

Anexo IV

Aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de las Naciones Unidas destinado en operaciones de mantenimiento de la paz

Sr. Bimal N. PATEL

A. Introducción

1. El concepto de mantenimiento de la paz se ha desarrollado a través de la práctica de las Naciones Unidas y se erige como una de sus contribuciones más positivas y tangibles al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹. El personal de mantenimiento de la paz a menudo se desenvuelve en condiciones de seguridad complejas y en deterioro en las que es blanco de ataques de actores hostiles y hace frente a amenazas asimétricas². Según informes con datos relativos al mantenimiento de la paz en el mundo, se ha producido un notable incremento del número de víctimas mortales por actos dolosos, que se refleja en la cifra acumulada de miembros del personal de las Naciones Unidas destinados en operaciones de mantenimiento de la paz que han fallecido como consecuencia de actos de ese tipo. Del total de 4.433 víctimas mortales registradas entre el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 1.134 se debieron a actos dolosos, mientras que 1.410 fueron causadas por accidentes, 1.640 por enfermedades y 239 por otras causas³. La mayoría de los responsables de esos delitos no han comparecido aún ante la justicia.

2. Como señala el CICR, el delito consistente en lanzar intencionadamente ataques contra el personal de mantenimiento de la paz constituye un crimen en virtud del derecho

¹ El tema propuesto se limita a los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de las Naciones Unidas destinado en operaciones de mantenimiento de la paz. La rendición de cuentas por delitos cometidos por el personal de mantenimiento de la paz se sitúa fuera del ámbito del estudio propuesto. Noelle Higgins, “The Protection of United Nations and Associated Personnel”, *Journal of Humanitarian Assistance*, abril de 2003, pág. 1. La jurisprudencia no ha definido la clasificación de “misión de mantenimiento de la paz establecida de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Además, aunque el tema se centre en el personal de las Naciones Unidas destinado en operaciones de mantenimiento de la paz, el estudio también se basará inevitablemente en la legislación y las prácticas (incluidas las mejores prácticas y lecciones) que se estén extrayendo del despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por organizaciones regionales o con autorización de estas. De hecho, la práctica de los Estados y la jurisprudencia de la Unión Africana y la OTAN son relevantes para comprender y valorar adecuadamente la aplicabilidad de los aspectos jurídicos a nivel global en el contexto de las Naciones Unidas.

² Asamblea General, *Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/77/573)* (1 de noviembre de 2022), párr. 59.

³ Todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía están preocupados por los delitos cometidos contra el personal de las Naciones Unidas destinado en operaciones de mantenimiento de la paz y han estado abogando por su seguridad. Al rendir homenaje a 43 miembros del personal de mantenimiento de la paz procedentes de Noruega, Jean-Pierre Lacroix, Secretario General Adjunto, agradeció los esfuerzos de ese Estado por apoyar a las autoridades nacionales en su lucha contra la impunidad (declaración de Jean-Pierre Lacroix de 22 de marzo de 2023). Para “medir” los delitos cometidos se pueden aprovechar diversas iniciativas relacionadas con las tecnologías de la información, incluida la base de datos del Grupo de Amigos, que permitan una evaluación y el establecimiento de un marco jurídico amplio cuyo objeto sea combatir los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Véase Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, Global peacekeeping data: fatalities by year and incident type up to 31/05/2025, en https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_incident_type_5_111_may_2025.pdf.

internacional consuetudinario⁴. La comunidad internacional —incluidos los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad y el Secretario General de las Naciones Unidas— ha expresado en repetidas ocasiones su honda preocupación por las dificultades para llevar ante la justicia a los autores de delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El escaso número de enjuiciamientos de ese tipo de delitos favorece un clima de impunidad y menoscaba la seguridad del personal⁵. El avance de la impunidad afecta a 123 países que aportan contingentes y policía y repercute negativamente en el mantenimiento de la paz, que es una expresión de solidaridad internacional y “uno de los instrumentos más eficaces de que disponen las Naciones Unidas para promover y mantener la paz y la seguridad internacionales”⁶. Para evitar que se agravara esta tendencia y velar por el cumplimiento del mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 2589 (2021), copatrocinada por más de 80 Estados Miembros, relativa al fortalecimiento de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz. El Consejo pidió que se prestara atención renovada a las medidas para enjuiciar a los autores de esos actos⁷. El propósito y alcance de la presente propuesta de estudio se derivan de la resolución 2589 (2021) del Consejo de Seguridad y de la voz de los Estados Miembros y de responsables de las Naciones Unidas expresada a lo largo de los años en diversos foros.

3. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34)⁸, la Asamblea General⁹, el Consejo de Seguridad¹⁰ y el Secretario General¹¹ han condenado enérgicamente los ataques selectivos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (es decir, el personal de las Naciones Unidas destinado en operaciones de mantenimiento de la paz) y todos los actos de violencia contra ese personal. En consonancia con estas inquietudes, el Secretario General ha puesto en marcha las iniciativas Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P) y Acción por el Mantenimiento de la Paz+ (A4P+)¹², que

⁴ CICR, Norma 33, Base de Datos sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Se menciona que, según el CICR, lanzar intencionadamente un ataque contra el personal de mantenimiento de la paz constituye un crimen en virtud del derecho internacional, mientras que la posibilidad de confirmarlo es una cuestión que puede determinarse mediante el examen de la práctica de los Estados y la jurisprudencia. El estudio tiene por objeto elaborar directrices que hagan que la norma consuetudinaria resulte claramente identificable y fácilmente accesible para los usuarios. En consecuencia, el proyecto de directrices será de utilidad inmediata para las cortes y tribunales, el sistema de las Naciones Unidas, las misiones sobre el terreno y los profesionales.

⁵ Consejo de Seguridad, resolución S/RES/2589, relativa a la seguridad del personal de mantenimiento de la paz (18 de agosto de 2021), pág. 2. En 1996, la Comisión hizo hincapié en la responsabilidad especial de la comunidad internacional de investigar y enjuiciar efectivamente esos delitos, como se destaca en la propuesta. Por lo tanto, las operaciones de mantenimiento de la paz y los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz se erigen como una cuestión aparte que reviste importancia y debe abordarse de manera específica.

⁶ Consejo de Seguridad, resolución S/RES/2518 (2020) (30 de marzo de 2020), pág. 1.

⁷ Informe del Secretario General, véase la nota 3 *supra*, párr. 70.

⁸ Asamblea General, *Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*. Véanse los párrs. 187 de A/77/19 (2023), 151 de A/75/19 (2021); 35 de A/72/19 (2018); 36 de A/69/19 (2015); 33 de A/64/19 (2010); 113 de A/54/839 (2000); y 55 de A/51/130 (1996).

⁹ Asamblea General, A/RES/47/120B, *Un programa de paz*, (20 de abril de 1993), pág. 5, en <https://digitallibrary.un.org/record/174286?ln=en> (consultado por última vez el 11 de julio de 2023).

¹⁰ Consejo de Seguridad, resolución S/RES/2436, relativa a la elaboración de un marco normativo amplio e integrado sobre el desempeño para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (21 de septiembre de 2018), pág. 1.

¹¹ Asamblea General y Consejo de Seguridad, resolución S/2015/682: El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (2 de septiembre de 2025), párr. 103. Véase también *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peace-making, and peacekeeping*, párr. 66.

¹² El Canadá, Australia y Nueva Zelanda, aunque acogieron con satisfacción que la A4P+ se centrara en la rendición de cuentas ante el personal de mantenimiento de la paz, hicieron hincapié en que este merecía y demandaba un proceso en el que se investigara y enjuiciara con imparcialidad y prontitud a los autores de delitos y ataques contra el personal de mantenimiento de la paz, con el fin de evitar futuras pérdidas. Asimismo, se hicieron eco del llamamiento para que se adoptaran más medidas destinadas a combatir la impunidad en relación con delitos cometidos contra el personal de

hacen hincapié en siete prioridades clave, entre ellas situar la rendición de cuentas en el centro de los esfuerzos de colaboración para combatir la impunidad¹³. En las Reuniones de Alto Nivel del Grupo de Amigos para Promover la Rendición de Cuentas por los Delitos cometidos contra el Personal de Mantenimiento de la Paz también se celebró un debate de fondo sobre la provisión de marcos jurídicos que respaldaran el concepto de rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹⁴.

4. Desde 1948, el mantenimiento de la paz ha evolucionado desde un modelo principalmente militar de observación de alto el fuego y separación de las fuerzas tras guerras entre Estados hasta un modelo complejo integrado por muchos elementos —militares, policiales y civiles— que trabajan conjuntamente con el objetivo de sentar las bases de una paz y una seguridad sostenibles. Esta transición desde las operaciones “tradicionales” de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (llevadas a cabo con el consentimiento de las partes en conflicto, por lo general Estados, en las que los “casco azul” realizan el seguimiento de una tregua entre las partes beligerantes mientras los mediadores buscan una solución política al conflicto subyacente) —por ejemplo, las dos operaciones de mantenimiento de la paz basadas en la observación y el seguimiento establecidas a finales de la década de 1940— hasta operaciones robustas de mantenimiento de la paz contemporáneas, como la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), requiere un examen de la protección que en virtud del derecho internacional debe ofrecerse al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La evolución del mantenimiento de la paz ha dado lugar a una serie de complejidades en la aplicación del derecho internacional vigente. Las lagunas jurídicas pueden colmarse mediante el examen de la práctica de los Estados, los precedentes, la jurisprudencia y la doctrina emergente. En este estudio jurídico, el primero de este tipo dedicado a la causa y la misión del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se abordarán las necesidades, intereses y preocupaciones de los países que aportan contingentes en general, así como de todos los miembros de las Naciones Unidas.

B. Lagunas del marco jurídico vigente

5. El 9 de diciembre de 1994 marcó un día histórico con la aprobación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (“la Convención sobre la Seguridad”)¹⁵. Con este hito se abordaba una laguna crucial del derecho internacional: la ausencia de recursos o instrumentos jurídicos para las fuerzas no combatientes que desempeñan funciones tradicionales de mantenimiento de la paz. El ámbito de aplicación de la Convención se amplió mediante el Protocolo Facultativo de 2005 para hacer extensiva la protección al personal que participaba en la “asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz” o prestaba “asistencia humanitaria de emergencia”¹⁶. Es esencial destacar el motivo de la revisión, que tenía por objeto abarcar

mantenimiento de la paz (declaración de S. E. Craig Hawke, Representante Permanente de Nueva Zelandia, de 20 de octubre de 2021).

¹³ Naciones Unidas, *Action for Peacekeeping+: Priorities for 2021-23*, pág. 5.

¹⁴ El Grupo de Amigos incluye a 49 Estados Miembros y organizaciones regionales, entre los que figuran Bangladesh, Nepal, el Brasil, China, Indonesia, la Federación de Rusia, Rwanda, los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia, Alemania, el Japón, Marruecos, Sudáfrica, el Pakistán, la India, Egipto, Etiopía y la Liga de los Estados Árabes.

¹⁵ La Convención sobre la Seguridad, de 1994, se negoció y adoptó en el contexto de los ataques contra el personal de las Naciones Unidas en Somalia, la ex-Yugoslavia y Rwanda. La relativa rapidez con la que se negoció y celebró la Convención también dio lugar a una serie de cuestiones que entonces no quedaron bien definidas. Incluso el Protocolo de 2005 sigue adoleciendo de falta de claridad y certidumbre derivadas de la Convención de 1994.

¹⁶ El debate pone de relieve la necesidad de aportar claridad jurídica en relación con diversos aspectos de las operaciones de paz. El estudio de la Comisión es, por tanto, crucial para superar los retos jurídicos y abordar la falta de seguridad jurídica que afecta directamente a la aplicación de la Convención tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

la evolución de las responsabilidades asumidas en las operaciones de paz, concretamente en el contexto de los esfuerzos humanitarios.

6. Han transcurrido dos decenios desde el último examen del alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad y su Protocolo. Durante este período, las operaciones de paz han experimentado una rápida evolución, pasando del mantenimiento de la paz “tradicional” a “operaciones multidimensionales” con mandatos cada vez más robustos¹⁷. Ese tiempo también ha sido testigo de un notable incremento del número de víctimas mortales en conjunto, entre ellas las causadas por actos dolosos: 488 víctimas mortales entre 2005 y 2025¹⁸. Tras tomar nota de la evolución de las operaciones de paz, es imperativo reconocer las tendencias emergentes en estas, subrayando la necesidad de examinar los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

7. **Las zonas grises: La difusa distinción entre las diversas formas de operaciones de paz.** En el documento “United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines” se reconoce que los límites existentes entre la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la imposición de la paz son cada vez más difusos y que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas corre el mayor riesgo en este tipo de operaciones¹⁹. La zona gris se amplía aún más con el novedoso concepto de “operación robusta de mantenimiento de la paz”, que implica el uso de la fuerza en el plano táctico con el consentimiento de las autoridades del país anfitrión, de las principales partes en conflicto o de unas y otras. La imposición de la paz puede suponer el uso de la fuerza a nivel estratégico o en el ámbito internacional, lo que normalmente está prohibido para los Estados Miembros en virtud del Artículo 2, párrafo 4, de la Carta, a menos que sea autorizado por el Consejo de Seguridad²⁰. El Consejo de Seguridad otorga mandatos “robustos” a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, autorizándolas al “uso de todos los medios necesarios” para disuadir los intentos de alterar por la fuerza el proceso político, proteger a los civiles que se encuentren bajo la amenaza inminente de un ataque físico o ayudar a las autoridades nacionales en el mantenimiento del orden público²¹. No obstante, la cuestión que debe estudiarse es si la “distinción difusa” o la “zona gris” dan lugar a la aplicación de la legislación adecuada para regular la protección del personal implicado. La cuestión de la distinción difusa resulta evidente en el informe de la Comisión Internacional de Investigación para Malí, en que se reconocen las amenazas asimétricas a las que se enfrenta la MINUSMA y se destacan la profunda complejidad del estatus de la MINUSMA en virtud del derecho internacional humanitario, la dificultad de determinar su estatus exacto en el conflicto armado maliense²² y la de clasificar con precisión la naturaleza jurídica de los ataques de que es

¹⁷ En el estudio se subraya que el régimen jurídico aplicable a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ya no responde a las necesidades de las misiones de mantenimiento de la paz contemporáneas que operan en entornos hostiles y en conflictos armados no internacionales, ni protege suficientemente al personal de mantenimiento de la paz.

¹⁸ En 2005, el total acumulado de víctimas mortales era de 2.228 y, entre 2005 y abril de 2025, ascendía a 4.423, es decir, 2.195 víctimas mortales en los últimos 20 años, casi el doble que entre 1948 y 2005. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_1_108_february_2025.pdf.

¹⁹ United Nations Peacekeeping Operations, *Principles and Guidelines* (marzo de 2008), págs. 18 y ss. Es objetivo del estudio examinar en detalle la evolución, el grado de comprensión en el presente y la pertinencia de la doctrina principal, así como sus repercusiones en la protección del personal de mantenimiento de la paz.

²⁰ En el estudio del tema se examina la existencia de lagunas jurídicas (tanto en cuestiones de fondo como de procedimiento), pero no se pretende abordar los aspectos técnicos ni operacionales causantes de la impunidad.

²¹ Por ejemplo, en relación con la situación que se produjo en Abyei, el Consejo prorrogó las tareas de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), de conformidad con el párrafo 3 de su resolución 1990 (2011), que incluía la autorización para adoptar las “medidas necesarias”. Lo mismo ocurrió con la MINUSCA (resolución 2659 (2022), párr. 34), y la MONUSCO (resolución 2666 (2022), párr. 22). Dichas autorizaciones afectan directa o indirectamente a los pilares fundamentales del derecho internacional aplicable al mantenimiento de la paz, en particular el derecho internacional humanitario y la Convención sobre la Seguridad.

²² El término “conflicto armado”, que no se define en los Convenios de Ginebra de 1949, se ha interpretado generalmente de forma muy amplia. Los enjuiciamientos y las investigaciones llevados a

objeto. La Comisión de Investigación señaló el riesgo de que la MINUSMA fuera percibida por los grupos armados como participante en el conflicto armado²³.

8. **Necesidad de aclarar la protección ofrecida por el derecho internacional humanitario al personal de mantenimiento de la paz que participa en operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas, así como el alcance de esa protección.** Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no entran en la categoría de conflicto armado internacional, que, según las definiciones establecidas, implica que uno o más Estados recurran a la fuerza armada contra otro Estado²⁴. Por ejemplo, pueden darse situaciones en las que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se vea atrapado en un conflicto armado entre Estados y sea objeto de ataques por parte de miembros de una o más fuerzas beligerantes, pero la fuerza de las Naciones Unidas no se convierta ella misma en parte del conflicto armado. Este caso es diferente porque el derecho de los conflictos armados casi no lo prevé expresamente, salvo una protección indirecta en virtud del artículo 37, párrafo 1 d), del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, que prohíbe simular que se posee un estatuto de protección, mediante el uso de signos, emblemas o uniformes de las Naciones Unidas o de Estados neutrales o de otros Estados que no sean partes en el conflicto. Con esta disposición se contempla claramente que las Naciones Unidas y, por extensión, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, gozan de “estatuto de protección”. No obstante, la naturaleza de ese estatuto y los derechos y obligaciones que se derivan del mismo no se explican en el Protocolo²⁵.

9. Las operaciones de mantenimiento de la paz tampoco encajan perfectamente en la definición tradicional de conflicto armado no internacional, que suele implicar una situación de violencia armada prolongada entre las fuerzas armadas de un Estado y grupos disidentes o rebeldes, o entre múltiples actores no estatales dentro de un Estado en las que no necesariamente participen contingentes gubernamentales. De hecho, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueden pertenecer a una categoría *sui generis*, a menos que reciban el mandato de intervenir directamente en las hostilidades. El objetivo del estudio propuesto es determinar las características distintivas entre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que se llevan a cabo bajo el mandato del Consejo de Seguridad y en interés de la comunidad internacional, en contraposición a las de los actores estatales o no estatales que persiguen sus propios intereses. Además, algunas investigaciones académicas apuntan que el régimen jurídico aplicable a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ya no responde a las necesidades de las que actualmente operan en entornos hostiles y en conflictos armados no internacionales ni protege suficientemente al personal de mantenimiento de la paz²⁶. Funcionarios de las Naciones Unidas y académicos han venido sugiriendo la necesidad de proteger a las fuerzas de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, Stephen Mathias destaca un

cabo por las autoridades nacionales de Malí, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo nos permiten identificar los desafíos, a saber, el enfoque político de las Naciones Unidas y los Estados, las limitaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las dificultades en la reunión de pruebas y la capacidad de las instituciones estatales, entre otros. Stéphane Jean, “Apoyando la justicia nacional y las instituciones de seguridad: el papel de las operaciones de paz de las Naciones Unidas”, *Crónica ONU*, 23 de febrero de 2023.

²³ Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Malí, S/2020/1332 (19 de junio de 2020), párr. 829. Los autores utilizan diversos medios para atacar al personal de mantenimiento de la paz; en casos así, identificar al individuo es muy difícil. En esos lugares no existen instituciones estatales que garanticen el estado de derecho, por lo que detener a los delincuentes es una tarea difícil. También es necesario que los juicios ante los tribunales nacionales cumplan las normas jurídicas internacionales pertinentes.

²⁴ En el estudio de caso del CICR se identifican varias cuestiones al respecto (véase <https://casebook.icrc.org/case-study/convention-safety-un-personnel>). Este estudio complementa el análisis jurídico existente y tiene por objeto llenar el vacío existente respondiendo a esas preguntas sobre la base de la práctica de los Estados y la jurisprudencia.

²⁵ Christopher Greenwood, “Protection of Peacekeepers: The Legal Regime”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 7 (1996), págs. 185 a 190.

²⁶ Huw Llewellyn, “The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, págs. 718 a 728; Thierry Kaiser & Carlijin Ruers, The application of international humanitarian law to peacekeepers, en <https://doi.org/10.1163/18754112-20210004>.

conjunto de jurisprudencia, que va desde la del Tribunal Especial para Sierra Leona hasta la de la Corte Penal Internacional, en la que se ha sostenido que el personal de las misiones de mantenimiento de la paz tiene derecho a protección, pero que la perdería si participara directamente en operaciones militares²⁷. Aunque se centra en las cortes y tribunales internacionales, M. A. Bangura pone de relieve los múltiples desafíos que plantea el enjuiciamiento de los autores de delitos contra el personal de mantenimiento de la paz: la pérdida de pruebas con el paso del tiempo, la dificultad para conseguir testigos, el acceso restringido a las pruebas que se encuentran en poder de las Naciones Unidas, la elevada carga probatoria y las sensibilidades políticas y diplomáticas, entre otros²⁸. Cabe señalar el papel, las limitaciones y la importancia de la Convención sobre la Seguridad, de 1994, así como su eficacia para brindar protección al personal de mantenimiento de la paz frente a ataques. En virtud de los artículos 7 y 11, los Estados Partes tienen la obligación específica de proteger al personal de mantenimiento de la paz y tipificar como delito en su legislación nacional cualquier ataque de que aquel sea objeto²⁹. No obstante, la comunidad internacional es consciente de que la Convención presenta varios inconvenientes: dificultad para determinar su aplicabilidad, alcance limitado de la protección (no se aplica a las misiones de imposición de la paz), reticencia de los Estados a reconocer el “conflicto armado” y dificultad para hacer cumplir las obligaciones de los Estados³⁰. Para dilucidar el marco jurídico por el que se rigen los mandatos robustos que autorizan la participación de personal de mantenimiento de la paz en operaciones militares activas más allá de la excepción tradicional de “legítima defensa” y “defensa del mandato”, es imprescindible examinar la interacción entre el *ius ad bellum*, el *ius in bello*, el *ius post bellum* y el derecho internacional en tiempos de paz³¹. Se plantea la cuestión crucial de si participar en la defensa del mandato equivale a participar en las hostilidades, lo que podría dar lugar a la pérdida de la protección reconocida al personal de mantenimiento de la paz. La responsabilidad de determinar si una situación se rige por el régimen de la Convención sobre la Seguridad o por el derecho internacional humanitario recaerá en los mandos y soldados sobre el terreno, y los criterios en los que deben basarse están mal definidos y probablemente no se puedan aplicar en la práctica. Resulta difícil saber qué régimen corresponde en una situación, como la de Somalia, en la que se declaró que no eran de aplicación los Convenios de Ginebra y, sin embargo, las fuerzas de las Naciones Unidas consideraban combatientes a todos los que se encontraban sobre el terreno en las inmediaciones³². En este contexto, es imperativo prestar atención a la propuesta formulada por Costa Rica en la Sexta Comisión, que apoyaron Sierra Leona y Suiza y por la que se reconocía la necesidad de aclarar los respectivos ámbitos de aplicación del derecho internacional humanitario y la Convención sobre la Seguridad y su Protocolo, con el fin de evitar desequilibrios en el régimen de protección y colmar posibles lagunas³³.

²⁷ Stephen Mathias, “UN Peacekeeping Today: Legal Challenges and Uncertainties” (2017), vol. 18, *Melbourne Journal of International Law*, 13.

²⁸ Bangura, M. A. (2010) “Prosecuting the Crime of Attack on Peacekeepers: A Prosecutor’s Challenge”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 23, núm. 1, págs. 165 a 181, doi:10.1017/S0922156509990379.

²⁹ Artículo 7, relativo a la obligación de velar por la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, y artículo 11, relativo a la prevención de los delitos contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado.

³⁰ Siobhan Wills, “The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel” (2003), *Human Rights Brief*, vol. 10, núm. 2.

³¹ Marco Longobardo, *Robust peacekeeping mandates: an assessment in light of jus post bellum*, Oxford Academic, en <https://academic.oup.com/book/39643/chapter/339611114>. Alice Gadler, *The Protection of Peacekeepers and International Criminal Law: Legal Challenges and Broader Protection*, *German Law Journal* (Cambridge University Press, 2010).

³² Sara Lindberg Bromley, “Hazards of Peacekeeping: Peacekeepers as Targets of Violence”, en *Handbook on Peacekeeping and International Relations* (Edward Elgar Publishing, diciembre de 2022), págs. 300 a 313, citado en Siobhan Wills, “The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *Human Rights Brief*, vol. 10, núm. 2 (2003), <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1407&context=hrbrief>.

³³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones: 61ª sesión plenaria, (A/60/PV.61)*, 8 de diciembre de 2005. Véanse también acta resumida de la novena sesión: Sexta

10. **Ausencia de legislación sustantiva sobre delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz.** El informe de 2023 del International Peace Institute³⁴ se centró en tres misiones prioritarias a las que se había referido específicamente la Secretaría de las Naciones Unidas: MINUSCA, MINUSMA y MONUSCO³⁵. Estas misiones fueron seleccionadas como prioritarias por estar expuestas a un elevado número de ataques. En el informe se recomendaba promover el desarrollo de una definición común de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz y se alentaba la claridad jurídica en cuanto a la naturaleza de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz. Del mismo modo, diversos debates celebrados en relación con la Conferencia Ministerial sobre Mantenimiento de la Paz, que tuvo lugar en Accra (Ghana) en diciembre de 2023, dieron lugar a importantes conclusiones, a saber:

a) Si bien en la Convención sobre la Seguridad se definen ciertos delitos, no se tienen en cuenta amenazas contemporáneas, como las campañas de desinformación o información errónea, que de hecho ponen en peligro la seguridad del personal de mantenimiento de la paz;

b) Resulta esencial establecer una definición coherente y clara o indicar los elementos constitutivos de un delito contra el mantenimiento de la paz;

c) Se requiere un desarrollo progresivo de normas que se base en la evolución de las prácticas de los Estados y de las Naciones Unidas relativas a los marcos jurídicos nacionales e internacionales que abordan retos cambiantes³⁶.

11. **Ilustración de los desafíos jurídicos a los que se enfrentan los Estados afectados por conflictos.** La carta de 12 de junio de 2000 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente de Sierra Leona, en la que le solicitaba que considerara la posibilidad de crear un Tribunal Especial para llevar ante la justicia a los autores de crímenes contra la población de Sierra Leona y de la toma de rehenes entre el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, constituye un ejemplo de lagunas en el derecho penal sustantivo en el ámbito nacional. En la carta se afirmaba que Sierra Leona no disponía de los recursos ni de la experiencia necesarios para celebrar juicios por tales delitos. Asimismo, se señalaba que existían lagunas en el derecho penal sierraleonés, que no contemplaba crímenes tan atroces como los de lesa humanidad ni algunos de los graves abusos contra los derechos humanos que se habían cometido³⁷. Esa carta tiene una importancia histórica, ya que condujo a la creación del Tribunal Especial para Sierra Leona, cuyas sentencias serían las primeras en abordar específicamente la naturaleza y el alcance de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz. La carta también es importante porque pone de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los Estados afectados por conflictos a la hora de investigar y enjuiciar crímenes atroces, como la ausencia de un derecho

Comisión, celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 20 de octubre de 2005, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones (A/C.6/60/SR.9); acta resumida de la 8ª sesión: Sexta Comisión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 19 de octubre de 2005 (A/C.6/60/SR.8).

³⁴ International Peace Institute, *Accountability for crimes against peacekeepers* (marzo de 2023), en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2023/03/2303_Accountability-for-Crimes-Against-Peacekeepers.pdf (consultado por última vez el 11 de julio de 2023).

³⁵ En varios casos, el mandato de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puede expirar. No obstante, la vigencia de los casos de rendición de cuentas va más allá de los mandatos de las misiones y, por lo tanto, tiene que haber continuidad en el apoyo de las Naciones Unidas al enjuiciamiento de delitos contra el personal de mantenimiento de la paz. El Grupo de Amigos, formado por 49 Estados y organizaciones internacionales y regionales, ha desempeñado un papel importante en la sensibilización de la comunidad internacional y en la defensa de los medios, métodos y mecanismos para abordar la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

³⁶ Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, reunión preparatoria de la Conferencia Ministerial sobre Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas de 2023 sobre la seguridad del personal de mantenimiento de la paz, organizada conjuntamente por el Pakistán y el Japón los días 30 y 31 de agosto de 2023, Islamabad, pág. 3, en https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_ministerial_safety_and_security_preparatory_meeting_summary_2023.pdf.

³⁷ Documentos de las Naciones Unidas sobre Sierra Leona: Cartas del Consejo de Seguridad, en <https://www.rscsl.org/Documents/Establishment/S-2000-786.pdf>.

penal y una administración de justicia penal eficaces. El funcionamiento del Tribunal Especial para Sierra Leona tuvo un efecto directo en las operaciones de mantenimiento de la paz. Reviste importancia específica para este tema, ya que contribuyó al campo más amplio del derecho penal internacional, que abarca los ataques al personal de mantenimiento de la paz, los mecanismos de justicia transnacional y los desafíos de la aplicación de la justicia penal internacional con el pleno apoyo de las partes interesadas.

12. Desafíos en materia de derecho procesal que afectan a la investigación y el enjuiciamiento. El marco jurídico internacional vigente aplicable a la seguridad del personal de mantenimiento de la paz puede resumirse tal como se indica a continuación. En primer lugar, el artículo 9 de la Convención sobre la Seguridad, que establece la definición de los delitos contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, entre otras cosas, obliga a los Estados Partes a sancionar el delito con arreglo a su legislación nacional³⁸. En segundo lugar, las Naciones Unidas no tienen autoridad ni capacidad para llevar a cabo investigaciones penales sobre presuntos delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz en el territorio del Estado anfitrión. En tercer lugar, las Naciones Unidas solo pueden llevar a cabo investigaciones internas con fines administrativos y no tienen autoridad legal para obligar a los testigos a cooperar en sus investigaciones, por lo que puede haber obstáculos en cuanto a la admisibilidad de los informes de investigación de las Naciones Unidas en virtud de la legislación penal sustantiva y procesal de los Estados Miembros³⁹. Así pues, de conformidad con el derecho internacional, un Estado que acoge a personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tiene el derecho y la obligación de investigar y enjuiciar los delitos cometidos en su territorio contra ese personal⁴⁰. Al mismo tiempo, este examen muestra varias limitaciones. En primer lugar, en la medida en que la investigación de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz la llevan a cabo diferentes Estados de acuerdo con sus leyes nacionales pertinentes, es tanto más difícil para las Naciones Unidas proponer los procedimientos establecidos en el modelo de memorando de entendimiento para su aplicación general en la investigación de tales delitos⁴¹. En segundo lugar, los artículos 9 y 10 de la Convención sobre la Seguridad se incorporan habitualmente a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o de las misiones celebrados por las Naciones Unidas con los países anfitriones⁴². A pesar de ello, la falta de claridad sobre el momento en el que las fuerzas de las Naciones Unidas pasan a ser combatientes —debido a un mecanismo basado en un umbral mal definido— pone de hecho el control sobre su situación de

³⁸ Artículo 9 de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado: Delitos contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado: 1. La comisión intencional de: (a) Un homicidio, secuestro u otro ataque contra la integridad física o la libertad de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o el personal asociado; b) Un ataque violento contra los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o del personal asociado, que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad; c) Una amenaza de tal ataque con el objetivo de obligar a una persona natural o jurídica a realizar o abstenerse de realizar algún acto; d) Una tentativa de cometer tal ataque, y e) Un acto que constituya la participación como cómplice en tal ataque o tentativa de ataque o que suponga organizar u ordenar a terceros la comisión de tal ataque, será considerado delito por cada Estado Parte en su legislación nacional. 2. Los Estados Partes sancionarán los delitos enumerados en el párrafo 1 con penas adecuadas que tengan en cuenta su gravedad.

³⁹ Resulta inevitable la cooperación internacional para la investigación y el enjuiciamiento efectivos de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Es esencial velar por que no haya trabas legales que impidan esa cooperación. El tema abarca el principio de cooperación entre los organismos de mantenimiento de la paz, los Estados anfitriones, los Estados que envían personal de mantenimiento de la paz y los organismos de las Naciones Unidas, así como la aclaración de la responsabilidad de cada autor.

⁴⁰ Asamblea General, [A/66/598](#), Informe amplio sobre todos los procesos que forman parte de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz desplazado por las Naciones Unidas (9 de diciembre de 2011), párr. 3. Véase también: Asamblea General, artículo 10 de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.

⁴¹ Asamblea General, [A/66/598](#), Informe amplio sobre todos los procesos que forman parte de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz desplazado por las Naciones Unidas (9 de diciembre de 2011), párrs. 32 a 34.

⁴² *Ibid.*, párr. 7.

protección en manos de las propias fuerzas beligerantes a las que se dirige la misión de las Naciones Unidas. Si los ataques contra las fuerzas de las Naciones Unidas son limitados y causan un número reducido de víctimas mortales, es poco probable que la respuesta del personal de mantenimiento de la paz sea lo suficientemente contundente como para cruzar el umbral a partir del cual deja de aplicarse la Convención sobre la Seguridad. En cambio, si el personal de mantenimiento de la paz es objeto de ataques despiadados e implacables, puede verse obligado a emprender acciones de autodefensa que traspasen ese umbral. Esta separación entre el régimen de la Convención y el régimen del derecho humanitario parece inviable⁴³.

13. **Estado de ratificación de la Convención sobre la Seguridad y de su Protocolo Facultativo.** La Convención sobre la Seguridad no está ampliamente ratificada por varias razones, como se señala en la Sexta Comisión⁴⁴. En primer lugar, tal y como indicó el Brasil,

⁴³ Mahnoush H. Arsanjani, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional, en https://legal.un.org/avl/pdf/ha/csunap/csunap_e.pdf.

⁴⁴ Sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, 61ª sesión plenaria, de 8 de diciembre de 2005 (A/60/PV.61). Véanse también Acta resumida de la novena sesión: Sexta Comisión, celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 20 de octubre de 2005, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones (A/C.6/60/SR.9); acta resumida de la 8ª sesión: Sexta Comisión, celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 19 de octubre de 2005 (A/C.6/60/SR.8). A continuación se ofrece un breve resumen de las declaraciones de los Estados Miembros:

1. **Burkina Faso:** el creciente número de ataques hace que sea imperativo reforzar y **ampliar el alcance de la protección jurídica** en virtud de la Convención. 2. **Senegal:** se debe prestar especial atención a la armonización de ese protocolo con diversos instrumentos jurídicos internacionales, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El futuro de las misiones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria, asistencia técnica y otras, emprendidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, dependerá de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponga la Organización, pero también de la capacidad de la comunidad internacional de proteger al personal interesado. Se deben realizar los máximos esfuerzos para garantizar la seguridad de esos emisarios de la paz y velar por que los responsables de delitos contra ellos no queden impunes. 3. **Liechtenstein:** los riesgos a los que estaban expuestos el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado parecían haber aumentado, en parte, debido a que se había desplegado a un mayor número de sus miembros, pero también al **clima de impunidad reinante** en algunas de las zonas donde llevan a cabo sus operaciones. 4. **Nigeria:** la Convención, aunque valiosa, había carecido de universalidad desde el principio, en gran parte debido a las graves inquietudes que suscitaba su alcance. Algunas operaciones internacionales emprendidas por las Naciones Unidas no estaban amparadas por la Convención, pese a tener graves connotaciones de seguridad. Por tanto, se debía acelerar la redacción de un protocolo facultativo que subsanara las deficiencias de la Convención. 5. **Guatemala:** la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, de 1973, establecía un amplio régimen de protección para esas personas. El principio de *aut dedere aut iudicare* (obligación de extraditar o juzgar) es fundamental para dicho régimen, que era aplicable a las personas de la condición pertinente, independientemente de que se encontraran o no en un lugar de gran riesgo. El personal de las Naciones Unidas y el personal asociado que corrieran un riesgo determinado debían disfrutar del mismo grado de protección que el previsto en la Convención de 1973. Por consiguiente, el alcance de la Convención sobre la Seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado se debía ampliar para garantizar, en la medida de lo posible, que quienes atacasen a dicho personal no pudieran eludir la acción de la justicia. 6. **Namibia, en nombre del Grupo de los Estados de África:** el Grupo condenó inequívocamente todos los actos que pretendían socavar, o que de hecho socavaban, la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado, que eran cruciales para el éxito de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas a mantener la paz y la seguridad internacionales. El Grupo consideraba que la Convención era un instrumento importante para reforzar el régimen de protección jurídica, pero que seguía adoleciendo de falta de universalidad. Además, **el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado participaban en compromisos que tenían graves consecuencias para la seguridad que la Convención no abordaba.** 7. **El Reino Unido, en nombre de la Unión Europea y otros 12 países:** el término “consolidación de la paz”, consagrado en el artículo II, párrafo 1 a) del Protocolo se limitaba a las situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto. Se manifestó que las operaciones de las Naciones Unidas en cualquier fase del ciclo del conflicto podían ser de consolidación de la paz con arreglo al Protocolo. En segundo lugar, el Protocolo ampliaba la aplicación de la Convención de 1994 a todas las operaciones de ese tipo

el régimen de protección previsto en la Convención entrañaba delicadas cuestiones jurídicas y políticas y resultaba esencial una aclaración jurídica para la aplicación de la Convención en los tribunales nacionales. Nigeria señaló que la Convención, aunque valiosa, había carecido de universalidad desde el principio, en gran parte debido a las serias inquietudes que suscitaba su alcance⁴⁵. Algunas operaciones internacionales emprendidas por las Naciones Unidas no estaban amparadas por la Convención, pese a tener graves connotaciones en relación con la seguridad. Las deliberaciones de la Sexta Comisión también ponen de relieve la falta de claridad en la definición de términos clave, que es crucial para aplicar el derecho pertinente. Por ejemplo, en relación con el término “consolidación de la paz”, la República Islámica del Irán señaló que debían tenerse muy en cuenta las diferentes interpretaciones y concepciones de los Estados Miembros con respecto su significado en el Protocolo⁴⁶.

14. Las dificultades desde el punto de vista jurídico para el mantenimiento de la paz son reales y tienen que abordarse. Entre ellas hay que considerar que las amenazas a la seguridad del personal de mantenimiento de la paz evolucionan constantemente, y cada vez resultan más necesarias las capacidades para contrarrestarlas, así como un compromiso firme por parte de los Estados Miembros y de las Naciones Unidas para generar y mantener las capacidades que ayudarán a cumplir los ambiciosos mandatos, tal y como destacó Jean-Pierre Lacroix, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz, durante la Conferencia Ministerial sobre Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas de 2023, celebrada en Ghana⁴⁷.

C. El tema propuesto cumple los criterios de la Comisión sobre nuevos temas

15. El tema satisface plenamente los cuatro criterios de selección de nuevos temas prescritos por la Comisión y una de sus aportaciones más importantes es el **auténtico valor práctico** que brinda⁴⁸. En primer lugar, el tema refleja las necesidades de los Estados en materia de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional. Los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz afectan a 123 Estados que aportan contingentes y fuerzas de policía y son motivo de preocupación para la comunidad internacional en conjunto porque “se cometen contra personas que representan a la comunidad internacional y arriesgan sus vidas para proteger su interés fundamental en el mantenimiento de la paz y la seguridad

emprendidas por las Naciones Unidas, sin hacer referencia a ningún mecanismo de riesgo o riesgo excepcional desencadenante. 8. **Cuba:** no disponemos de una definición ampliamente aceptada del término “construcción de la paz”, ni en la doctrina política ni en derecho internacional. Por lo tanto, corresponde ahora a los Estados promulgar la legislación nacional necesaria para aplicar la Convención y el Protocolo Facultativo. Sin embargo, el término no es aplicable en situaciones previas a conflictos.

⁴⁵ En el estudio se identifican lagunas en el derecho internacional, así como líneas difusas entre diversas formas de operaciones de paz, por lo que el proyecto de directrices, basado en la investigación, habrá colmado las lagunas y será útil para los Estados en las causas que se conozcan en tribunales nacionales. Las directrices elaboradas en el plano internacional tenderán a dejar margen para que la Comisión aborde normas que se encuentran en diferentes fases atendiendo a su grado de estabilidad y consenso, como sugiere la jurisprudencia actual. Por ejemplo, la Comisión caracterizó la Guía de la Práctica sobre las **Reservas a los Tratados** como una “caja de herramientas”, lo que sugiere oportunidades para que los Estados elijan entre las directrices. Asimismo, la Guía contiene recomendaciones relativas a las mejores prácticas que se formulan como sugerencias, más que como requisitos. El **proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados** profundizaba en el anterior proyecto jurídicamente vinculante elaborando el proyecto de artículos que se convirtió en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Del mismo modo, las directrices de la Comisión sobre este tema profundizarán en la Convención sobre la Seguridad y su Protocolo Facultativo, aunque no haya preparado estos instrumentos.

⁴⁶ El tema abarca el estudio de la cuestión de la claridad jurídica de la terminología, el alcance y la ausencia de derecho penal sustantivo.

⁴⁷ <https://ghana.un.org/en/254944-2023-un-peacekeeping-ministerial-usg-jean-pierre-lacroix-opening-statement-behalf-secretary>.

⁴⁸ Comisión de Derecho Internacional, *Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), págs. 72 y ss.

internacionales de la humanidad⁴⁹. La preocupación expresada por el incremento de actos dolosos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como se indica en la resolución 2589 del Consejo de Seguridad⁵⁰, demuestra la voluntad política y la necesidad jurídica de abordar la cuestión de la impunidad y promover activamente la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra este personal. El fortalecimiento del marco jurídico internacional sobre la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas complementarí­a el esfuerzo de los Estados Miembros por promover la rendición de cuentas⁵¹.

16. En segundo lugar, el tema está lo suficientemente avanzado en lo que respecta a la práctica de los Estados para permitir el desarrollo progresivo y la codificación. La prohibición de atacar y cometer delitos contra el personal de mantenimiento de la paz figura en manuales militares y códigos penales de diversos Estados⁵². En general, los Estados han condenado a los autores de ataques contra el personal y los bienes de las misiones de mantenimiento de la paz y no se ha constatado ninguna práctica oficial en sentido contrario⁵³.

17. En tercer lugar, el tema es “concreto y viable”. La Comisión ha reconocido que, siempre que se cumplan los requisitos, los crímenes contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado constituyen crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad⁵⁴. El análisis de las respuestas a los cuestionarios remitidos a los Estados Miembros, al Departamento de Operaciones de Paz y a las partes interesadas pertinentes ayudará a estudiar

⁴⁹ *Anuario... 1996*, vol. II (segunda parte), págs. 51 y ss.

⁵⁰ Desde la aprobación de la resolución 2589 (2021), relativa a la prevención de delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha exhortado repetidamente a la aplicación de diversos aspectos de esta resolución mediante las resoluciones 2594 (2021), 2612 (2022), 2618, 2625 (2022), 2628 (2022), 2640 (2022), 2659 (2022), 2666 (2022), 2674 (2023), 2709 (2023), 2717 (2023) y 2723 (2024). Este énfasis pone de relieve tanto la necesidad como la gravedad de la situación y la preocupación del Consejo de Seguridad.

⁵¹ El proyecto de directrices ayudará a expertos y profesionales a determinar si la decisión debe aplicarse y cómo, en lugar de abordar los objetivos políticos de la decisión, que son principalmente competencia de las autoridades legislativas. Una consecuencia puede ser la evolución gradual de normas basadas en esa práctica ascendente. Los actores estatales tienen opiniones diversas acerca de la Convención sobre la Seguridad y su Protocolo Facultativo, pero el proyecto de directrices será útil para quienes ejecuten realmente el mandato de mantenimiento, consolidación e imposición de la paz. Dado que ya existen instrumentos de derecho vinculante, los Estados Miembros se mostrarán más favorables al proyecto de directrices y, además, este no contribuirá en modo alguno a la fragmentación del derecho internacional en este ámbito. El proyecto de directrices resultará útil, creíble y persuasivo para las principales partes interesadas. Asimismo, el proyecto de directrices se habrá enriquecido con las deliberaciones, análisis y aportaciones de los Estados durante los debates celebrados en la Sexta Comisión, el Grupo de Amigos, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C34) y las reuniones bianuales de nivel ministerial, entre otros foros.

⁵² El artículo 9 de la Convención sobre la Seguridad exige a todos los Estados que son partes que tipifiquen como delito en sus legislaciones nacionales la comisión intencionada de diversos ataques y actos hostiles contra el personal de las Naciones Unidas o el personal asociado, además de aplicar la obligación general de extraditar o juzgar a los acusados de esos delitos. Reino Unido: artículo 1 de la Ley sobre el Personal de las Naciones Unidas, de 1997; Alemania: artículo 10 de la Ley por la que se introduce el Código de Delitos contra el Derecho Internacional, de 2002; Francia: artículo 461-12 del Código Penal de 1992; Sudáfrica: artículo 8, párrafo 2 b) iii) de la Ley de Aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 2022; Sudán: artículo 154 g) de la Ley de las Fuerzas Armadas, de 2007; Finlandia: artículo 7, párrafo 15 del Código Penal de Finlandia, de 1889; Australia: artículo 268.79 de la Ley del Código Penal, de 1995; Azerbaiyán: artículo 116.0.3 del Código Penal de 2000; Bélgica: artículo 136.17 *quater* del Código Penal de 1867; Canadá: Ley de Lucha contra los Crímenes de Lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra, de 2000. Véase también: CICR, Practice relating to rule 33, en *DIH consuetudinario – Practice relating to rule 33 Personnel and Objects Involved in a Peacekeeping Mission* (icrc.org) (consultado por última vez el 13 de febrero de 2023).

⁵³ CICR, Bases de datos de derecho internacional humanitario, norma 33, en <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1/rule33> (consultado por última vez el 12 de febrero de 2023).

⁵⁴ Comisión de Derecho Internacional, artículo 19 del proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, de 1996. Las aclaraciones y mejoras de los marcos jurídicos relacionados con la protección del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado representan pasos esenciales para el cumplimiento del compromiso adquirido por la Comisión.

y analizar la práctica de las organizaciones estatales e internacionales. En actas públicas de reuniones entre partes interesadas —incluido el Grupo de Amigos— se reflejan varias preguntas, como, por ejemplo: i) ¿Existen procedimientos operativos estándar para gestionar los casos de rendición de cuentas? ii) ¿Varían estos procedimientos de una misión a otra? iii) ¿Existe suficiente apoyo político para la rendición de cuentas y una defensa activa de su promoción? iv) ¿Qué desafíos externos existen a la hora de promover la rendición de cuentas? ¿Se están formulando políticas para abordarlos? v) ¿Deberían entrar en el ámbito de la rendición de cuentas todos los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz, y no solo los que causan víctimas mortales? vi) ¿Qué mecanismos existen para procesar a los infractores una vez concluidas las misiones? vii) ¿Cómo pueden contribuir los Estados Miembros a promover la rendición de cuentas? ¿Existen mecanismos en las misiones para reforzar las capacidades de los Estados anfitriones? La lista emergente de cuestiones identificadas por los Estados, la Secretaría de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno pone de relieve la urgente necesidad de llevar a cabo análisis que se traduzcan en beneficios prácticos para los Estados, las Naciones Unidas, las misiones sobre el terreno y la comunidad internacional en su conjunto.

18. Preocupaciones absolutas y apremiantes de la comunidad internacional, incluidos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los países que aportan contingentes, el Consejo de Seguridad y el Secretario General. En cuarto lugar, la Comisión también puede examinar aquellos temas que reflejen nuevas cuestiones surgidas en el ámbito del derecho internacional e inquietudes apremiantes de la comunidad internacional. Resulta imperativo destacar las necesidades expresadas por los Estados que condenan los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Como se ha puesto de relieve en el estudio propuesto, los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, siguen siendo motivo de gran preocupación. Los años 2024 y 2025 han sido testigos de muertes y lesiones de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y han agravado la preocupación del Secretario General, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros y los países que aportan contingentes. La necesidad y la preocupación subyacentes apuntan claramente a la exigencia de responsabilidades a los autores de los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) presenció actos que causaron muertos y heridos entre el personal de mantenimiento de la paz y el personal asociado los días 10 de octubre, 11 de octubre, 29 de octubre, 7 de noviembre, 19 de noviembre y 22 de noviembre de 2024. **Dos miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Sri Lanka** resultaron heridos en el cuartel general de la FPNUL el 10 de octubre de 2024. **Dos miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Indonesia** resultaron **heridos** tras producirse dos explosiones cerca de una torre de observación próxima a la base de la misión el 11 de octubre de 2024. **Ocho miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Austria** resultaron heridos tras el impacto de un cohete contra el cuartel general de la FPNUL en el sur del Líbano el 29 de octubre de 2024. El 7 de noviembre de 2024, un convoy de la FPNUL que transportaba personal de mantenimiento de la paz recién desplegado fue atacado en el sur del Líbano por un dron, que hirió a cinco miembros del grupo. **Cuatro miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Ghana** resultaron **heridos** cuando un cohete alcanzó su base en el sur del Líbano el 19 de noviembre de 2024. **Cuatro miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Italia** resultaron **heridos** cuando dos cohetes impactaron en Shama el 22 de noviembre de 2024⁵⁵. El Consejo de Seguridad condenó estos incidentes que afectaron a posiciones de la FPNUL y causaron muertos y heridos entre su personal de mantenimiento de la paz⁵⁶. Asimismo, a la vez que expresó su profundo agradecimiento a los países que aportan contingentes a la FPNUL, **instó a todas las partes a que tomaran las medidas necesarias para respetar la seguridad del personal y las instalaciones de la**

⁵⁵ <https://press.un.org/en/2025/org1746.doc.htm>.

⁵⁶ <https://press.un.org/en/2024/sc15897.doc.htm>.

FPNUL⁵⁷. **Se ha confirmado la muerte de, al menos, 116 miembros del personal del UNRWA** en 2024 en el conflicto entre Israel y Hamás⁵⁸.

19. En 2025 hubo nuevos ataques contra personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que se saldaron con víctimas. En enero de 2025, **varios cascos azules murieron** al servicio de la MONUSCO. Tras los hechos, Grecia se hizo eco de que los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz podían constituir crímenes de guerra, y señaló que los que se habían llevado a cabo contra el personal de mantenimiento de la paz de la MONUSCO eran fundamento para la designación de sanciones. El Reino Unido hizo las mismas observaciones. Eslovenia subrayó que los atentados constituían “un ataque contra la paz misma” y destacó la responsabilidad del Consejo de Seguridad de **respaldar de forma inequívoca a su personal** en estos tiempos peligrosos y **velar por que regresara sano y salvo con sus seres queridos**⁵⁹. Refiriéndose a la **muerte causada a miembros del personal de mantenimiento de la paz de Kenia** (MINUSCA) el 28 de marzo de 2025, el Consejo de Seguridad condenó el ataque en los términos más enérgicos y reiteró que ese tipo de acciones podían constituir crímenes de guerra. También hizo un llamamiento al Gobierno de la República Centroafricana para que investigara con prontitud el ataque con el apoyo de la MINUSCA, promoviera la rendición de cuentas por tales actos llevando a los autores ante la justicia, y mantuviera informado de los avances al país que aportaba contingentes, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad 2518 (2020) y 2589 (2021)⁶⁰. **Un miembro del personal de mantenimiento de la paz de Túnez** murió en febrero de 2025 mientras prestaba servicio en la MINUSCA. El Consejo de Seguridad expresó asimismo su profundo agradecimiento a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía a la MINUSCA⁶¹. El 7 de marzo de 2025, **dos helicópteros de las Naciones Unidas** que procedían a una evacuación **fueron tiroteados**, lo que causó **la muerte de un miembro de la tripulación y heridas a otras dos personas** de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS). El Consejo de Seguridad reiteró que los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz podían constituir crímenes de guerra y exigió que los responsables de los ataques rindieran cuentas⁶². El 28 de febrero de 2025, la **privación de libertad de más de 60 miembros del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas** al servicio de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) llevó al Consejo de Seguridad a condenar inequívocamente la acción, perpetrada por las Fuerzas de Apoyo Rápido, a la que se sumaba el secuestro a mano armada de ocho civiles y el saqueo de un convoy logístico de la UNISFA. El Consejo de Seguridad expresó profunda alarma por las amenazas a la seguridad del personal civil y de mantenimiento de la paz de la UNISFA. Asimismo, condenó todas las formas de violencia contra el personal de las Naciones Unidas y la población civil, incluidos los secuestros selectivos, y reiteró que los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz podían constituir crímenes de guerra⁶³. En febrero de 2025, un convoy de la FPNUL que llevaba a personal de mantenimiento de la paz al aeropuerto de Beirut fue atacado violentamente, y se prendió fuego a un vehículo. El **Comandante Adjunto de la Fuerza saliente** de la FPNUL, de **Nepal**, que regresaba a casa tras haber concluido su misión, resultó **herido**, junto con otros miembros del personal de mantenimiento de la paz. La FPNUL pidió a las autoridades libanesas una investigación completa e inmediata y el procesamiento de todos los responsables⁶⁴. El Secretario General señaló que los autores debían rendir cuentas y que **debían respetarse en todo momento la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas**. Agregó que ese tipo de ataques contra el personal de mantenimiento de la paz infringían el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, y podían constituir crímenes de guerra⁶⁵. Estos incidentes,

⁵⁷ <https://press.un.org/en/2024/sc15897.doc.htm>.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ <https://press.un.org/en/2025/sc15981.doc.htm>.

⁶⁰ <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161706>.

⁶¹ <https://press.un.org/en/2025/sc15994.doc.htm>.

⁶² <https://press.un.org/en/2025/sc16026.doc.htm>.

⁶³ <https://press.un.org/en/2025/sc16022.doc.htm#:~:text=The%20members%20of%20the%20Security,of%20eight%20vehicles%20and%20280%2C000>.

⁶⁴ <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-14-february-2025#:~:text=We%20are%20shocked%20by%20this,may%20amount%20to%20war%20crimes>.

⁶⁵ <https://press.un.org/en/2025/sgsm22556.doc.htm>.

matanzas y ataques que sufre año tras año el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con los que a veces se pretende deslegitimar todo el mandato de mantenimiento de la paz, subrayan la necesidad de realizar un estudio detallado y elaborar directrices sobre los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por los delitos de que sus miembros son objeto. Un órgano subsidiario de la Asamblea General, a saber, la Comisión de Derecho Internacional, integrada por personas de reconocida competencia en derecho internacional y cuya obra ha sido en los últimos 75 años fuente de aplicación doctrinal y práctica y de ayuda a la comunidad internacional, es el más adecuado para llevar a cabo ese estudio.

20. La naturaleza dinámica de las amenazas a la seguridad que plantean los grupos armados organizados, los terroristas, la difusión de información errónea y las campañas de desinformación sobre las misiones de mantenimiento de la paz y sus mandatos se han traducido en un aumento exponencial del número de delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los últimos años⁶⁶. En la Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas sobre el Mantenimiento de la Paz, celebrada los días 13 y 14 de mayo de 2025, se reiteró la preocupación por la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Además del Secretario General y el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, participaron Estados de diversas regiones del mundo, entre otros Alemania, Indonesia, Irlanda, el Japón, Kenya, Malawi, Rumanía, Sudáfrica, Ghana, Australia, Dinamarca, Polonia y Zambia. El Secretario General subrayó que había que plantearse algunas preguntas difíciles sobre los mandatos que guiaban estas operaciones y sobre cómo deberían ser los resultados y las soluciones⁶⁷.

D. El tema hace referencia a los trabajos de la Comisión, en los que está basado

21. El informe de la Comisión sobre los trabajos de su 48º período de sesiones (6 de mayo a 26 de julio de 1996), contiene el texto y los comentarios al proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. En el proyecto de artículo 19 se reconocen y definen los crímenes contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. Estos crímenes acarrearán consecuencias negativas para el efectivo desempeño del mandato que le ha sido confiado y tienen consecuencias negativas ulteriores sobre la capacidad de las Naciones Unidas para desempeñar eficazmente su función esencial de mantener la paz y la seguridad internacionales. La Comisión afirmó la **responsabilidad especial** de la comunidad internacional de garantizar el enjuiciamiento y castigo efectivos de los responsables y expresó su preocupación por el hecho de que estos crímenes se produjeran cuando el sistema nacional de justicia penal o de orden público era inoperante o no era plenamente capaz de responder a esos crímenes. En el examen del tema se analizará la labor anterior de la Comisión en relación con el artículo 19 del proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.

E. Alcance y contenido del tema

22. El objetivo de este tema es determinar si los instrumentos jurídicos internacionales existentes permiten hacer frente a los desafíos actuales y futuros de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y, en caso negativo, encontrar formas de colmar las lagunas jurídicas para fortalecer la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

⁶⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores de la India, discurso inaugural del Ministro, S. Jaishankar, en la presentación del Grupo de Amigos sobre la resolución 2589 del Consejo de Seguridad, relativa a la rendición de cuentas por delitos contra el personal de mantenimiento de la paz (16 de diciembre de 2022), <https://mea.gov.in/Speeches>.

⁶⁷ <https://peacekeeping.un.org/en/remarks-to-media-following-peacekeeping-ministerial-meeting-future-of-peacekeeping>.

23. El alcance del tema es el siguiente:

a) En primer lugar, la elaboración de una taxonomía de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que tenga en cuenta la transición desde las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales hasta las modernas. La Carta de las Naciones Unidas no hace referencia al mantenimiento de la paz, y no existe en la jurisprudencia una definición de “operación de mantenimiento de la paz de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”⁶⁸. Así pues, definir ese término y otros conexos es fundamental para determinar el significado y el alcance del “personal de las Naciones Unidas y personal asociado que participa en operaciones de mantenimiento de la paz”;

b) En segundo lugar, un examen detallado de los marcos jurídicos internacionales que se aplican a los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, incluidos la Convención sobre la Seguridad, los Convenios de Ginebra, los Protocolos Adicionales y el derecho internacional humanitario. Incluirá un examen de las definiciones jurídicas de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los ataques intencionales contra el personal de mantenimiento de la paz⁶⁹. También incluirá el reconocimiento expreso y la codificación del derecho internacional consuetudinario en relación con los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la protección a la que tiene derecho una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

c) En tercer lugar, se abordará la cuestión de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El término “rendición de cuentas” se utiliza para estudiar todos los métodos viables para exigir responsabilidades a los autores. En el estudio del tema se abordarán solo los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas y se centrará la atención en los relativos a la obligación de rendir cuentas, la responsabilidad y la atribuibilidad. En esta parte del tema se examinarán, entre otras cosas, la eficacia de las disposiciones de los mandatos de mantenimiento de la paz que rigen la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y las consecuencias jurídicas de las violaciones graves de los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o de la misión en lo que respecta a la denuncia, la investigación y el enjuiciamiento de esos delitos, también cuando los acuerdos ya no son vigentes. Se incluirá un examen de los mecanismos existentes para denunciar, investigar y enjuiciar a los autores de delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con el fin de determinar las posibilidades de proponer un procedimiento de aplicación general en la investigación de tales delitos⁷⁰;

d) En aras de la exhaustividad, en el estudio también se examinarán la aplicabilidad de la jurisdicción universal, el principio *aut dedere aut iudicare*, el ámbito del derecho internacional por el que se rigen las inmunidades y privilegios, la responsabilidad del Estado y el principio de complementariedad. Las prácticas de los países que aportan y acogen contingentes, junto con las decisiones de tribunales especiales, como el Tribunal Penal Especial de la República Centroafricana y el Tribunal Especial para Sierra Leona, proporcionarán información importante de los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes para el examen de este tema.

⁶⁸ Tribunal Especial para Sierra Leona, *Prosecutor v. Sesay (Issa Hassan)*, fallo, causa núm. SCSL-04-15-T, *International Criminal Law Reports (ICL)*, vol. 667 (2009), párr. 221 y ss., en <https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/RUF/1234/SCSL-04-15-T-1234-searchable.pdf>.

⁶⁹ El alcance del estudio incluye un examen de las definiciones de “personal de las Naciones Unidas” y “personal asociado”.

⁷⁰ En varios casos, el mandato de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puede expirar. No obstante, la vigencia de los casos de rendición de cuentas va más allá de los mandatos de las misiones y, por lo tanto, tiene que haber continuidad en el apoyo de las Naciones Unidas al enjuiciamiento de delitos contra el personal de mantenimiento de la paz. El Grupo de Amigos, formado por 49 Estados y organizaciones internacionales y regionales, ha desempeñado un papel importante en la sensibilización de toda la comunidad internacional y promovido la utilización de medios, métodos y mecanismos para abordar la rendición de cuentas por los actos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz.

24. El alcance del tema se limitará a los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sin restar importancia a la cuestión, en este estudio no se aborda la rendición de cuentas del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas por las acciones llevadas a cabo en operaciones de mantenimiento de la paz, debido a la necesidad de acotar el tema para que resulte manejable. Este enfoque está en consonancia con la resolución 2589 (2021) del Consejo de Seguridad, relativa a la promoción de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz. Asimismo, el tema se centra en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas y no se incluyen otras operaciones de la Organización, dada la especial importancia y repercusión de los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

25. El objetivo general del estudio consiste en evaluar los marcos jurídicos internacionales aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y todos los medios viables para estudiar los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El propósito es presentar un **proyecto de directrices** que sirvan de ayuda a los Estados y a las Naciones Unidas en la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz, de modo que los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se aborden adecuadamente para evitar la impunidad.

Conclusión

26. Las necesidades existentes desde el punto de vista jurídico, así como los intereses y las preocupaciones de los Estados y de la comunidad internacional para identificar, evaluar y tomar medidas que aseguren la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz siguen figurando entre los avances más importantes para la protección y la seguridad general del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas⁷¹. **Por consiguiente, los esfuerzos de la Comisión por aclarar, codificar y consolidar progresivamente el derecho internacional en este ámbito tendrán un valor práctico directo.** También servirían para complementar otros esfuerzos de las Naciones Unidas, como el proyecto para la aplicación de la resolución 2589 (2023-2026). La labor de la Comisión representa un paso adelante lógico en la consolidación de la práctica de los Estados, la doctrina y la jurisprudencia emergente. El resultado final que se propone es un **proyecto de directrices**. De manera progresiva, la Comisión ha pasado de proponer proyectos de artículos de derecho vinculante a proyectos de directrices o conclusiones. Uno de los principales objetivos es posibilitar la influencia del derecho indicativo a través de un proyecto de directrices. Además, la Comisión está examinando la cuestión por primera vez y la Convención sobre la Seguridad y su Protocolo Facultativo resultan insuficientes para abordar la diversidad de situaciones y las lagunas existentes. Reconociendo el carácter delicado del tema, un instrumento de derecho indicativo exhaustivo, fruto de una investigación meticulosa y bien argumentado, a saber, un proyecto de directrices, sería mejor aceptado por los Estados. Este cambio será coherente con el enfoque de la labor realizada por la Comisión en los últimos 15 años, en que se prefieren las normas de derecho indicativo, en lugar de normas de derecho vinculante, que pueden encontrar más apoyo para un desarrollo, interpretación y evolución graduales. Los **proyectos de directrices** serán un vehículo eficaz para la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, y la Comisión está bien equipada para elaborar instrumentos jurídicamente no vinculantes en forma de proyectos de directrices. Reconociendo la sensibilidad del tema, las necesidades y las lagunas existentes, un proyecto de directrices será más útil para los Estados, tanto de acogida como de origen, y para las Naciones Unidas y el personal de mantenimiento de la paz en general.

⁷¹ El estudio se basa en la necesidad percibida, como puede deducirse de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, distintos mecanismos formales e informales de los Estados Miembros y la labor anterior de la Comisión. Además, se inspira en un ejercicio similar realizado por la Comisión en el contexto de otro tema: la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional (ILC/A/73/10). El tema de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional responde a una de las preocupaciones apremiantes de la comunidad internacional.

Un avance sincrónico del derecho junto con diversas iniciativas para promover la rendición de cuentas por delitos contra el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fortalece las operaciones de mantenimiento de la paz y, en última instancia, contribuye a que la Organización pueda desempeñar un papel más efectivo en la promoción y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

27. Tanto la Comisión como el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han cumplido 75 años. Cuando la Organización conmemora sus 80 años de existencia, esta propuesta de estudio de la Comisión concluye rindiendo homenaje a todo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que ha sacrificado su vida en acto de servicio por la causa de la paz y la seguridad.

Bibliografía seleccionada

A. United Nations Documents

- UN Security Council, *On developing a comprehensive and integrated performance policy framework for UN peacekeeping operations*, [S/RES/2436\(2018\)](#).
- UN Security Council, *On peacekeeping reform*, [S/RES/2378\(2017\)](#).
- UN Security Council, *On safety and security of peacekeepers*, [S/RES/2518\(2020\)](#).
- UN Security Council, *On safety and security of peacekeepers*, [S/RES/2589\(2021\)](#).
- UN General Assembly, *Report of special committee on peacekeeping operations*, [A/75/19\(2021\)](#).
- UN General Assembly, *Report of special committee on peacekeeping operations*, [A/51/130\(1996\)](#).
- UN General Assembly, *An agenda for peace: resolutions*, [A/RES/47/120B](#).
- UN Secretary-General, *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the high-level independent panel on peace operations*, [A/70/357-S/2015/682 \(1994\)](#).
- Report of the Ad Hoc Committee, *Elaboration of an International Convention dealing with the safety and security of United Nations and associated personnel*, [A/49/22](#). (1993).
- UN General Assembly, *Official records of 60th session: 61st plenary meeting*, [A/60/PV.61](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Question of responsibility for attacks on United Nations and associated personnel and measures to ensure that those responsible for such attacks are brought to justice*, [A/C.6/49/L.4 \(1994\)](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Summary record of the 8th meeting*, [A/C.6/60/SR.8 \(2005\)](#).
- UN General Assembly- Sixth Committee, *Summary record of the 9th meeting on the scope of legal protection under the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/C.6/60/SR.9](#) and [A/C.6/60/SR.22](#).
- UN General Assembly, *Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/RES/49/59 \(1995\)](#).
- UN General Assembly-Sixth Committee, *Scope of legal protection under the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/60/518 \(2005\)](#).
- UN General Assembly, *Optional Protocol to the Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, [A/RES/60/42 \(2005\)](#).
- UN Secretary-General, *Comprehensive report on all processes involved in the investigation and prosecution of crimes against deployed United Nations peacekeepers*, [A/66/598 \(2011\)](#).

- UN Secretary-General, *Implementation of the recommendations of the Special Committee on peacekeeping operations*, [A/77/573 \(2022\)](#).
- UN Secretary-General, *Action for peacekeeping+: priorities for 2021-23*.
- UN Secretary-General, *Prosecution of crimes against deployed peacekeepers*, [A/65/700](#).
- UN Secretary-General, *Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel*, [A/73/392 \(2018\)](#).

B. Other International Legal Instruments

- Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc 2187 U.N.T.S. 90.
- Statute of the Special Court for Sierra Leone, 2178 U.N.T.S. 145.
- UN Transitional Administration in East Timor, *On the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences*, UN Doc UNTAET/REG/2000/15.

C. International Law Commission Documents

- International Law Commission, *Draft code of crimes against the peace and security of mankind*, ([A/51/10](#)), Yearbook 1996, Vol. II. Part II, pp. 51–53.
- International Law Commission, *Yearbook of the ILC 1997*. Vol II. Part II.

D. International jurisprudence

- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Situation in Georgia: Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation*, ICC-01/15.
- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Situation in Darfur, Sudan: Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer*, Decision on confirmation of charges, ICC-02/05-03/09.
- International Criminal Court: Pre-trial Chamber I, *Prosecutor v. Abu Garda*, Decision on confirmation of charges, ICC-02/05-02/09.
- International Criminal Tribunal for Rwanda: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Bagosora*, Judgment & sentence, ICTR-98-41-T.
- International Criminal Tribunal for Rwanda: Trial Chamber II, *Prosecutor v. Augustin Ndindiliyimana*, Judgment & sentence, ICTR-00-56-T.
- International Tribunal for Former Yugoslavia: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Ratko Mladic*, Judgment, IT-09-92-T.
- Special Court for Sierra Leone: Trial Chamber I, *Prosecutor v. Issa Hassan Sesay*, Judgment, SCSL-04-15-T.
- Special Court for Sierra Leone: Appeals Chamber, *Prosecutor v. Charles Taylor*, Judgment, SCSL-03-01-A.

E. Selected Articles, Books, Lectures, other documents

- Alassane, Diallo, “Les Nations Unies face aux nouveaux enjeux de la paix et de la sécurité internationales.” (2005): 1-400.
- Álvarez, Pablo. “La Seguridad del Personal de Paz de las Naciones Unidas: Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección.” *Estudios Internacionales* 46, no. 178 (2013): 43–59.
- Arsanjani, Mahnoush, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, United Nations Visual Library of International Law.

- Blondel, J.-L. (1993). Las fuerzas de las naciones unidas para el mantenimiento de la paz y la aplicacion del derecho internacional humanitario (The United Nations Peacekeeping Forces And The Application Of International Humanitarian Law). *Estudios Internacionales*, 26(104), 702–716.
- Bloom, E. T., *Protecting Peacekeepers: The Convention on the safety of United Nations and associated personnel*, *American Journal of International Law*, vol. 89, 1995, pp. 621–631.
- Bothe, Michael. “The Protection of the Peacekeepers: The Legal Regime of the Safety Convention.” *Journal of Conflict and Security Law* 7, no. 2 (2002): 191–204.
- Challenges Forum and United Services Institute, UN Peacekeepers’ Safety and Security: Patterns of attacks and pathways to peacekeeping performance, Background paper, October 2022.
- Corten, Olivier, and Klein, Pierre, “Action humanitaire et chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d’action des Forces des Nations Unies.” *Annuaire français de droit international* 39.1 (1993): 105–130.
- Engdahl, Ola, *An emerging legal regime against impunity*, Protection of Personnel in Peace Operations, International Humanitarian Law Series, vol. 16, 2007, pp. 293–308.
- Fernández, Juan. “La Protección Jurídica de los Cascos Azules: La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Protocolo Facultativo de 2005.” *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* 16 (2008): 101–115.
- Greenwood, Christopher, “Protection of Peacekeepers: The Legal Regime”, Vol. 7, *Duke Journal of Comparative and International Law* 185 (1996), pp. 185–207.
- Guéhenno, Jean-Marie. “Maintien de la paix: les nouveaux défis pour l’ONU et le Conseil de sécurité.” *Politique étrangère* (2003): 689–700.
- Howard, L. M., & Dayal, A. K. (2018). The Use of Force in UN Peacekeeping. *International Organization*, 72(1), 71–103. <https://www.jstor.org/stable/26569462>.
- Kaiser, Thierry and Ruers, Carlijin, *The application of International Humanitarian Law to Peacekeepers*, Journal of International Peacekeeping, 2021.
- Lilly, Damian, *The United Nations as a Party to Armed Conflict*, Journal of International Peacekeeping, 2016.
- Llewellyn, Huw, “The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *55 International and Comparative Law Quarterly* 3 (2006), pp. 718–728.
- Macura, Tomas, *Accountability and protection of UN peacekeepers in light of MONUSCO*, vol. 88, No. 3/4, 2013, PP 143–156.
- Maertens, Lucile. “Les opérations de maintien de la paix de l’ONU: doctrine et pratiques en constante évolution.” (2013).
- Martín, Diego J. “La Protección del Personal de las Naciones Unidas: Retos y Desafíos.” *Revista de Derecho Internacional* 14, no. 2 (2012): 235–250.
- Pacholska, M. *Illegality of killing peacekeepers*, The Crime of Attacking Peacekeepers in the Jurisprudence of International Criminal Tribunals, 13(2015) 1 *Journal of International Criminal Justice*, pp. 43–72.
- Palwankar, Umesh. “Applicabilité du droit international humanitaire aux Forces des Nations Unies pour le maintien de la paix.” *International Review of the Red Cross* 75.801 (1993): 245–259.
- Pastor, Jaime. “La Convención de Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Protocolo de 2005: Un Análisis Crítico.” *Revista de Estudios Internacionales* 17, no. 3 (2009): 311–326.
- Pineschi, Laura. “L’emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies “robustes”: conditions et limites juridiques.” *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*. Vol. 1. Giuffrè, 2008. 139–178.

- Rodríguez-Villasante y Prieto, Joaquín. “Derecho Internacional Humanitario y Misiones de Paz de las Naciones Unidas.” *Revista Española de Derecho Militar* 63 (2007): 45–67.
- Salverda, Nynke, *Blue helmets as targets: a quantitative analysis of rebel violence against peacekeepers 1989-2003*, *Journal of Peace Research*, vol.50, No. 6, 2013, pp. 707–720.
- Sandoz, Yves (1978), *La aplicación del derecho humanitario por las fuerzas armadas de la Organización de las Naciones Unidas (The Application of Humanitarian Law by the Armed Forces of the United Nations Organization)*, RICR, n° 29, septiembre-octubre de, p. 283.
- Solan, James, *Peacekeepers under fire: prosecuting the RUF for Attacks against the UN assistance mission in Sierra Leone*, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2010, pp. 243–293.
- De Tomás Morales, Maria Susana, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario.” *Anuario de Derecho Internacional Humanitario* 11 (2008): 213–232.
- Thakur, R. (1994). From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia. *The Journal of Modern African Studies*, 32(3), 387–410. <http://www.jstor.org/stable/161981>.
- Thouvenin, Jean-Marc. “Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies.” *Int’l LFD Int’l* 3 (2001): 105.
- Trihart, Albert, *Disinformation against UN peacekeeping operations*, International Peace Institute, November 2022.
- Urquhart, Brian, *Development in the role of the United Nations in peacekeeping* (28 May 2008), United Nations Audio Visual Library of International Law
- Uzonyi, Gary, *Finding Soldiers of Peace: three dilemmas for UN Peacekeeping Missions*, Georgetown University Press, 2020.
- Van der Lijn, Jair and Smit, Timo, *Peacekeepers under threat?: fatality trends in UN peace operations*, Stockholm International Peace Institute, 2015.
- Wharton, Sara, *The evolution of International Criminal Law: prosecuting ‘new’ crimes before the Special Court for Sierra Leone*, *International Criminal Law Review*, 2011, pp. 233–237.
- Wills, Siobhán, “The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, *Human Rights Brief* 10, no. 2 (2003): 26–30.
- 蒋圣力.(2017).联合国维持和平行动法律制度研究(博士学位论文,华东政法大学).
- 方瑞安.(2021).论海外驻军的刑事管辖与豁免(博士学位论文,华东政法大学).DOI:10.27150/d.cnki.ghdzc.2021.000022.
- 时宏远 & 周培佩.(2023).印度参与联合国维和行动的动因、作用及挑战.南亚研究, (04),58-83+155.DOI:10.16608/j.cnki.nyyj.2023.04.03.
- 伍建华 & 王樱惠.(2020).21世纪的联合国维和行动:环境、任务与挑战.武警学院学报,36(05), 22–29.
- 洪叶子. (2020).联合国维和行动与中国安全利益的法律保护.黑龙江省政法管理干部学院学报,(02),108–113.
- 何银 (2021). 联合国维和的退化与出路. 中国联合国协会. 理事专栏5期0125-14. <https://www.unachina.org/article/1694> ([Degradation and Solutions for United Nations Peacekeeping](https://www.unachina.org/article/1694)).
- 越通社 (2024). 越南呼吁加强妇女安全保障及其在联合国维和行动中的作用。越通社中文网站时政版, 2024年2月22日。(Vietnam Calls for Strengthening

Women's Safety and Security And Role In UN Peacekeeping Operations)
<https://zh.vietnamplus.vn/越南呼吁加强妇女安全保障及其在联合国维和行动中的作用-post211499.vnp>.

- 刘阳 (edi.), 2021。中国推动成立联合国维和人员安全小组。新华社, 2021年4月28日(China Promotes the Establishment of a Security Team for United Nations Peacekeepers) http://www.xinhuanet.com/world/2021-04/28/c_1127385732.htm.
 - Зверев П.Г. Правовой статус персонала ООН и связанного с ней персонала во время миротворческих операций и правовой режим их защиты// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.-2014.-№ 1-2.- С.57-60.
 - Сидорова Г. М. Проблема миротворчества в условиях обострения конфликтов в ДРК // Научный диалог, 2012. № 9. С. 75 – 89.
-