mantenimiento de la paz no son de carácter coercitivo, y requieren el consentimiento y la cooperación de las partes en el conflicto. Mientras el consentimiento es un requisito legal, la cooperación es, ante todo, un requisito práctico para que la operación pueda desplegarse y llevar a cabo su tarea.

26. Si una operación de mantenimiento de la paz se despliega en un escenario sumamente volátil, que posiblemente incluya elementos armados no controlados por una autoridad visible (como ocurre en muchos conflictos intraestatales), la universalidad del consentimiento en la zona de operaciones es menos probable. Los compromisos formales contraídos por las

partes a un alto nivel pueden no ser respetados por sus seguidores sobre el terreno. Conseguir y promover el consentimiento y la cooperación en todos los niveles es, por lo tanto, una tarea esencial y permanente de una operación.

27. Si una operación de mantenimiento de la paz ha logrado que las partes den en un alto nivel su acuerdo a una determinada actuación, debe hacerse todo lo posible para asegurarse de que el acuerdo se transmita hasta el nivel local, es decir, a los que, en caso contrario, podrían enfrentarse sobre el terreno a los encargados del mantenimiento de la paz. De modo similar, uno de los bienes más valiosos que los encargados del mantenimiento de la paz en el nivel local pueden transmitir a sus superiores son los frutos de un acuerdo logrado con los líderes locales.

28. Todas las partes en el conflicto, al igual que los países que aportan personal, deben ser plenamente conscientes de los objetivos de la operación, así como del modo en que se propone llevar a cabo su mandato. Una comunicación incompleta o imprecisa puede fomentar sospechas y menoscabar la confianza y, por consiguiente, la cooperación. La transparencia necesaria puede lograrse en parte mediante programas activos y amplios de información a la comunidad y mediante la participación directa de las propias partes, en la medida en que lo aconseje la prudencia, en ejecución del mandato.

29. Tres aspectos de las operaciones de mantenimiento de la paz en Somalia y Bosnia y Herzegovina llevaron a esas operaciones a anticiparse al consentimiento de las partes, a desarrollarse de una manera considerada parcial y/o a recurrir al uso de la fuerza sin que lo

exigiera la legítima defensa. Esos aspectos fueron tareas de protección de operaciones humanitarias mientras continuaba el conflicto, de protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y de presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar. A unas operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos vigentes que requerían el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza, se les dieron nuevos mandatos que requerían el uso de la fuerza. Sin embargo, no era posible combinar esos mandatos tan diferentes, y los nuevos mandatos no podían ejecutarse sin una capacidad militar mucho mayor que la que tenía la operación.

30. La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen la imposición de la paz; y la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz. Si se desdibuja la distinción entre ambas se puede menoscabar la viabilidad de la operación de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.

IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD

31. El cumplimiento imparcial y objetivo del mandato, al margen de provocaciones y retos, es esencial para preservar la legitimidad de la operación y el consentimiento y la cooperación de las partes en conflicto. Sin embargo, el esfuerzo por mantener la imparcialidad no debe fomentar la inacción. Por el contrario, los encargados del mantenimiento de la paz deben desempeñar sus tareas firme y objetivamente, sin

temor o favor. Es importante que ninguna de las partes obtenga una ventaja injusta como resultado de las actividades de una operación de mantenimiento de la paz.

32. A veces, una parte puede llegar a oponerse a ciertos elementos de una solución a los que había dado previamente su consentimiento, y basándose en los cuales el Consejo de Seguridad había dado su mandato a la operación de mantenimiento de la paz. En esas circunstancias, la imparcialidad no debe interpretarse como equidistancia entre el mandato y la nueva posición de una de las partes. Es el mandato del Consejo de Seguridad el que manifiesta la voluntad legítima de la comunidad internacional, y el que debe sostener la operación de mantenimiento de la paz. Como los medios que una operación de mantenimiento de la paz utiliza para lograr sus objetivos no incluyen acciones militares violentas, deben emplearse medios políticos para superar la resistencia al mandato, logrando que influyan convenientemente el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros que puedan persuadir a las partes recalcitrantes. Cualquier decisión de revisar el mandato sólo puede adoptarla el Consejo de Seguridad (o, en casos excepcionales, la Asamblea General, si ese fue el órgano que estableció el mandato original de la operación).

NO UTILIZACIÓN DE LA FUERZA

33. Como se ha explicado anteriormente, las operaciones de mantenimiento de la paz son un instrumento no coercitivo, basado en el consentimiento y la cooperación de las partes. La fuerza no es un medio que puedan utilizar para llevar a cabo su mandato. Sin

embargo, los encargados del mantenimiento de la paz retienen, en toda ocasión, el derecho a la legítima defensa, en cuyo caso la fuerza puede utilizarse como último recurso. El derecho a la legítima defensa termina a la vez que la amenaza que obligó a recurrir a ella; las represalias no son legítima defensa.

34. El derecho de los encargados del mantenimiento de la paz a recurrir a la legítima defensa no se limita a la defensa de su propia vida. Incluye la defensa de sus camaradas y de cualquier persona encomendada a su cuidado, así como la defensa de su puesto, convoy, vehículo o arma. Se espera que cada operación de mantenimiento de la paz funcione como una sola unidad integrada, y un ataque a cualquiera de sus miembros o a cualquiera de sus componentes entraña el derecho a la legítima defensa del conjunto de la operación.

35. Desde 1973, en las lineamientos aprobadas por el Consejo de Seguridad para cada fuerza de mantenimiento de la paz, se ha estipulado que se entiende que la legítima defensa incluye la resistencia a las tentativas violentas de impedir a la fuerza de mantenimiento de la paz desempeñar sus deberes con arreglo al mandato del Consejo de Seguridad. Se trata de una concepción amplia de la "legítima defensa", que podría interpretarse que autoriza al personal de las Naciones Unidas a abrir fuego en una gran variedad de situaciones. En la práctica, los comandantes de la fuerza sobre el terreno han sido renuentes a utilizar de ese modo su autoridad, por bien fundadas razones, relacionadas con la necesidad de que una operación de mantenimiento de la paz mantenga la cooperación activa de las partes en un conflicto. Las fuerzas de mantenimiento de la paz han llegado muy

lejos en su esfuerzo por no dejarse arrastrar a un ciclo de ataques y represalias, que les convertiría en enemigos y no en mantenedores de la paz que están al margen de la refriega.

36. Los comandantes de las fuerzas deben procurar desarrollar diversas alternativas, apropiadas a cada operación concreta y que no requieran el uso de la fuerza, para hacer frente a las amenazas. Esas alternativas pueden incluir, por ejemplo, la negociación, la sumisión de una cuestión a un nivel político más elevado, el empleo de cierta variedad de medidas defensivas y la concentración de suficiente fuerza armada para que actúe como un medio de disuasión.

37. Aunque el mantenimiento de la paz es incompatible con la imposición de la paz, en circunstancias excepcionales el Consejo de Seguridad puede dar a una operación de las Naciones Unidas el mandato de llevar a cabo, simultáneamente, aspectos de ambas en una misma zona de misión. Esa situación es inherentemente problemática, y debe manejarse con suma precaución y el máximo cuidado. La experiencia ha mostrado que es peligroso que se pida a una operación de mantenimiento de la paz que use la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue actuales le niegan la capacidad para hacerlo. En general, en esas situaciones, las decisiones relativas al uso de la fuerza o a cualquier escalada en el nivel de la fuerza deben estar muy centralizadas, ya que las decisiones adoptadas al nivel táctico podrían tener consecuencias extremas para toda la operación.

38. Las cuestiones que dan lugar a guerras entre distintos países o dentro de un país no pueden solucio-

narse rápidamente o en un plazo limitado. Los conflictos que se pide a las Naciones Unidas que resuelvan tienen normalmente raíces profundas y han desafiado los esfuerzos pacificadores de otros. Su solución requiere una diplomacia paciente y el establecimiento de una proceso político que permita, durante cierto tiempo, fomentar la confianza y arbitrar soluciones negociadas para controversias de larga data. Casi todos esos procesos, que suelen tropezar con frustraciones y contratiempos, duran invariablemente más de lo que se esperaba. Es necesario resistir a la tentación de recurrir a la fuerza de las armas para agilizarlos. El mantenimiento de la paz y el recurso a la fuerza (salvo en legítima defensa) deben considerarse técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua. No existe una transición fácil de uno a otro.

UNIDAD

39. Para ser eficaz, una operación de las Naciones Unidas debe funcionar como una unidad integrada, que refleje la voluntad de la comunidad internacional en su conjunto. Las fuerzas internacionales pueden ser vulnerables a las tentativas de las partes en el conflicto de diferenciar entre contingentes, y seleccionar algunos para un trato favorable o desfavorable. Eso puede tener repercusiones en los países de origen, al igual que en el terreno, lo que puede menoscabar gravemente la operación. La experiencia ha mostrado que, cuando el mando sobre el terreno está dividido y las unidades militares reciben lineamientos de sus naciones, al igual que de la Sede de las Naciones Unidas, las dificultades inherentes a una operación internacional se exacerban y aumenta el riesgo de que se produzcan bajas. Mantener el carácter integrado y

estrictamente internacional de una operación sigue siendo la mejor salvaguardia frente a esos peligros. Por lo tanto, no es permisible que el comandante de un contingente reciba o acepte instrucciones de sus autoridades nacionales sobre cuestiones operacionales (véase también el párrafo 60). Tales prácticas no sólo comprometen la eficacia de una operación y la seguridad de su personal, sino que también menoscaban la legitimidad misma de la institución del mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas.

40. Sobre el terreno, el sentido común y la práctica de una gestión adecuada dictan que el jefe de la misión se asegure de que los comandantes de los contingentes nacionales participen en la planificación y en la adopción de decisiones operacionales, especialmente cuando afecten a sus respectivos contingentes. Esa participación debe tomar la forma de consultas entre profesionales en una fuerza unificada. Sin embargo, no se puede permitir que esas consultas se transformen en negociaciones indirectas con los cuarteles generales nacionales, lo que podría dificultar la acción y menoscabar la buena voluntad y el vigor con que se ejecutan las órdenes de las Naciones Unidas

41. Una operación multidimensional de mantenimiento de la paz puede comprender una variada gama de funciones, incluidos no sólo arreglos militares, como las cesaciones del fuego y el acantonamiento y la desmovilización de las fuerzas, sino también diversas cuestiones civiles, como el establecimiento de nuevas fuerzas de policía y la verificación de elecciones y del respeto de los derechos humanos. Esas operaciones multidimensionales las dirige generalmente

sobre el terreno un representante especial del Secretario General, que ejerce su autoridad sobre todos los componentes de la operación. A él le incumbe garantizar la unidad, de modo que los esfuerzos de los diferentes componentes de la misión sean complementarios y se refuercen mutuamente, en vez de entrar en conflicto. Al personal de todos los niveles le incumbe el establecimiento y el fomento de la coordinación entre los componentes..

42. Es importante subrayar la unidad de esfuerzos en los casos en que una operación de mantenimiento de la paz se despliegue simultáneamente con un importante esfuerzo de socorro humanitario, o para protegerlo, lo que ordinariamente requiere la participación de varios organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG). En esas situaciones, se nombra generalmente un coordinador humanitario que garantice una coordinación eficaz entre los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y, en la medida de lo posible, también entre las ONG. Sobre el terreno, el coordinador humanitario informa al representante especial del Secretario General, que normalmente está facultado para coordinar todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas que actúan en la zona de operaciones.

CAPÍTULO

4

TAREAS Y TÉCNICAS

43. Durante la realización de las operaciones de mantenimiento de la paz, se han desarrollado diversas actividades operacionales, que dependen del mandato y pueden incluir las siguientes:

OBSERVACIÓN

44. Una operación de mantenimiento de la paz debe basarse en una observación y unos informes precisos e imparciales. El contenido de la observación no sólo sirve al nivel de mando que inicia la reunión de información, sino también a los escalones superiores. Por ejemplo, la violación de un acuerdo observado por personal de las Naciones Unidas puede dar como resultado una protesta u otra notificación formal a la parte responsable, y puede requerir una investigación ulterior. La reunión cotidiana de información en la zona de operaciones puede realizarse mediante técnicas operativas estáticas y móviles. El mandato y las consideraciones tácticas y logísticas determinan qué tipo es más adecuado para cada misión. Las formas estáticas de despliegue son las posiciones y los puestos de observación; las formas móviles son diversos medios de patrullar, inspecciones e investigaciones.

45. La observación va unida a menudo a la responsabilidad de **supervisar** el respeto del acuerdo por las partes. La supervisión puede ser necesaria en todas las etapas de una operación, desde la cesación del fuego inicial a la separación de las fuerzas y, en algunos casos, el desarme, la desmovilización y la rehabilitación del personal militar o paramilitar. Las tareas de supervisión pueden incluir la negociación y la planificación del proceso de retirada y desarme y, en algunos casos, la asistencia a las partes para que

difundan la información esencial, de modo que sus elementos constituyentes puedan responder de un modo oportuno. La supervisión incluye también la investigación de las denuncias de supuestas violaciones del acuerdo. En algunos casos, quizá sea posible y conveniente delegar ciertas tareas de supervisión conjuntamente a las partes en el conflicto. El establecimiento de comisiones conjuntas de alto nivel, en las que participen representantes de las Naciones Unidas y de las partes en el conflicto, y que se repitan en los niveles locales, puede ser un instrumento valioso para aplicar los acuerdos.

INTERPOSICIÓN

46. La interposición de fuerzas de mantenimiento de la paz entre los bandos opuestos es una de las tareas básicas en el establecimiento y el mantenimiento de los acuerdos de cesación del fuego. Normalmente, se planea de antemano con el consentimiento de las partes en el conflicto, y normalmente sigue (pero puede preceder) a la retirada de las facciones opuestas y su agrupamiento a ambos lados de una línea de cesación del fuego. La interposición puede realizarse por etapas, desplegando grupos adelantados para que constituyan una pantalla entre los bandos que se retiran. La interposición puede usarse también como una respuesta de emergencia a corto plazo para prevenir o resolver una crisis local. En ese caso, deben complementarla negociaciones inmediatas con los antagonistas.

ENLACE, NEGOCIACIÓN Y BUENOS OFICIOS

47. El enlace con las partes en todos los niveles es esencial para fomentar la confianza, garantizar el paso oportuno de información y mantener comunicaciones regulares con fines de negociación y mediación. Por lo tanto, deben establecerse disposiciones de enlace en todos los niveles y tan pronto como sea posible. La necesidad de oportunidades de enlace aumentará en proporción a la complejidad del ambiente político. En el nivel político o estratégico, el enlace debe incluir a personas que tengan fácil acceso a los órganos normativos; en los planos operacional y táctico, se requiere una relación adecuada y cotidiana con las partes.

48. La negociación es un diálogo directo con una o varias de las partes, v.g., para garantizar el paso seguro de un convoy de socorro. La mediación es la actuación como intermediario entre las partes. La negociación y la mediación tienen un enorme potencial como medios para distender una situación, para promover el entendimiento y el consenso, y para solucionar pequeños o grandes problemas en cualquier nivel.

49. Los buenos oficios constituyen un elemento indispensable de todas las operaciones de mantenimiento de la paz. Cuando se enfrenta con un problema causado por las partes, el personal de las Naciones Unidas puede resolverlo frecuentemente en el nivel en que se plantea y, por eso, se espera que lo logre. Cuando eso resulte difícil, sin embargo, quizá sea posible aplazar cualquier actuación de las partes que pueda deteriorar la situación. Se gana así tiempo para transmitir el problema a niveles más altos de la cadena de mando, donde las autoridades

superiores de las Naciones Unidas, ya sea en la zona de la misión o en la Sede en Nueva York, puedan asegurarse de que las partes en un nivel suficientemente alto comprenden las consecuencias más amplias de la situación sobre el terreno.

MEDIDAS DE CONTROL

50. **Sectores.** El medio más eficaz de ejercer control en las operaciones de mantenimiento de la paz es asignar a cada comandante la responsabilidad de una zona geográfica de operaciones. En consecuencia, la zona de operaciones se divide generalmente en sectores y subsectores, asignados a las formaciones y unidades. Siempre que sea posible, los límites de los sectores deben trazarse teniendo en cuenta las zonas sobre las que se ejerce cada autoridad política y civil, la ubicación de los grupos de identidad y las partes en el conflicto, así como las características geográficas destacadas.

51. **Puestos de guardia y puntos de control.** En el marco de cada sector, las operaciones de mantenimiento de la paz requerirán normalmente que se establezcan controles para supervisar, limitar o denegar el acceso a muchas zonas, incluidos:

- Terrenos clave (como líneas de cesación del fuego, zonas desmilitarizadas y zonas de limitación):
  - Instalaciones
  - Centros de población
  - Depósitos de material.

Ese objetivo puede lograrse utilizando puestos de guardia (para la custodia y control de materiales, por ejemplo) y puntos de control. La necesidad de puntos de control y los procedimientos y tácticas que deben

emplearse dependerán de lo previsto y ordenado en el mandato, el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y los procedimientos estándar de actuación. Los puestos de guardia y los puntos de control pueden constituir una importante interconexión entre los contingentes de mantenimiento de la paz y los habitantes de la zona. Por ello, es necesario que esas tareas se lleven a cabo respetando escrupulosamente las buenas maneras y las costumbres locales.

52. **Control de multitudes.** Una operación de mantenimiento de la paz puede tener el mandato de ayudar a la autoridad civil a garantizar que las reuniones públicas sean pacíficas y que no sean objeto de intimidación y violencia. Ese papel lo desempeña típicamente un componente de policía civil de la operación de mantenimiento de la paz. El reconocimiento, el despliegue de reservas y el enlace con la autoridad civil serán factores críticos para orientar la ejecución de tal medida de control. La fuerza se emplea únicamente como último recurso, y su uso debe limitarse al mínimo necesario. Es esencial emplear técnicas de control de multitudes y equipo destinado a evitar víctimas.

53. En general, con respecto a las medidas de control, puede ser sumamente importante la iniciación de negociaciones inmediatas en el lugar en que se produzca un incidente. Del mismo modo, la capacidad de concentrar fuerzas para que constituyan una presencia tranquilizadora puede ser un medio valioso para reducir tensiones antes de que se pierda el control de la situación. Hay que utilizar acertadamente el propio criterio, para asegurarse de que esas medidas tengan el efecto deseado y no inicien una espiral de agravamiento.

54. Aunque la facultad de practicar arrestos no forma parte ordinariamente de un mandato de mantenimiento de la paz, a la policía civil y/o a los elementos encargados de la supervisión de los derechos humanos en una operación multidisciplinaria puede encomendárseles que supervisen el cumplimiento de esas responsabilidades por la autoridad civil.

INFORMACIÓN PÚBLICA

55. Las operaciones de mantenimiento de la paz requieren una capacidad de información eficaz, a fin de que puedan explicar su mandato a la población, proporcionando una fuente de información creíble e imparcial, para contrarrestar la difusión de informaciones falsas, incluso por las mismas partes.

CAPÍTULO

5

DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

56. **La Carta de las Naciones Unidas** estableció seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Además, hay órganos subsidiarios, organismos especializados y otros órganos relacionados con las Naciones Unidas que, conjuntamente, forman el "sistema de las Naciones Unidas". En breve, como se describe en los tres párrafos siguientes, el Consejo de Seguridad (o, en casos excepcionales, la Asamblea General) autoriza una operación de mantenimiento de la paz y establece su mandato. La Secretaría gestiona la ejecución de esas decisiones, valiéndose de los recursos que haya puesto a su disposición la Asamblea General.

57. **La Asamblea General** se compone de representantes de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, cada uno de los cuales tiene un voto. Tiene una importancia fundamental que la Asamblea General aprueba y distribuye el presupuesto de la Organización, incluidos los gastos relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz.

58. **El Consejo de Seguridad** tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Es el principal órgano que autoriza las operaciones de mantenimiento de la paz y les da su mandato. El Consejo de Seguridad se compone de cinco miembros permanentes y diez miembros no permanentes, elegidos por la Asamblea General para un mandato de dos años. Cuando desempeña sus funciones, el Consejo de Seguridad actúa en nombre de todos los Miembros de las Naciones Unidas, que están obligados por la Carta a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo.

59. **La Secretaría,** compuesta del Secretario General y el personal que trabaja en la Sede de las Naciones Unidas y sobre el terreno, se encarga de cumplir las decisiones de los demás órganos de las Naciones Unidas (párr. 56 supra). Con respecto al mantenimiento de la paz, esa obligación entraña la planificación, la dirección ejecutiva y el apoyo logístico de todas las operaciones.

60. **El personal militar y de policía** aportado por los Estados Miembros para las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz sigue formando parte de las fuerzas armadas o la policía nacionales. Sin embargo, el mando operacional sobre esas fuerzas y ese personal se transfiere a las Naciones Unidas, y recae en el Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El mando operacional de las Naciones Unidas entraña la autoridad exclusiva de impartir lineamientos operacionales dentro de los limites de: 1) un mandato específico del Consejo de Seguridad, 2) una zona geográfica específica (la zona de la misión en su conjunto), y 3) un plazo convenido. La retirada prematura de un contingente requiere que el país que lo haya aportado dé una notificación previa adecuada a las Naciones Unidas. De vez en cuando, pueden establecerse disposiciones especiales para determinadas unidades, a fin de satisfacer necesidades particulares. El mando operacional incluye la autoridad para asignar tareas separadas a las distintas unidades que integran un contingente y una responsabilidad general de apoyo logístico. Las disposiciones logísticas detalladas pueden variar, según las circunstancias; se establecen durante la planificación de una operación, en consulta con los gobiernos que aportan tropas.

61. **El jefe de una operación de mantenimiento de la paz,** o jefe de misión, es nombrado por el Secretario General con la aprobación del Consejo de Seguridad. El jefe de misión ejerce el mando operacional en nombre del Secretario General, y decide la delegación ulterior del mando en consulta con la Sede de las Naciones Unidas. El jefe del componente militar de una operación de mantenimiento de la paz (comandante de la fuerza o jefe de observadores militares), que puede no ser el jefe de la misión, lo nombra también el Secretario General. Se le confiere el mando apropiado sobre todas las unidades militares y todo el personal militar de la misión, según las necesidades operacionales.

62. **En caso de operaciones polifacéticas** para hacer frente a una emergencia compleja, las Naciones Unidas, por conducto de sus diversos organismos y programas, pueden desempeñar también tareas humanitarias, de desarrollo u otras tareas conexas en la zona. En esas circunstancias, el jefe de la misión de mantenimiento de la paz tiene normalmente autoridad para coordinar todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas que actúen en la zona de la operación.

63. **Al establecer una operación,** la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Secretaría se interrelacionan continuamente, como muestra la siguiente descripción breve del establecimiento de una operación. Generalmente, el Consejo de Seguridad autoriza en principio una operación de mantenimiento de la paz y pide al Secretario General que le presente un plan detallado, junto con una estimación aproximada de los costes. Si el tiempo lo permite, el Secretario General envía una o varias misiones de

reconocimiento, y luego prepara un informe al Consejo con las alternativas y recomendaciones que procedan. El Consejo aprueba entonces una resolución, en la que acepta total o parcialmente el plan del Secretario General y autoriza formalmente la operación de mantenimiento de la paz. En ese momento, la Secretaría prepara un presupuesto detallado y lo presenta, primeramente, a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) de la Asamblea General, luego a la Quinta Comisión de la Asamblea, y por último al pleno de la Asamblea General, para que éste decida. A diferencia de los gobiernos nacionales, las Naciones Unidas no tienen fuerzas armadas, aparte de las que sus miembros les aportan expresamente para cada operación de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, durante todo este proceso, la Secretaría está en contacto con los países que pueden aportar tropas, a fin de determinar cuáles están dispuestos a proporcionar el personal y el equipo necesarios.

64. **Financiación.** Una vez que el Consejo de Seguridad establece el mandato y la Asamblea General autoriza los fondos, se determinan la cuotas que deben aportar los Estados Miembros según una escala especial aprobada por la Asamblea General. Lo mismo que la escala de cuotas para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, es una escala progresiva, que refleja las diferentes situaciones económicas de los Estados Miembros. Con arreglo a la escala de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad pagan una proporción algo más alta, debido a sus responsabilidades especiales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Una vez que está en

marcha la operación de mantenimiento de la paz, se reembolsa a los países que aportan tropas según unas tasas fijas por el personal que proporcionan, y también se les compensa por la depreciación de su equipo. Cuando los Estados Miembros no pagan completa y puntualmente las contribuciones que se les han asignado para las operaciones de mantenimiento de la paz, una consecuencia es el retraso en esos reembolsos a los países que aportan tropas.

65. **Planificación y preparación.** Como las operaciones de mantenimiento de la paz no se basan exclusivamente en actividades militares, sino más bien en tareas diplomáticas, económicas y humanitarias en pos de objetivos políticos, la planificación es un esfuerzo unificado y multidisciplinario. La coordinación de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz corresponde a la Oficina de Planificación y Apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

66. **Fase inicial de desarrollo.** La ejecución eficaz de una operación de mantenimiento de la paz requiere que se evalúe la situación sobre el terreno. Esa evaluación se logra mediante los esfuerzos combinados de varios departamentos de la Secretaría, incluidos el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Administración y Gestión, el Departamento de Información Pública y la Oficina de Asuntos Jurídicos. La evaluación abarca una amplia gama de factores que pueden afectar a la operación. La Secretaría envía normalmente una misión de estudio, para que observe las condiciones sobre el terreno y facilite el enlace futuro, cuyos resultados determinarán la naturaleza de las actividades opera-

cionales globales, que configurará un concepto de planificación para la operación.

67. **Fase previa al despliegue.** Basándose en el concepto de planificación, la Secretaría, con participación del personal básico designado para la futura operación, elabora un plan general, en el que se tienen en cuenta la asignación de personal y equipo y el nivel de sostenibilidad, y se especifican todas las funciones que han de realizarse en la operación de mantenimiento de la paz. Los países que pueden aportar tropas participan en ese proceso tan pronto como es posible, a fin de preparar a su personal, reunir el equipo necesario y garantizar un nivel adecuado de sostenibilidad durante un período especificado (normalmente de 60 a 90 días).

LOS PAÍSES QUE APORTAN TROPAS

68. El factor de planificación más esencial para las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz es la seguridad del apoyo de los Estados Miembros para aportar personal y equipo. La planificación puede intensificarse mediante entendimientos entre la Secretaría y los países que aportan tropas respecto de su situación de disponibilidad. Aunque esos acuerdos no garantizan aportaciones particulares de los Estados Miembros a una operación determinada, reflejan contribuciones potenciales que se concretarán caso por caso. Los acuerdos de disponibilidad son valiosos para el proceso de planificación, ya que aportan una base de datos generalizada, a partir de la cual la Secretaría puede obtener estimaciones iniciales de los recursos con que cuenta.

69. Cada Estado Miembro es responsable del entrenamiento y la preparación de su personal y sus unidades, a los que debe adiestrarse para que mantengan una actitud de imparcialidad disciplinada y de cumplimiento profesional, a fin de obtener el respeto de las partes en el conflicto.

70. El equipo necesario para cada operación de mantenimiento de la paz diferirá según las condiciones operacionales. Todo el equipo debe satisfacer los requisitos operacionales y técnicos especificados por la Secretaría, y cada Estado Miembro es responsable del entrenamiento adecuado de todo el personal que aporte a una misión, incluso de los conocimientos necesarios para manejar el equipo.

PAÍSES RECEPTORES

71. Una operación de mantenimiento de la paz se despliega con el consentimiento del país receptor, y se espera que las partes hagan todo lo posible por facilitar el despliegue de la operación. La operación goza del estatuto, privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas previstos en la Carta (Artículo 105) y en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. A su vez, el personal encargado del mantenimiento de la paz debe respetar las leyes y costumbres del país receptor.

72. Tan pronto como el Consejo de Seguridad autorice una operación, el Secretario General procurará concertar con el gobierno del país o los países receptores un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, en el que se regule la presencia de la operación. Las disposiciones del acuerdo abarcan, en particular, las siguientes cuestiones: el estatuto de la operación y de sus

miembros, la jurisdicción penal y civil sobre los miembros de la operación; las normas impositivas, aduaneras y fiscales relativas a los miembros de la operación; la libertad de movimiento, incluido el uso de carreteras, vías acuáticas, instalaciones portuarias y aeropuertos; el personal contratado localmente; la solución de controversias o reclamaciones; la protección del personal de las Naciones Unidas; y el enlace. Esos acuerdos requieren también, en particular, que las partes proporcionen gratuitamente ciertas instalaciones (v.g., locales adecuados para el cuartel general de la operación).

Notes

Notes