

SETENTA AÑOS DE LAS OPERACIONES DE PAZ: LOS PRINCIPALES DILEMAS Y DESAFÍOS

ANA CLAUDIA MOREIRA MIGUEL PHILIPPINI
RENATO AUGUSTO DE ALCÂNTARA PHILIPPINI

RESUMEN

El proceso de pacificación de las Naciones Unidas es la herramienta más eficaz para responder a los desafíos de paz y seguridad global. Sin embargo, el sistema internacional cambió radicalmente desde el primer despliegue de fuerzas de paz en 1948; nuevos actores y desafíos surgieron y los mandatos evolucionaron. Así, el objetivo de la investigación es analizar los tres principales desafíos para las misiones de paz de las Naciones Unidas en el siglo XXI: el uso de la fuerza para la protección de las fuerzas de paz; la relación del proceso de pacificación con el contraterrorismo; y el combate a la violencia sexual y de género practicadas por miembros de las misiones de paz o de fuerzas de países operando bajo el mandato de las Naciones Unidas. Para ello, se realizó un estudio correlacional, en el cual se empleó el método hipotético deductivo y cuya recolección de datos se dio de manera cualitativa. Se constató que, en relación con los dos primeros desafíos, la ONU debe crear una doctrina que permita usar la fuerza para proteger a sus fuerzas pacificadoras y también tratar la cuestión del terrorismo, sin que haya la desnaturalización de los principios que rigen las operaciones de paz. No obstante, se verificó que el enfrentamiento del problema de la violencia sexual y de género en el ámbito de las misiones de paz, incluyó el aumento del número de mujeres en todas sus etapas, incluso en posiciones de liderazgo.

Palabras-clave: Paz. Desafíos. Uso de la Fuerza. Contraterrorismo. Violencia sexual y de género.

1. Abogada y profesora universitaria. Alumna regular del curso de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires, maestre en Ciencia Política por la Universidad de la Fuerza Aérea, especialista en Derecho Público por el Centro Universitario Salesiano y en Derecho en Administración Pública por la Universidad Castelo Branco y bachillerato en derecho por el Centro Universitario Salesiano de Lorena. Correo electrónico: anaphi@uol.com.br.
2. Abogado y profesor universitario. Maestre en Ciencia Política por la Universidad de la Fuerza Aérea, especialista en Derecho Procesal Civil por el Centro Universitario Salesiano y en Derecho Militar por la Universidad Castelo Branco y bachillerato en derecho por el Centro Universitario Salesiano de Lorena. Correo electrónico: rphi@uol.com.br.

ABSTRACT

United Nations peacekeeping is the most effective tools to respond to the challenges of global peace and security. However, the international system has changed dramatically since the first deployment of peacekeepers in 1948; new actors and challenges emerged and mandates evolved. Thus, the purpose of this article is to analyze the three main challenges for United Nations peace missions in the 21st century: the use of force for the protection of peacekeepers; the relationship of peacekeeping with counterterrorism; and combating sexual and gender-based violence perpetrated by members of peacekeeping missions or country forces operating under the UN mandate. For that, a correlational study was carried out, in which the hypothetical deductive method was used and the data collection was done in a qualitative way. It was noted that, in relation to the first two challenges, the UN should create a doctrine that would allow the use of force to protect its peacekeepers and also deal with the issue of terrorism without distorting the principles governing peace. Nevertheless, it was found that tackling the problem of sexual and gender-based violence in peace missions included increasing the number of women at all stages, including leadership positions.

Keywords: Peacekeeping. Challenges. Use of Force. Counterterrorism. Sexual and gender violence.

INTRODUCCIÓN

La humanidad han intentado durante toda la historia establecer medios para reglar la convivencia y traer equilibrio a la sociedad, siendo el derecho uno de esos instrumentos, que tiene como objetivo la búsqueda de la paz, seguridad y justicia.

Las primeras nociones de derecho sin vinculación con los aspectos religiosos fueron elaboradas por Grócio (1625), en el siglo XVII, relacionadas con la ley y el orden, en oposición a la idea de soberanía de los Estados, que era la base de la política vigente después de firmado el Tratado de Westphalia, en 1648.

De esa unión de entendimientos opuestos ha sido establecido, en siglo XX, la concepción de seguridad colectiva, cuyo

objetivo era desarrollar mecanismos para impedir las guerras futuras.

De hecho, seguridad colectiva fue la denominación utilizada por los planeadores del nuevo orden mundial del periodo que se siguió a la Primera Guerra Mundial para denominar el sistema de mantenimiento de la paz internacional, sustituyendo las dinámicas del poder tradicional por una comunidad del poder (CLAUDE, 1964).

Se estableció un sistema de compromisos nacionales y mecanismos internacionales para prevenir o suplir los actos de agresiones practicados por los Estados contra otros Estados.

No obstante, es necesario decir que ese sistema puede ser analizado de diversas maneras. Hay aquellos que reconocen el sistema de seguridad basado en el equilibrio del poder como forma de gerencia de la inseguridad, o sea, la inseguridad conduce a los Estados a establecer políticas para restaurar el equilibrio del poder cuando ese es amenazado (MORGENTHAU, 2007). Así para que el sistema funcione es necesario que exista una amplia distribución del poder entre los Estados de manera que tenga la posibilidad de una respuesta colectiva potencialmente superior al poder del agresor.

En contrapartida hay aquellos que reconocen que es la comunidad internacional o las organizaciones internacionales que conducen el poder por medio de acciones coordinadas, o sea, para el mantenimiento de la paz es necesario que los Estados firmen compromisos con la comunidad internacional estableciendo una organización con autoridad para determinar cuándo y cómo deben ser impuestas sanciones (CLAUDE, 1964).

Sin embargo, ese compromiso no significa poner el interés internacional por encima del interés nacional, sino relacionar uno con el otro. Mearsheimer (1998) afirma que el sistema de seguridad colectivo reconoce el poder militar como el centro de la política internacional y las instituciones internacionales son la clave del mantenimiento del poder.

Según Mingst (2009), el primer intento de poner en práctica el sistema de seguridad fue con la Sociedad de las Naciones, pero la Liga no cumplió con el propósito de su creación. Así fue substituida por otra organización: la Organización de las Naciones Unidas, con función de actuar como una tercera fuerza para prevenir conflictos entre los Estados o limitar sus consecuencias.

El sistema de seguridad colectivo creado por la ONU hace referenciala legalidad y legitimidad del ejercicio de la fuerza. Esas interrogantes son abordadas a partir de la Carta de

las Naciones Unidas (ONU, 1945), que establece cuáles son las circunstancias en que el poder militar es justificado a la luz de las ordenanzas jurídicas internacionales (Artículos 39 e 42) y qué se entiende por legítima defensa en derecho internacional (Artículo 51). Con respecto a la legitimidad, las decisiones al respecto del empleo de la fuerza en las relaciones internacionales son de competencia del Consejo de Seguridad, que puede autorizar a los Estados-Miembros las acciones que sean necesarias para garantizar la paz y la seguridad internacional en los casos de amenaza o ruptura de la paz o en los casos de agresión. Al emitir una resolución autorizando esas acciones, la organización concede legalidad al ejercicio de la fuerza por los Estados-Miembros.

Como no hay la posibilidad de eliminar la violencia en las relaciones humanas, la organización regula el uso de la fuerza basada en los criterios de aplicabilidad y efectividad, siendo el órgano responsable por eso el Consejo de Seguridad. Así, este tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional, de acuerdo con Mingst y Karns (1995).

No obstante, a partir de la Segunda Guerra Mundial comenzó un periodo denominado "Guerra Fría", que se caracterizó por un estado de tensión permanente entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ocasionando un factor restrictivo al desempeño de la organización debido al derecho de veto, una vez que todas las acciones multilaterales de empleo militar para restablecimiento de la paz colidían con en el poder de veto de los Estados debido al interés diametralmente opuesto (ROBERTS; KINGSBURY, 1993).

Durante la Guerra Fría, los aciertos militares han vuelto a los intereses regionales. Consecuentemente los Estados han optado por establecer organizaciones regionales vuelto para la seguridad colectiva, en cuanto la ONU desarrolló el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En principio era un recurso militar en la modalidad de protección, cuyo objetivo no era el combate activo sino la disuasión para garantizar la estabilidad (NYE, 2011)

En ese periodo se empezó la reformulación del concepto de seguridad colectiva, centrando el concepto en el ámbito militar. Así se estableció la teoría de la securitización, de acuerdo con Buzan (1997) en la cual se destaca la naturaleza política de hacer la seguridad por medio de los estudios de las amenazas. Consecuentemente, ciertos temas pasaron a integrar la agenda de la seguridad.

Con el fin de la Guerra Fría las modificaciones en el orden internacional repercutieron en la actuación de la ONU. Con el fin de la bipolaridad, el multilateralismo se reveló como un

factor legitimador de la acción internacional, posibilitando el entendimiento entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (BUZAN, 1997).

La nueva visión de la ONU retoma la discusión al respecto del uso de la fuerza y predica la adopción de medidas que por momentos enfoquen la soberanía de los Estados y por momentos la ley y la orden, pasando a mezclar el poder militar y el económico con la cooperación y la interdependencia de los Estados, con vista a la combinación de la fuerza militar con las normas jurídicas.

Los cambios que operaron en el sistema internacional proporcionaron todavía una actuación más efectiva de la organización, así como el surgimiento de operaciones de paz más amplias (HUNTINGTON, 1991).

Por consiguiente, el objetivo de la investigación es analizar los principales dilemas y desafíos envueltos en las operaciones de paz después de setenta años de su creación.

1. OPERACIONES DE PAZ

Son operaciones en las cuales militares y civiles actúan para ayudar en el control y solución de los conflictos internacionales o internos existentes o posibles (GOULDING, 1993).

En realidad, no hay consenso a respecto de la definición de operaciones de paz, en conformidad con las enseñanzas de Durch (2006), siendo que las Naciones Unidas nunca las definieron en sus documentos oficiales. Según Bellamy y Williams (2010), el *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) meramente identifica el proceso de pacificación como una de las cinco actividades de paz y seguridad: *conflict prevention*; *peacemaking*; *peacekeeping*; *peace enforcement*; y *peacebuilding*³.

Según Branco (2003) las operaciones de paz son las expresiones más visibles del compromiso de la comunidad internacional con la paz y seguridad hasta el punto de que son confundidas con la propia Organización de las Naciones Unidas.

3. Para los fines de la investigación serán utilizados los términos operaciones de paz, misiones de paz, operaciones de mantenimiento de la paz como referencia al uso de personal militar, policial y civil como forma de establecer las fundaciones de una paz sostenible y a su vez, el término operaciones de imposición de paz como alusión al uso de la fuerza militar y de otras medidas con la finalidad de imponer la voluntad del Consejo de Seguridad de la Organización.

Como ya fue dicho, las operaciones de paz surgieron en el contexto de la Guerra Fría como un mecanismo de promover la paz y la seguridad. Las primeras misiones tenían en común la función de observación y monitoreo de los acuerdos de paz. Esas operaciones estaban enfocadas en las áreas del Medio Oriente y para los conflictos recurrentes del proceso de descolonización.

Había dos tipos de operaciones de paz: las misiones de observación y las operaciones de mantenimiento de la paz (DIEHL, 1994).

Según Mingst y Karns (1995), con los cambios del escenario internacional, surgieron operaciones complejas para hacer frente a las nuevas demandas de seguridad, como es el caso de las intervenciones humanitarias, una vez que el concepto de amenaza a la paz se volvió más amplio.

Así, las operaciones pasaron por transformaciones cuantitativa, normativa y cualitativa (BELLAMY, WILLIAMS, 2010).

La transformación cuantitativa se debe al hecho de que la ONU ha conducido más operaciones después de la Guerra Fría que en cuarenta años de historia previa. La transformación normativa se debe a la amplitud de reglas para incluir la concepción de paz estable. Como consecuencia de esas transformaciones surgió la transformación cualitativa, puesto que la organización empezó a actuar en misiones más complejas, combinando los elementos clásicos del mantenimiento de la paz con la ayuda humanitaria, los programas de reconstrucción del aparato estatal y de la paz, como elementos para el mantenimiento de la paz.

Así las operaciones tradicionales están relacionadas con la superación y solución de las causas de la guerra, reflejando la nueva política internacional.

Como consecuencia, se ha hecho necesario adecuar los principios de las operaciones de paz tradicionales, o sea, consentimiento de las partes; imparcialidad; al no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato, una vez que en las nuevas operaciones se ha añadido el uso de la fuerza.

Esa nueva construcción empezó en 1992 con el trabajo "Una agenda para la paz" (UN, 1992). En ese documento el Secretario-General Boutros Boutros-Ghali afirmó que la acción militar es esencial para la defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y para dar credibilidad a la ONU como garante de la seguridad internacional.

Considerando que las Naciones Unidas no tienen fuerzas armadas propias debido al

artículo 42 de la Carta, los Estados miembros deben comprometerse a proporcionar las fuerzas necesarias.

Otra propuesta de reformulación de la acción militar en las operaciones de paz fue el Informe del Grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas conocido como el Informe Brahimi, de 2000 (UN, 2000).

El informe definió las condiciones mínimas necesarias para tener éxito en las operaciones de paz, entre las cuales la atribución de un mandato claro con reglas de enfrentamiento específicas. Su objetivo fue: mejorar la capacidad de movilización. Sus desafíos incluyeron (BELLAMY; WILLIAMS, 2010):

- a) desplegar misiones más grandes, más caras y cada vez más complejas;
- b) planear y aplicar estrategias de transición viables para las misiones en que se haya alcanzado cierto grado de estabilidad;
- c) dotar a las comunidades, tanto como fuera posible, de la capacidad para garantizar una estabilidad y una paz duraderas.

A raíz del informe Brahimi (ONU, 1992), los Estados Miembros y la Secretaría de las Naciones Unidas continuaron realizando importantes esfuerzos de reforma con los siguientes documentos:

- a) Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio [A/59/565] de 2004, en el que se traza un amplio marco para la seguridad colectiva en el nuevo siglo;
- b) Cumbre Mundial de 2005 [A/RES/60/1], en que se aprobó la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz;
- c) La doctrina Capstone (2008), en que se describen los principios más importantes y las directrices para las fuerzas de paz de las Naciones Unidas sobre el terreno;
- d) Operaciones de paz (2010), que contiene la estrategia de reforma del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP);
- e) Un nuevo programa de colaboración: definición de un nuevo horizonte para la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (2009) y sus informes núm. 1 (2010) y núm. 2 (2011), que evalúan los principales problemas en materia de política y estrategia que se plantean a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tanto en la actualidad como en los próximos años.

Así en los años que seguirán a esas reformas fueron marcados por un aumento de

las dimensiones de las operaciones de paz. No obstante, setenta años de operaciones de paz como herramienta de la Organización para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, su base siempre fueron tres principios que se inter-relacionan: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, excepto para la defensa personal y defensa del mandato. En ese contexto, la imparcialidad no debe ser confundida con la neutralidad o inactividad. Así, las fuerzas de paz deben orientarse por la imparcialidad en el trato con las partes en conflicto, pero no pueden ser neutras con relación a la ejecución del mandato.

La neutralidad es el factor determinante para que las Naciones Unidas obtengan y mantengan la confianza para hacer de modo independiente, efectivo y seguro. En otras palabras, la neutralidad hace de las Naciones Unidas el centro en la mediación de los conflictos. Sin embargo, debido a las nuevas circunstancias de los conflictos, los mandatos necesitan de adaptaciones. Las tropas de paz han operado en contextos cada vez más complejos, con múltiples adversidades para enfrentar, como los impases políticos, terrorismo, crímenes organizados transnacionales y casos de mala conducta cuyas fuerzas pacificadoras están envueltas.

En ese contexto, los mandatos de ese instrumento multilateral, desde el desarrollo de la primera operación de paz de las Naciones Unidas, en 1948, ha sufrido un progresivo alargamiento al paso que se enfrenta con una serie de desafíos contemporáneos. De hecho, es posible considerar como los tres mayores desafíos que deben ser enfrentados por la organización: a) la necesidad de aumentar la seguridad del personal civil y militar, envueltos en ambientes cada vez más inestables y arriesgados; b) la cuestión del *peace enforcement* tanto como una herramienta de protección de civiles, cuanto como herramienta de combate al terrorismo; c) los desafíos de género, especialmente con relación a los actuales casos de abuso y de exploración sexual practicados por los miembros al servicio de la propia Organización. En ese sentido, enseñan Hamman y Abdenur (2017, p. 1), la Organización das Naciones Unidas:

ha hecho algunos avances en relación a estos desafíos globales. La organización ha trabajado para reformar y mejorar la efectividad de sus mecanismos de respuesta a conflictos armados. A mediados de 2015, después de meses de trabajo intenso e innumerables consultas con actores clave de la comunidad de seguridad internacional, un panel de expertos creado por el Secretario General de las Naciones Unidas publicó el informe más amplio sobre el tema en más de 15 años (A / 70 /

95- S / 2015/446). Desde entonces, el informe del Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz (conocido por sus siglas en inglés, "HIPPO"), y su amplio conjunto de recomendaciones sobre el futuro del sistema de mantenimiento de la paz, han generado debates acalorados no sólo en Nueva York y Ginebra, así como en otras partes del mundo" (traducción de los actores)⁴

Debido a la constante preocupación en mejorar la postura, el comportamiento, el liderazgo, la iniciativa y la rendición de cuentas, promoviendo efectivamente la paz y la seguridad internacional, en septiembre de 2018, el Consejo de Seguridad (CSNU) adoptó, por unanimidad, la Resolución 2436 (2018), destinada a mejorar el rendimiento del personal de mantenimiento de la paz en todos los niveles, tanto en la sede y en el campo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018).

A pesar de las dificultades durante las negociaciones para la adhesión al texto, la aprobación de la Resolución demuestra la voluntad de los Estados miembros de encontrar consenso para hacer frente a las cuestiones más críticas en la agenda del CSNU en lo que se refiere a las operaciones de paz: las amenazas de seguridad y ataques dirigidos contra las fuerzas de paz y la consiguiente cuestión del uso de la fuerza para la defensa del personal; el dilema de la paz de aplicación utilizado para la protección de civiles y como herramienta de combate al terrorismo y, por último, el enfrentamiento de la violencia sexual y de género dentro de la Organización.

2. EL USO DE LA FUERZA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS FUERZAS DE PAZ

Después de las últimas décadas del siglo XX, las operaciones de paz se han implantado para proteger a civiles en conflictos cada vez más inestables, en teatros de operación que, la mayoría de las veces, ni siquiera tienen una paz a ser mantenida. No obstante, en varios de

4. En portugués: "[...] fez alguns avanços em relação a esses desafios globais. A organização tem trabalhado para reformar e aprimorar a efetividade de seus mecanismos de resposta a conflitos armados. Em meados de 2015, após meses de trabalho intenso e inúmeras consultas com atores-chave da comunidade de segurança internacional, um painel de especialistas criado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas publicou o relatório mais abrangente sobre o tema em mais de 15 anos (A/70/95-S/2015/446). Desde então, o relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (conhecido pela sigla em inglês, "HIPPO"), e seu amplo conjunto de recomendações sobre o futuro do sistema de manutenção da paz, têm gerado debates acalorados não somente em Nova York e Genebra, como também em outras partes do mundo" (HAMMAN; ABDENUR, 2017, p. 1).

estos conflictos, los grupos armados raramente han percibido a la ONU como lo que Bobbio (2003) llama el "Tercer Encima de las Partes" y, consecuentemente, las tropas militares, los policías y los civiles al servicio de la organización han sido blancos constantes de ataques por los conflictivos.

En ese sentido, de acuerdo a los datos de las Naciones Unidas, entre el 6 de julio de 1948 y el 19 de diciembre de 2017, más de 3.500 miembros de las fuerzas de paz perdieron sus vidas sirviendo en operaciones de paz bajo la égida de la Organización. Según la Organización, 943 de ellos fueron víctimas de actos de violencia (UNITED NATIONS, 2018), siendo que 195 ocurrieron apenas entre los años de 2013 y 2017 (UNITED NATIONS, 2017). De acuerdo con las Naciones Unidas, desde 1948, año en que fue implementada la Organización de las Naciones Unidas de Supervisión de la Tregua (UNTSO), primera operación de paz de la Organización, hasta el mes de diciembre de 2017, hubo tres periodos de aumento significativo de fatalidades violentas de los envueltos en las operaciones (UNITED NATIONS, 2017).

El primero de esos momentos ocurrió entre los años 1960 a 1962, durante el curso de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), en el curso de la crisis de Suez y de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). El segundo periodo ocurrió entre los años 1992 coincidiendo con el desarrollo de la misión de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR), la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (UNOSOM II), de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), y de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), en los Balcanes (UNITED NATIONS, 2017). Tanto el primero como el segundo periodo se caracterizaron por aumentos acentuados seguidos de decrecimientos acentuados en las fatalidades. Sin embargo, el tercer y más reciente aumento en las fatalidades, que se inicia en 2011, se ha configurado de forma diferenciada de los dos anteriores, como indica la figura.

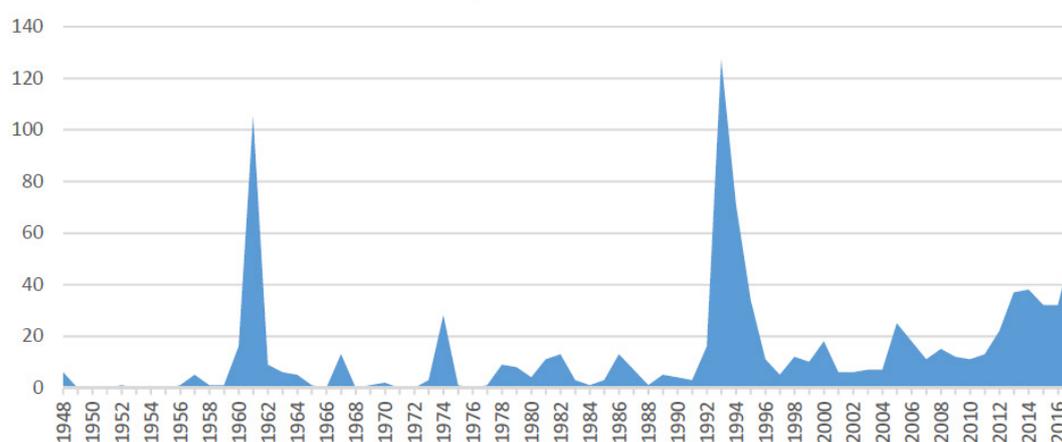


Figura 1 - Muertes de peacekeepers, por año - 1948-2017.
Fuente: UNITED NATIONS (2017).

Empezando en 2011, el avance en el número de muertes violentas en operaciones de paz se volvió crítico en 2013 y aún se presenta una constante en los días actuales (UNITED NACIONES OPERATIONS AND CRISIS CENTRE, 2018), lo que corresponde a la implantación de operaciones en África.

Así fueron contabilizadas las fatalidades en la Misión de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur (UNAMID), en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), en la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización de Mali (MINUSMA) La Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización de la República Centroafricana (MINUSCA), totalizando 221 muertes violentas, lo que representa el 23,4% del total de 943 muertes desde 1948 (UNITED NACIONES OPERATIONS AND CRISIS CENTRE, 2018).

Tales muertes importan en una proporción más grande que los dos primeros picos, que alcanzaron, respectivamente, 130 (13,8% del total) y 154 muertes (16,3% del total) (UNITED NACIONES OPERATIONS AND CRISIS CENTRE, 2018). De ese modo, con 61 muertes, 2017 fue el año con mayor número de muertes violentas de personal de la ONU desde 1994, y que, dados consolidados hasta septiembre de 2018, apunta un total de 3700 fatalidades entre los *peacekeepers*.

Se observa, todavía, que 90% de las fatalidades violentas son sufridas por los componentes militares, siendo que una gran mayoría tiene origen en ataques a desplazamientos de tropas y campamentos (UNITED NATIONS, 2017; UNITED NATIONS Operations and Crisis Centre, 2018).

Con el fin de reducir ese número de fatalidades, un equipo de la ONU, coordinado por el general brasileño Carlos Alberto de Santos Cruz, elaboró el documento *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*, a menudo referido como Informe Cruz, publicado a finales de 2017. En el documento se identificaron cuatro grandes áreas en las cuales las Naciones Unidas y los Estados-Miembros deben actuar para reducir las fatalidades (UNITED NATIONS, 2017).

Entre las muchas recomendaciones hechas en el documento está una verdadera actualización en la estructura conceptual de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. De acuerdo con el Informe Cruz, las Naciones Unidas deben actualizar los principios del *peacekeeping* para reflejar que el casco azul de la Organización no ofrece protección natural a los componentes de las operaciones de paz. Con base en tal mentalidad, las Naciones Unidas y los países contribuyentes de tropas deben planificar las operaciones

evaluando las amenazas del ambiente específico para el cual las tropas serán desplegadas y, no más como se hace en la actualidad, dentro de patrones y políticas tradicionales (UNITED NATIONS , 2017).

En este sentido, el Informe, que pone énfasis en el componente militar de las operaciones de paz, e indica que los mantenedores de la paz deben adoptar una postura proactiva en defensa propia, es decir, deben tomar la iniciativa de usar la fuerza para eliminar amenazas, si, incluso, de fuerzas especiales para alcanzar tales objetivos. De forma directa, el documento apunta que una fuerza aplastante es necesaria para derrotar y ganar el respeto de actores hostiles (UNITED NATIONS, 2017).

Además, el Informe Cruz apunta que las Naciones Unidas y los países contribuyentes de tropas no lograrán llevar a cabo sus mandatos ni reducir las muertes violentas de mantenedores de la paz mientras sigan confiando en las suposiciones, enfoques, métodos y procedimientos de ambientes "tradicionales" de mantenimiento de la paz, en los cuales había poca o ninguna amenaza hostil a su personal. La falta de capacidad de las tropas de desmantelar instalaciones que representan una amenaza para la misión y la población; la falta de fuerzas de acción rápida capaces de arrestar a criminales y patrocinadores de la violencia; la incapacidad de combate nocturno; y la movilidad restringida, hacen que las acciones de las fuerzas de paz previsibles y acaban por minar toda la ventaja aportada de tecnología superior.

No obstante, tales esfuerzos para reducir las fatalidades violentas entre los mantenedores de la paz, la solución para la cuestión involucra el desarrollo de una nueva doctrina para los peacekeeping de la ONU, que comprenda explícitamente el principio de que las tropas de mantenimiento de la paz tiene el deber de proteger no sólo a la población civil, sino también a sus miembros y demás funcionarios de la Organización y que, para ello, una definición ampliada del derecho al uso de la fuerza en autodefensa es necesaria.

Sin embargo, el cambio doctrinario debe enfatizar la necesidad de proporcionalidad en las acciones y adhesión estricta a las leyes internacionales, especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

3. LAS OPERACIONES COMO HERRAMIENTA DEL COMBATE AL TERRORISMO

El segundo desafío al *peacekeeping* de las Naciones Unidas es la prevención y el combate al terrorismo o extremismo violento.

El terrorismo tiene dominado a la agenda de seguridad desde el inicio del ciclo XXI, cuando los ataques de septiembre de 2001 rompieron de vez con la lógica clausewitiana e iniciaron una era de guerras no convencionales llevadas a cabo por redes y grupos no estatales (AYSON, 2008).

Para Sinai (2008), el terrorismo, en todas sus formas, es la principal amenaza a ser enfrentada por la comunidad internacional, especialmente después del año 2001. Aunque sea un fenómeno antiguo, entre las cuatro partes históricas del terrorismo identificadas por Rapoport (2005) - la relacionada al anarquismo; la conexión con los movimientos anticolonialista; la "nueva izquierda" y la vinculada al fundamentalismo religioso - la más reciente de estas se transformó en el principal desafío para la seguridad, no obstante cause un número mucho menor de víctimas que los problemas decurrentes de la pobreza y del subdesarrollo, o aún de las catástrofes naturales, guerras, crímenes y mismo do que accidentes automovilísticos (ROGERS, 2008).

En las últimas dos décadas, varios Estados han enfrentado ataques perpetrados tanto por agentes vinculados a grupos terroristas como por sujetos que actúan solos o que no necesariamente tiene vínculo con algún grupo extremista y que ha alcanzado a individuos o grupos de personas considerados contrarios a los valores, cuyos perpetradores creen.

Rogers (2008) enseña que existen tres medios principales de respuesta al terrorismo. La primera y más utilizada, consiste en el antiterrorismo tradicional basado principalmente en la policía, la inteligencia y la seguridad, que buscan identificar a los individuos o grupos antes de que puedan realizar ataques y, en la imposibilidad de impedir su ocurrencia, pretende detener a los responsables y encaminarlos a la Justicia. El segundo abordaje involucra acción militar directa contra organizaciones terroristas y el tercer enfoque, a su vez, se concentra en acciones relacionadas con las motivaciones detrás de los grupos terroristas, lo que admite incluso el uso de mediación (ROGERS, 2008).

En este contexto, la ONU, entendiendo que el terrorismo es un ataque directo a los valores fundamentales defendidos por la Organización - el primado del derecho, los derechos humanos, la protección de los civiles, el respeto mutuo entre personas de diferentes creencias y culturas y la resolución de conflictos por medios pacíficos - se ha situado en la vanguardia

de la lucha contra el terrorismo. Pocos días después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, a través de la Resolución 1373, del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 28 de septiembre de 2001, estableció un mandato para que los Estados miembros prevenir y combatir los ataques terroristas (UNITED NATIONS, 2001).

Ante la creciente amenaza del terrorismo a nivel global, en 2006 la ONU estableció una estrategia para su combate, consubstanciado en el documento en la Estrategia Global contra el Terrorismo, adoptada por la Resolución de la Asamblea General A / RES / 60/288, aprobada en septiembre de 2006 (UNITED NATIONS, 2006).

La Resolución, revisada cada dos años, se reflejó en un mapa estratégico y en una guía práctica para la contención del terrorismo y se basa en cuatro pilares: el enfoque de las condiciones para la propagación del terrorismo; prevención y combate, construcción de capacidades estatales de prevención y combate y refuerzo del papel del sistema de la ONU en esta cuestión, y medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho como base fundamental para la lucha contra el terrorismo (UNITED NATIONS, 2016).

4. LA VIOLENCIA SEXUAL Y DE GÉNERO

De acuerdo con el informe *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations* (REDRESS, 2017), las violencias sexuales y de género, conocido por la sigla VSG, es un fenómeno particularmente perturbador que existe en todas las regiones del mundo y se refiere a cualquier acto lesivo perpetrado contra la voluntad de una persona y que se basa en diferencias socialmente atribuidas (género) entre hombres y mujeres. La ONU define a la VSG como toda forma de violencia que abarca actos que imponen sufrimiento y/o daños físicos, mentales y sexuales, así como amenazas de tales actos, coerción y otras privaciones de libertad, ya sea en público o en la vida privada (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1993).

Por su vez, la expresión "explotación y abuso sexual" engloba un amplio espectro de malas conductas, entre las cuales conductas criminales de mucha gravedad, incluyendo violación y abuso sexual de mujeres y niños, prostitución, tráfico de personas con fines sexuales, relaciones sexuales a cambio de dinero, comida o medicinas o, aún, con promesa de algún tipo de seguridad.

Bellamy y Williams enseñan que en las últimas décadas la violencia sexual se ha extendido

ampliamente en áreas de las operaciones de paz. Según los autores, en los conflictos en Sierra Leona (1991-2002) y en Liberia (1989-2003), las evidencias sugieren que al menos cincuenta por ciento de las mujeres sufrieron algún tipo de violencia sexual, número que, de acuerdo con Park (2008), aumenta considerablemente cuando trata de mujeres.

Con el aumento significativo en el número de operaciones de paz en las últimas décadas, la cuestión de la explotación y del abuso sexual cometido por miembros de las fuerzas de paz en el contexto de las operaciones se ha convertido en una de las mayores preocupaciones del Consejo de Seguridad. Los relatos que dan cuenta de *peacekeepers* acusados de involucrarse en tráfico sexual, uso de prostitutas, incluso con prostitución infantil y violencia sexual, incluso contra miembros de las propias fuerzas de paz, han aumentado dramáticamente.

Hasta ahora se sabe que una mayor paridad de género en las fuerzas de paz también reduce el riesgo de explotación y abuso sexual, crímenes que debilitan el apoyo local e internacional a operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz críticas para la seguridad global y los Estados Unidos. Las estimaciones sugieren que aumentar la proporción de mujeres en unidades militares de mantenimiento de la paz del 0% al 5% reduce las alegaciones de abuso en más de la mitad. Se ha demostrado que una presencia visible de fuerzas de paz femeninas capacita a mujeres y niñas en comunidades de acogida y puede aumentar las tasas de participación de las mujeres en las fuerzas policiales y militares locales, lo que mejora la capacidad de las fuerzas nacionales para asumir responsabilidades de seguridad de misiones de mantenimiento de la paz. En Liberia, por ejemplo, los observadores atribuyeron un aumento en la participación de mujeres en el sector de seguridad nacional - del 6% al 17% en nueve años - al ejemplo dado por unidades policiales femeninas, destacadas como parte de la misión de paz de la ONU.

CONCLUSIONES

Sobre la base de lo que se consideró y detalló en esta investigación, se concluye que son tres los principales desafíos de las operaciones de paz en la actualidad. En primer lugar figuran las amenazas de seguridad y ataques dirigidos contra las fuerzas de paz y la consiguiente cuestión del uso de la fuerza para la defensa del personal. Las experiencias de las operaciones de paz en las últimas décadas apuntan que a pesar de los intentos, las misiones de paz no se han adaptado a los conflictos del siglo XXI y que la solución para la cuestión involucra

el desarrollo de una nueva doctrina para los peacekeeping de la ONU que comprenda explícitamente el principio de que las tropas de mantenimiento de la paz tiene el deber de proteger no sólo a la población civil, sino también a sus miembros y demás funcionarios de la Organización y que, para ello, una definición ampliada del derecho al uso de la fuerza en autodefensa es necesaria.

En segundo lugar, para hacer frente a la cuestión del terrorismo, la ONU debe desarrollar una doctrina precisa del mantenimiento de la paz para limitar sus propósitos, evitar el uso excesivo del concepto y, al mismo tiempo, proteger a los civiles.

Por último, el enfrentamiento de la violencia sexual y de género practicadas por militares, civiles y policiales tanto de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas y de las fuerzas nacionales autorizadas bajo un mandato del Consejo de Seguridad, exige necesariamente el reconocimiento del papel indispensable de las mujeres en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en la necesidad de aumentar el número de mujeres militares, policiales y civiles, destacadas en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en todas sus etapas y, sobre todo, en funciones de liderazgo

Así, para enfrentar estos desafíos, debe desarrollarse una nueva estrategia que proporcione herramientas para el enfrentamiento de estas cuestiones contemporáneas, mejorando su eficacia como una herramienta para la gestión y resolución de conflictos, al tiempo que preserve la especificidad de las misiones de paz de la ONU, teniendo en cuenta los principios a los que el peacekeeping está subordinado.

REFERÊNCIA

AYSON, R. Strategic studies. In: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Malden: Polity Press, 2010.

BOBBIO, N. **Problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Unesp, 2003.

BRANCO, C. M. **As Nações Unidas e as operações de paz: uma perspectiva organizacional**. Nação & Defesa, Lisboa, v. 2, n. 104, p.97-147. 2003.

BUZAN, B. **Rethinking security after the cold war**. *Cooperation and Conflict*, Oslo. v. 32, n.1, p. 5-28. 1997. Disponible: <http://cac.sagepub.com/content/32/1/5.short>. Acceso em: 10 feb. 2020.

CLAUDE, I. **Swords into plowshares: the problems and progress of international organization**. 3. ed. rev. New York: Random House, 1964.

DIEHL, P. F. **International peacekeeping**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

DURCH, W. J. **Twenty-first-century peace operations**. Washington: United States Institute of Peace, 2006.

GOULDING, M. **The changing role of the United Nations in conflict resolution and peacekeeping**. 1993. Disponible: <http://www.spp.nus.edu.sg/ips/home.aspx>. Acceso em: 10 feb. 2020.

GRÓCIO, H. **On the law of war and peace. 1625**. Disponible: <http://constitution.org/gro/djbp.txt>. Acceso em: 10 feb. 2020.

HUNTINGTON, S. P. **America's changing strategic interests. 1991**. Disponible: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396339108442570#preview>. Acceso em: 10 feb. 2020.

MEARSHEIMER, J. J. **The false promise of international institutions**. In: BROWN, M. E. et al. *Theories of war and peace*. Cambridge: The MIT Press, 1998.

MINGST, K. A. **Princípios de relações internacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MINGST, K. A.; KARNIS, M. P. **The United Nations in the post-cold war era**. Colorado: Westview Press, 1995.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6. ed. New Delhi: Kalyani Publishers, 2007.

NYE JR, J. S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas. 1945**. Disponível: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

RAPOPORT, D. **Four waves of terrorism**. In: GUPTA, D. K. (ed.). **Terrorism and homeland security**. Belmont: Wadsworth, 2005.

REDRESS. **Sexual exploitation and abuse in peacekeeping operations: improving victims' access to reparation, support and assistance**. 2017. Disponível: <https://redress.org/.../REDRESS-peacekeeping-report-English.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROBERTS, A., KINGSBURY, B. **United Nations, divided world: The UN's roles in international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

ROGERS, P. Counterterrorism. In: WILLIAMS, P. D. (ed.). **Security studies: an introduction**. Oxford: Routledge, 2008.

SINAI, J. **How to define terrorism**. *Perspectives on terrorism*, Viena, v. 2, n. 4, p.9-11, abr. 2008.

UNITED NATIONS. **An agenda for peace. 1992.** Disponible: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **A/59/565. 1992.** Disponible: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **A/RES/60/1. 2005.** Disponible: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **Fatalities by year, mission and incident Type. 2018.** Disponible: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyearmissionincidenttype_5a_14.pdf. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **Global field support strategy. 2010.** Disponible: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/633. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **Improving security of United Nations peacekeepers: We need to change the way we are doing business. 2017.** Disponible: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **New partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping. 2009.** Disponible: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations. 2000.** Disponible: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf. Acceso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **UN flag no longer offers 'natural' protection to peacekeepers, says report on mission casualties. 2018.** Disponível: <https://news.un.org/en/story/2018/01/1000911>. Acesso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **UN global counter-terrorism strategy. 2006.** Disponível: <https://www.un.org/counterterrorism/ctif/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso em: 01 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **UN global counter-terrorism strategy.** Disponível: <https://www.un.org/counterterrorism/ctif/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso em: 01 nov. 2018.

UNITED NATIONS. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines.2008.** Disponível: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1373. 2001.** Disponível: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%20%282001%29. Acesso em: 21 nov. 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2436. 2018.** Disponível: [http://undocs.org/S/RES/2436\(2018\)](http://undocs.org/S/RES/2436(2018)). Acesso em: 21 nov. 2018.