

80 AÑOS DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: DE UN INSTRUMENTO PRAGMÁTICO A UN MODELO CONDICIONADO POR LA SOSTENIBILIDAD

80 YEARS OF UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS: FROM A PRAGMATIC INSTRUMENT TO A SUSTAINABILITY-CONDITIONED MODE

Jorge CARDONA LLORENS*

Palabras clave: Mantenimiento de la paz, Naciones Unidas, sostenibilidad, Consejo de Seguridad, seguridad colectiva, Operaciones multidimensionales.

Keywords: Peacekeeping, United Nations, sustainability, Security Council, collective security, multidimensional operations.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA INVENCION DE UN INSTRUMENTO NO PREVISTO: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ COMO PRÁCTICA PRAGMÁTICA: 2.1. LA AUSENCIA DE BASE EXPRESA EN LA CARTA Y EL DESARROLLO DE UNA PRÁCTICA INSTITUCIONAL. 2.2. LAS PRIMERAS OPERACIONES: DE LA OBSERVACIÓN A LA INTERPOSICIÓN ARMADA. 2.3. LA FORMULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ. 2.4. NATURALEZA JURÍDICA: PODERES IMPLÍCITOS Y AMBIGÜEDAD NORMATIVA. 3. EL MODELO CLÁSICO DURANTE LA GUERRA FRÍA: FUNCIONES Y LÍMITES: 3.1. UN INSTRUMENTO DE ESTABILIZACIÓN: CONTENCIÓN SIN RESOLUCIÓN. 3.2. DEPENDENCIA DEL EQUILIBRIO POLÍTICO INTERNACIONAL. 3.3. LIMITACIONES ESTRUCTURALES DEL MODELO. 4. LA TRANSFORMACIÓN POST-GUERRA FRÍA: EXPANSIÓN FUNCIONAL Y CAMBIO DE NATURALEZA. 4.1. DE OPERACIONES TRADICIONALES A MISIONES MULTIDIMENSIONALES. 4.2. LA CENTRALIDAD DE LA PROTECCIÓN DE CIVILES. 4.3. LA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL DE TERRITORIOS. 4.4. HACIA UN MODELO HÍBRIDO. 5. LAS TENSIONES ESTRUCTURALES DEL MODELO CONTEMPORÁNEO. 5.1. CRECIENTE AMBIGÜEDAD DEL FUNDAMENTO JURÍDICO: ENTRE LOS CAPÍTULOS VI Y VII. 5.2. IMPARCIALIDAD Y USO ROBUSTO DE LA FUERZA. 5.3. EXPANSIÓN DE MANDATOS Y LÍMITES OPERATIVOS. 5.4. CRISIS DE LEGITIMIDAD Y CUESTIONAMIENTO DEL CONSENTIMIENTO. 6. LA CRISIS DE SOSTENIBILIDAD DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: HACIA UN NUEVO PARADIGMA. 6.1. DINÁMICAS EMERGENTES. 6.2. ¿HACIA LA SOSTENIBILIDAD COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL? 7. CONCLUSIÓN: DE LA ADAPTACIÓN FUNCIONAL A LA SOSTENIBILIDAD COMO CRITERIO ESTRUCTURAL.

1. INTRODUCCIÓN

A los ochenta años de la creación de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen uno de los instrumentos más carac-

* Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valencia (Jorge.Cardona@uv.es). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 31 de marzo de 2026

terísticos, y al mismo tiempo más problemáticos, de la práctica de la Organización. Su desarrollo ha sido tan significativo que constituye hoy uno de los instrumentos centrales de la acción del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales. Sin embargo, esta centralidad contrasta con el hecho de que el mantenimiento de la paz no encuentra un fundamento explícito en la Carta de las Naciones Unidas.

Esta paradoja estructural ha caracterizado el mantenimiento de la paz como una creación funcional del sistema internacional, surgida de la necesidad de dar respuesta a las limitaciones del mecanismo de seguridad colectiva previsto en 1945.

La práctica desarrollada a partir de finales de los años cuarenta permitió la progresiva consolidación de este instrumento, inicialmente concebido como una solución pragmática y limitada. Durante la Guerra Fría, las operaciones de mantenimiento de la paz se configuraron como un mecanismo orientado a la contención de conflictos interestatales, basado en principios como el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la limitación en el uso de la fuerza².

El final de la Guerra Fría marcó un punto de inflexión decisivo en esta evolución. A partir de la década de 1990, el Consejo de Seguridad comenzó a autorizar misiones con mandatos significativamente más amplios, incorporando funciones relacionadas con la reconstrucción institucional, la protección de civiles y, en algunos casos, la administración directa de territorios. Este proceso de expansión funcional ha ido acompañado de una creciente complejidad jurídica y operativa, que ha puesto en cuestión los presupuestos tradicionales del mantenimiento de la paz.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz desde una perspectiva doctrinal, poniendo el acento en las transformaciones estructurales que han afectado a su naturaleza y función. La hipótesis que guía el análisis es que estas operaciones han pasado de ser un instrumento pragmático, caracterizado por su flexibilidad y limitación funcional, a convertirse en un dispositivo complejo, expansivo y jurídicamente tensionado, cuya evolución refleja tanto la capacidad de adaptación del sistema de seguridad colectiva como sus contradicciones internas, y que, en su fase más reciente, esta transformación se traduce en una reconfiguración del mantenimiento de la paz en torno a la sostenibilidad como criterio estructural de viabilidad.

² Para una descripción de las operaciones de mantenimiento de la paz y su evolución, tanto durante el periodo de la guerra fría como en los años posteriores, ver: CARDONA LLORENS, Jorge, "Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas: ¿Hacia una revisión de sus principios fundamentales?", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Valencia, vol. VI, 2002, pp. 760-891.

2. LA INVENCION DE UN INSTRUMENTO NO PREVISTO: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ COMO PRÁCTICA PRAGMÁTICA

2.1. La ausencia de base expresa en la Carta y el desarrollo de una práctica institucional

La Carta de las Naciones Unidas establece un sistema de seguridad colectiva estructurado en torno a dos modelos de actuación claramente diferenciados: los mecanismos de arreglo pacífico de controversias previstos en el Capítulo VI y las medidas coercitivas del Capítulo VII. No obstante, este esquema no contempla expresamente la posibilidad de desplegar fuerzas internacionales con funciones de interposición o supervisión sobre el terreno.

La aparición de las operaciones de mantenimiento de la paz debe entenderse, por tanto, como el resultado de una práctica institucional no prevista expresamente en el texto de la Carta, pero compatible con sus fines y principios. En particular, las dificultades de funcionamiento del Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría, derivadas en gran medida del uso del veto por parte de sus miembros permanentes, hizo necesario recurrir a soluciones operativas que permitieran gestionar situaciones de conflicto sin recurrir a medidas coercitivas³.

En este contexto, el mantenimiento de la paz se configura como un instrumento flexible, situado en un espacio intermedio entre los Capítulos VI y VII de la Carta. Esta posición híbrida fue expresada de manera particularmente gráfica por el Secretario General Dag Hammarskjöld, quien calificó estas operaciones como situadas en un “Capítulo VI y medio”, subrayando así su carácter intermedio entre los mecanismos tradicionales de arreglo de controversias y las medidas coercitivas previstas en la Carta⁴.

2.2. Las primeras operaciones: de la observación a la interposición armada

Las primeras manifestaciones del mantenimiento de la paz se remontan a finales de la década de 1940, con la creación de misiones de observación como el *Organismo de las Naciones Unidas encargado de la Supervisión de la Tregua* (UNTSO) en 1948⁵ y el *Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para India y Pakistán* (UNMOGIP) en 1949⁶. Estas operaciones, de carácter limitado, tenían como objetivo supervisar el cumplimiento de acuerdos de alto el fuego sin implicar el uso de la fuerza.

El desarrollo del modelo se consolida con la creación de la *Fuerza de Urgencia de las Naciones Unidas* (UNEF I) en 1956⁷, en el contexto de la cri-

³ SIMMA, Bruno (dir.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 3.ª ed., Oxford, 2012, pp. 1234–1236.

⁴ Informe del Secretario General: UN Doc. A/3943, *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza: informe del Secretario General*, 1958.

⁵ Consejo de Seguridad: S/RES/50 (1948).

⁶ Consejo de Seguridad: S/RES/47 (1948).

⁷ Asamblea General: A/RES/1000 (ES-I), 1956.

sis de Suez. Esta operación representa el primer despliegue de una fuerza armada internacional con funciones de interposición entre las partes en conflicto, sentando las bases del mantenimiento de la paz en su concepción clásica.

La práctica posterior confirmó la viabilidad de este instrumento, que fue utilizado en distintos contextos como mecanismo de estabilización, pese a las limitaciones impuestas por el contexto político internacional⁸.

2.3. La formulación de los principios clásicos del mantenimiento de la paz

A partir de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre *Ciertos Gastos*⁹ y de la experiencia acumulada en las primeras operaciones, se consolidó un conjunto de principios que han sido tradicionalmente considerados como definitorios del mantenimiento de la paz.

En primer lugar, el *consentimiento de las partes* se erige como condición esencial para el despliegue de la operación. Este principio responde tanto a la necesidad de respetar la soberanía de los Estados como a exigencias operativas, en la medida en que la cooperación de las partes resulta indispensable para el funcionamiento de la misión.

En segundo lugar, la *imparcialidad* constituye un elemento clave para garantizar la legitimidad de la operación. Tal como se ha señalado el Secretario General, la imparcialidad no implica neutralidad frente a violaciones del Derecho internacional, sino una aplicación objetiva del mandato conferido por el Consejo de Seguridad¹⁰.

Finalmente, el principio de *no uso de la fuerza salvo en defensa propia* delimita el carácter no coercitivo de las operaciones, diferenciándolas de las medidas adoptadas en el marco del Capítulo VII.

Estos principios de funcionamiento han sido reiterados por todos los órganos de Naciones Unidas que tienen relación con las OMP, ya sea el Consejo de Seguridad¹¹, la Asamblea General¹², el Secretario General¹³, el Comité Es-

⁸ CARDONA LLORENS, Jorge, "Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas...", art. cit., pp. 776-780.

⁹ *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. *Recueil*, 1962, p. 167

¹⁰ Ver, en especial, los Informe *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del Secretario General (A/52/871 – S/1998/318)*, párr. 40 y 49 y *La caída de Srebrenica. Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General*, UN Doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999, párr. 499. Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2000/101, párr. 8.

¹¹ Ver, por ejemplo, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de 22 de febrero de 1995, Consejo de Seguridad: S/PRST/1995/9.

¹² Ver, por ejemplo, el parágrafo 7 de la resolución 49/37 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994.

¹³ Especialmente claro al respecto es el Informe *Suplemento a Un Programa de Paz*, A/50/60-S/1995/1, parágrafo 33.

pecial sobre OMP¹⁴ o el Grupo de Estudio sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas¹⁵

Estos tres elementos configuran el núcleo del modelo clásico de mantenimiento de la paz, aunque su aplicación ha experimentado importantes transformaciones en etapas posteriores.

2.4. Naturaleza jurídica: poderes implícitos y ambigüedad normativa

La ausencia de una base expresa en la Carta ha dado lugar a un debate doctrinal persistente sobre la naturaleza jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz. Una parte significativa de la doctrina ha defendido su fundamento en la teoría de los poderes implícitos de la Organización, desarrollada por la CIJ¹⁶, en la medida en que estas operaciones se orientan a la realización de los fines establecidos en la Carta.

Desde la perspectiva de la práctica del Consejo de Seguridad, se observa una tendencia a evitar una calificación jurídica precisa, optando por una formulación flexible que permita adaptar el instrumento a las circunstancias de cada caso. Esta ambigüedad ha contribuido tanto a la expansión del mantenimiento de la paz como a la aparición de tensiones en relación con su encuadramiento jurídico.

En definitiva, el mantenimiento de la paz se configura, en sus orígenes, como un instrumento caracterizado por su flexibilidad, su dependencia del contexto político y su ambigüedad normativa. Estas características explican su consolidación como práctica institucional, pero también anticipan las dificultades que surgirán con su progresiva expansión.

3. EL MODELO CLÁSICO DURANTE LA GUERRA FRÍA: FUNCIONES Y LÍMITES

3.1. Un instrumento de estabilización: contención sin resolución

Durante la Guerra Fría, las operaciones de mantenimiento de la paz se consolidaron como un instrumento orientado fundamentalmente a la gestión y contención de conflictos, más que a su resolución. Los mandatos de estas operaciones venían referidos a la aplicación de medidas de alto el fuego, de separación o de retiro de tropas de las partes beligerantes. Su función era,

¹⁴ Ver, por ejemplo y por destacar solo uno entre varios centenares de documentos: informe del año 2000 del Comité especial de operaciones de mantenimiento de la paz, A/54/839, de 20 de marzo de 2000, párr. 52.

¹⁵ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ("Informe Brahimi"), Doc. Asamblea General: A/55/305-S/2000/809, párr. 48.

¹⁶ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, CI J. Recueil 1949, p. 174.

por tanto, «congelar» las diferentes crisis que habían estallado en la zona, actuando como medidas de apaciguamiento o de prevención para llegar a una solución global del conflicto gracias a negociaciones políticas entre todas las partes implicadas.

De esta forma, durante la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz tenían un carácter esencialmente militar y estaban habitualmente desplegadas después de la adopción de un cese el fuego, pero antes de negociar el arreglo del conflicto. De hecho, uno de sus principales objetivos era crear las condiciones idóneas para comenzar a negociar. La lógica de estas operaciones implicaba que fueran temporales, de corta duración: una vez llegado al acuerdo, se disolverían. Pero, al no llegar los acuerdos de arreglo, y ante la ausencia de otras soluciones, tendieron en muchos casos a institucionalizarse.

Este carácter limitado respondía tanto a restricciones jurídicas como políticas. Desde el punto de vista jurídico, la estricta observancia de los principios de consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza impedía a las operaciones intervenir de manera decisiva en la dinámica del conflicto. Desde la perspectiva política, la lógica bipolar restringía significativamente el margen de actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, haciendo inviable la adopción de mandatos más ambiciosos.

En este contexto, el mantenimiento de la paz se configuró como un instrumento esencialmente reactivo, cuya finalidad era evitar la escalada de los conflictos más que abordar sus causas profundas.

3.2. Dependencia del equilibrio político internacional

El desarrollo y funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz durante este periodo estuvieron estrechamente condicionados por el equilibrio político entre las grandes potencias. La autorización de nuevas misiones, la definición de sus mandatos y su continuidad dependían en gran medida de la existencia de un consenso político mínimo en el seno del Consejo de Seguridad.

Esta dependencia explica tanto la selectividad geográfica de las operaciones como su diseño limitado. En la práctica, las misiones solo podían desplegarse en contextos en los que ninguna de las superpotencias percibiera una amenaza directa a sus intereses estratégicos. Ejemplos como las operaciones en el Sinaí (UNEF I) o en Chipre (UNFICYP)¹⁷ ilustran bien esta lógica de intervención condicionada.

Asimismo, la necesidad de evitar enfrentamientos indirectos entre bloques contribuyó a reforzar la prudencia en la formulación de los mandatos,

¹⁷ Consejo de Seguridad: S/RES/186 (1964).

que tendían a evitar cualquier elemento que pudiera interpretarse como una injerencia en los asuntos internos de los Estados.

3.3. Limitaciones estructurales del modelo

El modelo clásico de mantenimiento de la paz presentaba, además, una serie de limitaciones estructurales que se harían especialmente evidentes con el final de la Guerra Fría.

En primer lugar, se trataba de un instrumento concebido fundamentalmente para conflictos interestatales, lo que dificultaba su aplicación a situaciones de violencia interna. La exigencia de consentimiento estatal y la lógica de interposición entre fuerzas regulares resultaban poco adecuadas para contextos caracterizados por la fragmentación de actores y la proliferación de grupos armados no estatales.

En segundo lugar, la estricta limitación en el uso de la fuerza restringía la capacidad de las operaciones para responder a situaciones de deterioro de la seguridad sobre el terreno. Las experiencias de la década de 1990, particularmente en Bosnia y Ruanda, evidenciaron dramáticamente las consecuencias de esta limitación¹⁸.

Finalmente, la dependencia de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros generaba una brecha recurrente entre los mandatos adoptados y los medios disponibles, afectando a la eficacia de las operaciones¹⁹.

Estas limitaciones, que en el contexto de la Guerra Fría podían considerarse inherentes al diseño del instrumento, se convertirán en factores determinantes en su posterior transformación.

4. LA TRANSFORMACIÓN POST-GUERRA FRÍA: EXPANSIÓN FUNCIONAL Y CAMBIO DE NATURALEZA

4.1. De operaciones tradicionales a misiones multidimensionales

El final de la Guerra Fría marcó un punto de inflexión en la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz. La mayor capacidad de actuación del Consejo de Seguridad se tradujo en un aumento significativo del número de misiones, acompañado de su universalización al extenderse a todos los continentes, de su utilización principalmente para conflictos internos y de una ampliación sustancial de sus mandatos²⁰.

¹⁸ Ver: *Informe de una Comisión Independiente sobre la acción de las Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda* (el texto puede consultarse en S/1999/1257); y el Informe presentado por el Secretario general en aplicación de la resolución 53/35 de la Asamblea General sobre *la caída de Srebrenica*, A/54/549

¹⁹ Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO), Asamblea General y Consejo de Seguridad: A/70/95-S/2015/446.

²⁰ CARDONA LLORENS, Jorge, "Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas...", *op. cit.*, p.783.

Las operaciones dejaron de limitarse a funciones de supervisión para incorporar un conjunto amplio de funciones interrelacionadas vinculadas a la reconstrucción institucional de Estados afectados por conflictos armados, incluyendo la organización de elecciones, la reforma del sector de la seguridad, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la promoción de los derechos humanos.

Esta evolución se refleja claramente en operaciones como la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), establecida por la resolución 745 (1992), que asumió funciones amplias en el proceso de transición política del país.

4.2. La centralidad de la protección de civiles

A partir de finales de la década de 1990, el Consejo de Seguridad comenzó a integrar de manera sistemática la protección de civiles en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, de las que son los primeros ejemplos la MINUAR en Ruanda²¹, la MINUSIL en Sierra Leona²² y la MONUC en el Congo²³. Este desarrollo se consolida con la adopción de las resoluciones 1296 (2000) y 1674 (2006), que reconocen la protección de civiles como un elemento central de la acción de las OMP en situaciones de conflicto armado.

Desde entonces, numerosas resoluciones han autorizado a las misiones a adoptar “todas las medidas necesarias” para proteger a la población civil bajo amenaza inminente, como, entre otros muchos, en el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL)²⁴.

Esta evolución implica una reinterpretación sustancial del principio de no uso de la fuerza, permitiendo a las operaciones emplear la fuerza no solo en defensa propia, sino también en defensa del mandato. El Informe Brahimi subrayó la necesidad de dotar a las misiones de medios adecuados para cumplir este tipo de mandatos, señalando que la falta de capacidad operativa compromete su credibilidad²⁵, y la denominada Doctrina Capstone elaborada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz²⁶, consolidó en la doctrina oficial de las Naciones Unidas, el reconocimiento de esta ampliación del uso de la fuerza por las OMP.

4.3. La administración internacional de territorios

Otra manifestación significativa de la expansión funcional del mantenimiento de la paz es la asunción, en determinados contextos, de funciones de

²¹ Consejo de Seguridad: S/RES/918 (1994).

²² Consejo de Seguridad: S/RES/1270 (1999).

²³ Consejo de Seguridad: S/RES/1291 (2000).

²⁴ Consejo de Seguridad: S/RES/1270 (1999).

²⁵ *Informe Brahimi*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

²⁶ Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf

administración internacional de territorios. Las operaciones en Kosovo (UNMIK)²⁷ y Timor Oriental (UNTAET)²⁸ constituyen ejemplos paradigmáticos de esta evolución.

En ambos casos, el Consejo de Seguridad confirió a las Naciones Unidas competencias amplias, incluyendo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que supuso una implicación directa en el ejercicio de la autoridad estatal.

Desde el punto de vista jurídico, estas experiencias han suscitado importantes debates en relación con la base legal de tales competencias y su compatibilidad con principios fundamentales del Derecho internacional, como la soberanía estatal o el derecho de los pueblos a la libre determinación²⁹.

4.4. Hacia un modelo híbrido

La acumulación de estas transformaciones ha dado lugar a un modelo que difícilmente puede seguir siendo caracterizado en los términos clásicos del mantenimiento de la paz. Las operaciones contemporáneas combinan funciones de estabilización, reconstrucción institucional y protección de civiles, incorporando en algunos casos elementos coercitivos.

Esta evolución ha llevado a la doctrina a cuestionar la utilidad misma de la categoría de “mantenimiento de la paz”, en la medida en que las operaciones actuales presentan rasgos que las aproximan tanto a la consolidación de la paz como a la imposición de la paz (*peace enforcement*), habiéndose incluso utilizado el término más genérico de “operaciones de paz” en documentos oficiales³⁰.

En definitiva, el mantenimiento de la paz se ha transformado en un instrumento híbrido, cuya flexibilidad constituye una fuente tanto de adaptación como de ambigüedad.

5. LAS TENSIONES ESTRUCTURALES DEL MODELO CONTEMPORÁNEO

5.1. Creciente ambigüedad del fundamento jurídico: entre los Capítulos VI y VII

La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz ha ido acompañada de una creciente indeterminación en su fundamento jurídico, que

²⁷ Consejo de Seguridad: S/RES/1244 (1999)

²⁸ Consejo de Seguridad: S/RES/1272 (1999).

²⁹ Ver, por todos: SICILIANOS, Linos Alexander, *L'administration territoriale par les Nations Unies et d'autres institutions internationales habilitées par les Nations Unies*, Rapport préliminaire, Institut de droit international, Session de La Haye, 2019, *Annuaire de l'IDI*, vol. 79, Travaux préparatoire, 2019, pp. 333-408, y la amplia bibliografía por él citada.

³⁰ Así, por ejemplo, el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* (“Informe Brahimi”), Doc. A/55/305-S/2000/809.

constituye una de las tensiones estructurales más relevantes del modelo contemporáneo. Aunque tradicionalmente se han situado en un espacio intermedio entre los Capítulos VI y VII de la Carta, la práctica reciente del Consejo de Seguridad muestra una tendencia a fundamentar estas operaciones en el Capítulo VII, incluso cuando conservan elementos característicos del mantenimiento de la paz clásico.

Así, resoluciones como la 2098 (2013), relativa a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), autorizan expresamente a la misión a adoptar “todas las medidas necesarias” para el cumplimiento de su mandato, incluyendo operaciones ofensivas contra grupos armados. Sin embargo, estas mismas operaciones continúan invocando el consentimiento del Estado anfitrión y el principio de imparcialidad.

Esta superposición de elementos normativos pone de manifiesto una hibridación del fundamento jurídico de las operaciones, que dificulta su encuadramiento en las categorías tradicionales del sistema de seguridad colectiva. La referencia doctrinal al “Capítulo VI y medio”, útil para describir la práctica inicial, resulta claramente insuficiente para dar cuenta de la complejidad actual del fenómeno.

5.2. Imparcialidad y uso robusto de la fuerza

Una segunda tensión fundamental se sitúa en la relación entre el principio de imparcialidad y la creciente autorización del uso de la fuerza. La evolución de los mandatos, particularmente en relación con la protección de civiles, ha llevado a las operaciones a intervenir de manera más activa en el terreno, en ocasiones enfrentándose directamente a determinados actores armados³¹.

Este desarrollo plantea interrogantes sobre el alcance del principio de imparcialidad. Si bien este no implica neutralidad frente a violaciones del Derecho internacional, su aplicación en contextos de violencia compleja puede ser percibida como una toma de partido por determinados actores del conflicto, afectando a la legitimidad de la operación y a su capacidad para operar sobre el terreno³².

La experiencia de la MONUSCO, con la creación de una brigada de intervención con mandato ofensivo, ilustra particularmente bien esta tensión. En estos casos, la distinción entre mantenimiento de la paz y *peace enforcement* se difumina, cuestionando la coherencia conceptual del instrumento³³.

³¹ Consejo de Seguridad: S/RES/1270 (1999); S/RES/1296 (2000).

³² Informe Brahimi, UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

³³ CARDONA LLORENS, Jorge, « Reflexiones a la luz de la evolución del denominado mantenimiento de la paz enérgico de las Naciones Unidas », *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 299–314.

5.3. Expansión de mandatos y límites operativos

La ampliación progresiva de las funciones asignadas a las operaciones de mantenimiento de la paz ha generado un desajuste estructural entre los mandatos adoptados y los medios disponibles. Las misiones contemporáneas deben abordar simultáneamente tareas de seguridad, reconstrucción institucional, protección de civiles y promoción de los derechos humanos, en contextos caracterizados por una elevada volatilidad.

Este fenómeno ha sido ampliamente reconocido en los informes institucionales de las Naciones Unidas, que han señalado la necesidad de ajustar las expectativas a las capacidades reales de las operaciones. El Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz subraya, en este sentido, que “los mandatos deben ir acompañados de los recursos necesarios”³⁴.

No obstante, la presión política para responder a crisis complejas tiende a traducirse en mandatos cada vez más ambiciosos, perpetuando así una tensión estructural entre objetivos y medios.

5.4. Crisis de legitimidad y cuestionamiento del consentimiento

Las tensiones anteriores han contribuido a una creciente crisis de legitimidad de las operaciones de mantenimiento de la paz en determinados contextos. En los últimos años, se han multiplicado los casos en los que los Estados anfitriones han cuestionado la presencia de las misiones, llegando incluso a solicitar su retirada.

El caso de Mali resulta particularmente ilustrativo, con la terminación del mandato de la *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali* (MINUSMA) a petición del propio Gobierno maliense³⁵. Este tipo de situaciones pone de manifiesto la fragilidad del principio de consentimiento, que, lejos de constituir una base estable, puede verse afectado por dinámicas políticas cambiantes.

Desde una perspectiva más amplia, estos desarrollos reflejan una tensión entre la lógica consensual del mantenimiento de la paz y la creciente intrusión de las operaciones en ámbitos tradicionalmente reservados a la soberanía estatal.

6. LA CRISIS DE SOSTENIBILIDAD DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: HACIA UN NUEVO PARADIGMA

6.1. Dinámicas emergentes

La evolución más reciente del mantenimiento de la paz en el periodo 2020–2025 permite identificar una nueva fase caracterizada por lo que cabe

³⁴ UN Doc. Asamblea General y Consejo de Seguridad: A/70/95–S/2015/446, p. 9.

³⁵ Consejo de Seguridad: S/RES/2690 (2023).

calificar como una crisis de sostenibilidad del modelo operativo y político, en la que convergen de manera acumulativa factores financieros, políticos, operativos y normativos. A diferencia de las crisis anteriores —vinculadas fundamentalmente a fallos operativos o a limitaciones contextuales—, la situación actual presenta un carácter más estructural, en la medida en que afecta simultáneamente a las condiciones de posibilidad del instrumento y a los presupuestos sobre los que se ha construido su legitimidad.

En primer lugar, esta crisis se manifiesta en una *contracción sostenida de los recursos* destinados a las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto en términos presupuestarios como de contribuciones de personal. La pandemia de COVID-19 actuó como catalizador de una tendencia ya perceptible, afectando tanto a la capacidad de despliegue como a la sostenibilidad logística de las misiones y evidenciando la vulnerabilidad operativa del sistema, tal como reflejan tanto los informes del Secretario General³⁶ como las evaluaciones institucionales del Departamento de Operaciones de Paz sobre el impacto de la pandemia en las operaciones de mantenimiento de la paz³⁷. Esta vulnerabilidad operativa se inscribe, sin embargo, en una dinámica más amplia caracterizada por una contracción progresiva de los recursos destinados al mantenimiento de la paz, puesta de manifiesto en los informes presupuestarios más recientes del Secretario General, que evidencian una presión creciente hacia la racionalización del gasto y la reducción de costes operativos³⁸, y reforzada por debates en el seno de la Asamblea General —particularmente en el Quinto Comité— en los que diversos Estados han insistido en la necesidad de limitar el crecimiento del presupuesto de las operaciones y de mejorar su eficiencia³⁹.

Sin embargo, la relevancia de este fenómeno no se limita a su dimensión cuantitativa. La contracción de recursos introduce una lógica de escasez estructural que obliga a replantear las prioridades del mantenimiento de la paz y a abandonar la premisa, implícita en etapas anteriores, de que la expansión de mandatos podía sostenerse indefinidamente. En este sentido, la cuestión de la sostenibilidad deja de ser una consideración secundaria para convertirse en un elemento central en la evaluación de la viabilidad de las operaciones⁴⁰.

A esta dimensión financiera se añade un fenómeno paralelo de *desenganche político*, particularmente visible en el seno del Consejo de Seguridad de

³⁶ Informe Secretario General: *Aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 55/235 y 55/236*, UN Doc. A/73/350/Add.1

³⁷ United Nations Peacekeeping, *Impact of COVID-19 on UN Peacekeeping*, disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/impact-of-covid-19-un-peacekeeping>

³⁸ ONU, *Proposed programme budget for peacekeeping operations 2023–2024*, A/C.5/77/29; 2024–2025, A/C.5/78/34.

³⁹ Asamblea General, Fifth Committee debates, GA/AB/4520 (2025).

⁴⁰ ONU, *Nuestra Agenda Común*, A/75/982 (2021), párrs. 89 y 124.

las Naciones Unidas. La reemergencia de dinámicas de rivalidad entre grandes potencias ha dificultado la adopción de decisiones coherentes y ha reforzado una lógica de compromisos mínimos, en la que los mandatos reflejan más bien equilibrios políticos coyunturales que estrategias integradas de gestión de conflictos. Este fenómeno no es completamente nuevo, pero adquiere en el contexto actual una intensidad que afecta directamente a la coherencia del instrumento.

El resultado es una *creciente fragmentación de los mandatos*, caracterizados por la acumulación de objetivos —estabilización, protección de civiles, apoyo institucional, promoción de derechos humanos— sin una jerarquización clara ni una articulación estratégica coherente. Como ya señalaba el *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz*, uno de los principales problemas del mantenimiento de la paz contemporáneo reside en el desfase entre la ambición de los mandatos y los medios disponibles para su ejecución⁴¹.

La práctica reciente ilustra de manera particularmente significativa estas dinámicas. La terminación del mandato de la *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali* (MINUSMA), mediante la resolución 2690 (2023), pone de manifiesto tanto la fragilidad del principio de consentimiento como las limitaciones del mantenimiento de la paz en contextos de deterioro político y de rechazo estatal⁴². Este caso refleja una tendencia más amplia hacia la *reconfiguración o cierre de operaciones*, en un contexto en el que la presencia de las misiones es cada vez más contestada.

Frente a este conjunto de tensiones, el sistema ha desarrollado una serie de respuestas adaptativas, orientadas a preservar la operatividad del mantenimiento de la paz en condiciones más restrictivas. Una de las más relevantes es la consolidación de la iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P)⁴³ y su desarrollo posterior *Action for Peacekeeping Plus* (A4P+)⁴⁴, que han buscado recentrar las operaciones en prioridades estratégicas claras, mejorar la rendi-

⁴¹ Asamblea General y Consejo de Seguridad: A/70/95-S/2015/446, párr. 171.

⁴² Consejo de Seguridad: S/RES/2690 (2023).

⁴³ El 28 de marzo de 2018, el secretario general lanzó la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz (A4P), con el fin de renovar el compromiso político mutuo con las operaciones de mantenimiento de la paz. El Secretario General instó a los Estados Miembros a sumarse a él en la elaboración de un conjunto de principios y compromisos acordados mutuamente para crear operaciones de mantenimiento de la paz preparadas para el futuro.

⁴⁴ En marzo de 2021, el secretario general António Guterres presentó la iniciativa «Acción para el mantenimiento de la paz Plus» (A4P+) durante un acto celebrado con motivo del tercer aniversario de la A4P. Se trata de la estrategia de aplicación de la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz (A4P) para el período 2021-2023, cuyo objetivo es poner de relieve prioridades clave diseñadas para actuar como catalizadoras y reforzar el impacto de nuestras misiones. Las siete prioridades de la A4P+ también tienen por objeto acelerar los avances en la aplicación de la Declaración de compromisos comunes sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, aumentando su impacto y abordando los retos actuales. Las prioridades se basan en un análisis de los logros, las deficiencias y los retos que hay que superar para impulsar la A4P desde 2018 (véase: <https://peacekeeping.un.org/fr/action-peacekeeping>).

ción de cuentas y reforzar la eficacia de las misiones. Estas iniciativas reflejan un reconocimiento explícito de la necesidad de adaptar el mantenimiento de la paz a un entorno caracterizado por mayores limitaciones políticas y operativas. Sin embargo, esta flexibilidad, si bien funcionalmente necesaria, incrementa al mismo tiempo la ambigüedad jurídica y dificulta la evaluación del cumplimiento de los mandatos.

En paralelo, se ha intensificado la *regionalización del mantenimiento de la paz*, particularmente a través de la cooperación con organizaciones regionales como la Unión Africana⁴⁵. Esta evolución, respaldada por el Consejo de Seguridad,⁴⁶ apunta hacia un modelo más distribuido de gestión de la seguridad internacional, en el que distintos actores comparten responsabilidades en función de sus capacidades. Este desplazamiento desde una lógica de reparto de cargas hacia formas de co-responsabilidad refleja una adaptación del multilateralismo a un contexto más fragmentado. Este modelo, si bien potencialmente más sostenible, plantea desafíos significativos en términos de coordinación, financiación y coherencia normativa.

Asimismo, se ha producido una incorporación progresiva de *innovaciones tecnológicas* que transforman las capacidades operativas de las misiones. El uso de drones, sistemas de vigilancia y herramientas de análisis de datos ha permitido mejorar la comprensión de entornos complejos y aumentar la capacidad de respuesta de las operaciones. Informes recientes del Secretariado destacan el papel creciente de la innovación en la adaptación del mantenimiento de la paz a nuevas amenazas, incluyendo aquellas derivadas de conflictos asimétricos y de la actuación de actores no estatales⁴⁷. Sin embargo, estas transformaciones también plantean interrogantes desde el punto de vista jurídico, en particular en relación con la protección de datos, la soberanía estatal y la percepción de las operaciones por parte de las poblaciones locales.

6.2. ¿Hacia la sostenibilidad como principio estructural?

Estas dinámicas convergen en la emergencia de la *sostenibilidad como principio estructural del mantenimiento de la paz*, que se impone progresiva-

⁴⁵ Entre la abundante literatura sobre esta cooperación, ver: DIEUDONNE ASSOVI, Coffi: *La Cooperation ONU-UA pour une paix durable et holistique en Afrique*, 2022; MBIDA MBIDA, Rémy, *L'Union Africaine dans le maintien de la paix et sa coopération avec les Nations Unies*, 2022

⁴⁶ La aprobación de la Resolución 2719 (2023) del Consejo de Seguridad supone, en este sentido, un hito importante, al consagrar la posibilidad de una financiación regular por parte de las Naciones Unidas de las operaciones de paz dirigidas por la Unión Africana, rompiendo con la lógica anterior de autorizaciones puntuales y financiaciones ad hoc. El mecanismo previsto establece que hasta el 75 % de los costes de una misión africana puedan ser cubiertos por las contribuciones obligatorias de las Naciones Unidas, previa autorización del Consejo de Seguridad y siempre que la Unión Africana respete las normas de las Naciones Unidas en materia de disciplina, transparencia y derechos humanos.

⁴⁷ ONU, *Strategy for the Digital Transformation of UN Peacekeeping*, con implementación y desarrollo en informes posteriores (ver: <https://peacekeeping.un.org/es/strategy-digital-transformation-of-un-peacekeeping>).

mente como criterio de evaluación de la viabilidad y legitimidad de las operaciones. En este contexto, la sostenibilidad no se limita a la disponibilidad de recursos, sino que integra dimensiones políticas, operativas e institucionales que condicionan la capacidad de las misiones para cumplir sus mandatos. Como subrayan de forma expresa documentos estratégicos recientes de las Naciones Unidas, en particular *Nuestra Agenda Común (2021)*⁴⁸ y *Una nueva agenda para la paz (2023)*⁴⁹, la sostenibilidad se configura como un elemento central para garantizar la eficacia y la legitimidad de las operaciones., la eficacia del mantenimiento de la paz depende cada vez más de su capacidad para adaptarse a las condiciones específicas de cada contexto. En este sentido, una operación sostenible no es simplemente aquella que puede mantenerse en el tiempo, sino aquella que se diseña teniendo en cuenta sus condiciones reales de implementación.

Desde esta perspectiva, la sostenibilidad se configura como un *criterio emergente de diseño de los mandatos*, que introduce una lógica de priorización y realismo operativo en contraste con la tendencia expansiva que había caracterizado las décadas anteriores. Este enfoque implica una reconsideración de la relación entre ambición normativa y capacidad operativa, situando en el centro del análisis la cuestión de la viabilidad.

Al mismo tiempo, la centralidad de la sostenibilidad se vincula con la aparición de *formas de multilateralismo más selectivo y funcionalmente flexible*, en las que la participación en las operaciones se articula en función de capacidades, intereses y compromisos diferenciados. Este fenómeno refleja una adaptación del multilateralismo clásico a un entorno internacional más fragmentado, en el que la acción colectiva se construye de manera más flexible y pragmática.

Finalmente, esta evolución puede interpretarse como expresión de una inflexión hacia un cierto *realismo normativo*, que reconoce la necesidad de ajustar las ambiciones del Derecho internacional a las limitaciones de la práctica. Este enfoque no implica necesariamente una erosión de los principios fundamentales, sino más bien una reconsideración de las condiciones de su aplicación efectiva. Desde esta perspectiva, el mantenimiento de la paz deja de entenderse como un modelo normativamente cerrado. Se configura, más bien, como un instrumento cuya coherencia se construye en la interacción constante entre principios y práctica.

En suma, la crisis de sostenibilidad no debe interpretarse únicamente como un síntoma de debilitamiento del mantenimiento de la paz, sino como el reflejo de un proceso de *reconfiguración estructural del instrumento*, en el que se redefinen sus condiciones de viabilidad, sus objetivos y sus límites.

⁴⁸ ONU, *Nuestra Agenda Común*, Asamblea General: A/75/982 (2021).

⁴⁹ ONU, *Una nueva agenda para la paz*, Asamblea General: A/77/CRP.1/Add.8 (2023).

Esta transformación plantea, a su vez, la necesidad de repensar tanto su encuadramiento jurídico como su función en el sistema internacional contemporáneo.

7. CONCLUSIÓN: DE LA ADAPTACIÓN FUNCIONAL A LA SOSTENIBILIDAD COMO CRITERIO ESTRUCTURAL

A lo largo de sus ochenta años de existencia, las operaciones de mantenimiento de la paz han experimentado una evolución profunda que refleja, en gran medida, las transformaciones del propio sistema internacional. De instrumento pragmático concebido para gestionar situaciones de confrontación interestatal en el contexto de la Guerra Fría, el mantenimiento de la paz ha pasado a configurarse como un dispositivo complejo, multifuncional y jurídicamente híbrido, llamado a intervenir en escenarios caracterizados por la fragmentación de actores, la debilidad institucional y la persistencia de conflictos internos.

Este proceso de expansión funcional progresiva ha permitido a las Naciones Unidas adaptar sus instrumentos a nuevas realidades, pero ha tenido también como consecuencia una creciente indeterminación conceptual y jurídica. La superposición de lógicas —mantenimiento, consolidación e incluso imposición de la paz— ha erosionado la coherencia del modelo clásico y ha dificultado su encuadramiento en las categorías tradicionales del sistema de seguridad colectiva.

Las tensiones identificadas en este trabajo —ambigüedad del fundamento jurídico, ampliación de los mandatos, uso más robusto de la fuerza y creciente contestación política— no constituyen fenómenos aislados, sino manifestaciones de una transformación más amplia del instrumento. En este sentido, la fase más reciente del mantenimiento de la paz no puede entenderse únicamente como una etapa adicional de su evolución, sino como un momento de inflexión en el que se redefinen sus condiciones de viabilidad.

Es en este contexto donde la noción de sostenibilidad adquiere relevancia como categoría analítica central. Tal como se ha puesto de relieve, la sostenibilidad no se limita a una dimensión financiera, sino que integra consideraciones políticas, operativas e institucionales que condicionan la posibilidad misma de desplegar y mantener operaciones sobre el terreno. Desde esta perspectiva, la evolución reciente del mantenimiento de la paz puede interpretarse como el tránsito desde una lógica de expansión funcional hacia una lógica de viabilidad estructural.

Este desplazamiento implica, en primer lugar, una reconsideración de los criterios de diseño de los mandatos, que ya no pueden formularse exclusivamente en función de objetivos normativos, sino que deben integrar desde el inicio las condiciones reales de su implementación. En segundo lugar,

comporta una transformación del multilateralismo en el que se inscribe el mantenimiento de la paz, favoreciendo la aparición de formas más selectivas y flexibles de cooperación internacional. En tercer lugar, puede interpretarse como expresión de una inflexión hacia un cierto realismo normativo, en el que la legitimidad del mantenimiento de la paz depende no solo de su conformidad con el Derecho internacional, sino también de su capacidad efectiva de implementación en contextos políticamente condicionados.

Desde esta perspectiva, el mantenimiento de la paz aparece hoy menos como un modelo normativamente definido que como un proceso en permanente reconfiguración, cuya coherencia depende de su capacidad para articular de manera equilibrada principios y realidades. Lejos de suponer necesariamente su declive, la crisis de sostenibilidad puede interpretarse como una oportunidad para redefinir el instrumento sobre bases más realistas y, en última instancia, más sólidas.

En definitiva, la evolución del mantenimiento de la paz pone de manifiesto una de las características más persistentes del Derecho internacional contemporáneo: su capacidad de adaptación a través de la práctica, pero también su exposición constante a las tensiones derivadas de la relación entre norma y poder. En este sentido, el futuro del mantenimiento de la paz dependerá menos de la formulación de nuevas categorías jurídicas que de la capacidad de la comunidad internacional para sostener, en condiciones cambiantes, un instrumento que sigue siendo central para la gestión colectiva de la paz y la seguridad internacionales.

