

## **EVOLUCIÓN DEL USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.**

Alexandre Pacheco de Souza<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El propósito de este artículo fue analizar las cuestiones que involucran el uso de la Fuerza en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), considerando el contexto de un mundo multipolar y globalizado. En este contexto, la ONU enfrenta el desafío de cambios en la naturaleza de los conflictos, lo que genera dudas sobre su tradición de contribuir a la paz mundial. La importancia de este estudio radica en contribuir a la comprensión del uso de la Fuerza, adoptado recientemente por la ONU, en las misiones realizadas en la República Democrática del Congo, cuando el uso de la Fuerza alcanzó niveles que se asemejan a las operaciones de combate. La metodología utilizada en esta investigación utilizó el método histórico. La conclusión apunta que el surgimiento de Operaciones Robustas de Mantenimiento de la Paz, con el uso de la Fuerza a nivel táctico, responde a una realidad que se presenta en el complejo escenario geopolítico actual con sus complejas y difusas amenazas.

**Palavras-chave:** Organización de las Naciones Unidas; Operaciones de Paz; Estudios Estratégico; Conflictos.

**ABSTRACT:** The purpose of this article was to analyze issues involving the use of Force in Peacekeeping Operations under the aegis of the United Nations (UN), considering the context of a multipolar and globalized world. In this context, the UN faces the challenge of changes in the nature of conflicts, raising doubts about its tradition of contributing to world peace. The importance of this study lies in contributing to the understanding of the use of Force, recently adopted by the UN, in the missions carried out in the Democratic Republic of Congo, when the use of Force reached levels that resemble combat operations. The methodology used in this research used the historical method. The conclusion points out that the emergence of Robust Peacekeeping Operations, with the use of the Force at a tactical level, meets a reality presented in the complex current geopolitical scenario with its complex and diffuse threats.

**Keywords:** United Nations Organization; Peace Operations; Strategic Studies; Conflicts.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Internacional Humanitário, Derecho Humanos y Derecho Operacional na Universidade de Nebrija/Reino de Espanha. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Curso de Altos Estudos Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

## INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde su creación en el año 1945, buscó adoptar una postura imparcial como uno de los principios de su actuación, así como el mínimo uso de la fuerza en su misión de preservación de la paz mundial.

Sin embargo, la situación geopolítica global ha sufrido profundos cambios desde el final de la II Guerra Mundial (II GM). La caída del Muro de Berlín y la fragmentación de la Ex Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a principios de la década de 1990, pusieron fin a la bipolaridad mundial, descortinando una nueva realidad en la resolución de los conflictos: una mayor demanda mundial por Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo los auspicios de la ONU.

Corroborando la afirmación anterior, Faganello (2013: 17) afirma que:

Con el fin de la guerra fría y el consiguiente desbloqueo de la capacidad decisoria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), las fuerzas de paz se emplearon con mayor frecuencia en la misión consagrada a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de mantener la paz y la seguridad internacionales.

A partir de la última década del siglo XX, varios Estados que se encontraban envueltos en la disputa ideológica que dominaba el escenario mundial, como del Este europeo y de África, sufrieron con problemas internos que culminaron en conflictos por cuestiones étnicas, políticas, económicas entre otras, llevando a veces la fragmentación de esos Estados, configurando un escenario diferente y desafiante para la paz mundial.

El continente africano presenta diversos conflictos en varios de sus Estados nacionales, en gran parte, fruto de la herencia del modelo de colonización adoptado por las potencias europeas, donde la división territorial realizada por los colonizadores objetivó atender sólo a sus intereses, despreciando características como diferencias étnicas y culturales existente.

El proceso de descolonización ocurrido en el post-II GM mantuvo la misma base territorial delineada en el período colonial, aún sin considerar las diferencias étnico-culturales. Este hecho, aliado a los bajos niveles socioeconómicos, al surgimiento de diversos gobiernos dictatoriales y añadido al gran financiamiento por parte de las potencias polarizadas para la adquisición de armamento ocurrido durante el período de la Guerra Fría, llevó al surgimiento de violentos conflictos étnicos y territoriales por la disputa de poder en el continente.

Los conflictos en la "África negra" reflejan, sobre todo, conflictos por el control del poder, pues algunos segmentos étnicos se sienten menos representados que otros en la participación del poder nacional. Con eso, los representantes o los líderes de los grupos aliados del poder instrumentalizan la solidaridad étnica -la politización de la etnicidad- en la disputa por la distribución de lo que los nigerianos denominaron "el bolo nacional". (MUNANGA, 1998 apud FONTOURA, 1999, p 91)

Los civiles, en especial grupos vulnerables como mujeres y niños, se convirtieron en víctimas de agresiones y persecución por fuerzas legales, grupos paramilitares fueron simplemente subyugados por su situación de fragilidad y por la falta de capacidad de un determinado Estado para la protección de civiles.

Al final del siglo XX y inicio del siglo XXI, los conflictos ocurridos en el mundo ganaron nuevos contornos. El tradicional conflicto entre Estados soberanos (Inter-Estados) cedió lugar a conflictos Intra-Estados como Guerras civiles y disputas étnico-raciales, con consecuencias cada vez más graves para la población civil, con destaque para grupos vulnerables.

Los nuevos conflictos se presentaban sin una amenaza definida, con variados actores dispersos en Naciones desestructuradas, extremadamente difíciles de identificar y cuyos líderes se hallaban difusos y con reivindicaciones inconexas. Este ambiente también se mostró de alto riesgo para los militares que actuaron bajo la bandera de la ONU, especialmente después del año 1992 (CRUZ, 2017).

La ONU se vio, de esta forma, ante un desafío, frente a la evolución en la naturaleza de los conflictos poniendo en duda su forma tradicional de garantía de la paz mundial, que hasta entonces, había obtenido relativa eficacia, llevando ese Organismo de Seguridad Mundial a una transformación sobre todo en las cuestiones relativas al uso de la fuerza.

La importancia del presente estudio se relaciona con la postura en cuanto al uso de la fuerza, adoptado recientemente por la ONU, como en la misión en la República Democrática del Congo, donde el uso de la fuerza por los cascos azules<sup>2</sup> alcanzó niveles que mucho se asemejan a operaciones de combate, suscitando cuestionamientos en cuanto a la imparcialidad de dicha organización.

12. Autoriza MONUSCO, a través de su componente militar, en la consecución de los objetivos descritos en el párrafo 11 supra, a tomar todas las medidas necesarias para realizar las siguientes tareas, por medio de sus fuerzas regulares y su Brigada de Intervención según el caso;

(a) protección de civiles; [...]

(b) neutralización de grupos armados a través de la Brigada de Intervención; [...]

(c) el control de la aplicación del embargo de armas; [...]

(d) Prestación de apoyo a los procesos judiciales nacionales e internacionales; [...] (ONU, 2013 - traducción propia)

---

<sup>2</sup> El término cascos azules se refiere a los integrantes de las Operaciones de Paz conducidas bajo la égida de la ONU que se caracterizan por el color azul de la bandera de la Organización en sus cascos.

La metodología adoptada para la redacción de este artículo fue el método histórico, en el que, según Prodanov y Freitas (2013) "el foco está en la investigación de acontecimientos o instituciones del pasado, para verificar su influencia en la sociedad de hoy. a partir de los acontecimientos y experiencias enfrentados en el pasado, es posible dilucidar los posibles desafíos a ser enfrentados.

Así pues, el presente artículo tiene el propósito de presentar las cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas, en el contexto de un mundo multipolar y globalizado.

En este sentido, además de esta Introducción y de la Conclusión, este trabajo está organizado en dos secciones. La Sección 2 trata de las operaciones de mantenimiento de la paz y la sección 3 trata del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz. En la conclusión, se reforzarán los principales puntos expuestos durante el trabajo.

## **2. Operaciones de mantenimiento de la paz**

Las operaciones de mantenimiento de la paz se orientan en un enfoque amplio para garantizar un entorno favorable, seguro y estable para la reanudación del proceso de paz o para asegurar que la suspensión de las hostilidades entre las partes implicadas siga siendo el tiempo necesario para que se reanuden las negociaciones en el campo político-diplomático en busca de una paz duradera.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se amparan en los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>3</sup> y se conducen bajo los principios del consentimiento de las partes<sup>4</sup>, la imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo en defensa personal o del mandato.

El Consentimiento de las partes se materializa con la aceptación de la presencia de la ONU para intermediar, fiscalizar, e incluso conducir un proceso de reanudación de la paz. Cabe resaltar que el consentimiento de todas las partes involucradas puede ser imposible de alcanzar en un ambiente donde inúmeros actores involucrados no son parte de los gobiernos constituidos de un Estado, como grupos armados y otros actores no estatales que no estarán de acuerdo con la presencia de las Naciones Unidas, sin, sin embargo, inviabilizar la atención de este principio.

El consentimiento, en el ámbito estratégico (lo que para la ONU significa nivel Estado miembro o país), es un requisito previo esencial para que la ONU desarrolle una misión de mantenimiento de la paz en una nación en conflicto interno. Si hay uso de la fuerza de forma estratégica y no hay consentimiento por parte del gobierno

---

<sup>3</sup> La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco en la conclusión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional y entró en vigor el 24 de octubre de 1945. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta. (ONU, 2018)

<sup>4</sup> El consentimiento de las partes se traduce en la aceptación de la presencia de la ONU por los actores involucrados. En los conflictos recientes este consentimiento puede no alcanzar a todas las partes involucradas, pero las principales y más relevantes. (ONU, 2008)

anfitrión, entonces la intervención de la ONU se convierte en una operación de imposición de la paz (Peace Enforcement). (NUNES, 2014)

La naturaleza de los conflictos en la actualidad se muestra con características más difusas y ramificadas. Las partes involucradas en las hostilidades a veces se subdividen hasta niveles muy elementales para caracterizarse como representativa a nivel político, pero configurándose en amenaza directa a civiles y grupos vulnerables en la realidad a nivel local. De esta forma el consentimiento de esos pequeños actores involucrados debe ser buscado, sin, sin embargo, configurarse en un obstáculo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

La Doctrina Capstone<sup>5</sup>, escrita en 2008, aborda la cuestión del consentimiento de forma muy clara:

La universalidad de consentimiento se vuelve cada vez menos probable en ambientes volátiles, caracterizados por la presencia de grupos armados que no están bajo el control de ninguna de las partes, o por la presencia de otros spoilers. (ONU, 2008)

El principio de imparcialidad<sup>6</sup> no es sinónimo de apatía, demandando a veces acciones para evitar o incluso reaccionar a violaciones de las reglas acordadas por las partes en conflicto, sin caracterizar un posicionamiento favorable para cualquiera de las partes.

1) imparcialidad significa que los *peacekeepers* no se desdoblán para ganar la guerra en nombre de una de las partes, sino para ayudarlas a llegar a la paz. No se confunde con la neutralidad, porque no puede haber omisión en vista de actos que contradigan los mandatos. (UZIEL, 2015)

El no uso de la fuerza, salvo en defensa personal o defensa del mandato, se respalda en la primacía de la Carta de las Naciones Unidas en la solución pacífica de las controversias. Además, se busca no conferir un carácter intervencionista a las tropas que actúan bajo la bandera de la ONU. Sin embargo, en el componente militar, debe haber la preocupación con la efectiva seguridad del personal de la ONU, de sus materiales e instalaciones y con la efectiva implementación del mandato.

3) uso de la fuerza sólo en legítima defensa es el compromiso de que los *peacekeepers* evitarán al máximo el uso de la fuerza, lo que no significa que deberán dejarse agredir por las partes en conflicto y pueden actuar preventivamente. (UZIEL, 2015)

El momento histórico en que la ONU vivió sus primeros 44 (cuarenta y cuatro) años de existencia era de un mundo dividido entre un bloque Comunista / Socialista materializado, principalmente, por la URSS, y un bloque Capitalista bajo la tutela y

---

<sup>5</sup> La Doctrina Capstone es un documento que pretende definir la naturaleza, el alcance y las principales actividades de las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. (ONU, 2008)

<sup>6</sup> El principio de imparcialidad se refiere a la aplicación del mandato por parte de las Naciones Unidas sin beneficiar a ninguna de las partes implicadas. (ONU, 2008)

dirección de los Estados Unidos (Estados Unidos), y los países que se clasificaban como no alineados.

Esta bipolarización generaba sus reflejos en la geopolítica mundial y, como no podría ser diferente, en los conflictos que ocurrieron durante este período. Predomina los conflictos entre Estados, movidos por cuestiones ideológicas, con características más semejantes a las de las guerras convencionales ya ocurridas hasta entonces.

Las primeras operaciones de mantenimiento de la paz se realizaron en ese contexto geopolítico, siendo clasificadas como clásicas, tradicionales o de primera generación. Este tipo de Operación se lleva a cabo para garantizar un alto el fuego entre Estados o la fiscalización de los términos de un acuerdo de paz previamente establecido entre los contendientes y bajo la supervisión y mediación de la ONU, según afirma Faganello (2013: 58):

Las misiones de paz consistían en el envío de observadores militares y tropas ligeramente armadas, con la tarea de observar y supervisar acuerdos de alto el fuego, fortalecer la confianza entre las partes conflictivas, mantener el orden y crear *buffer zones*.

Sus mandatos preveían el uso de la fuerza sólo para autodefensa de los miembros e instalaciones de la ONU, no concediendo libertad de acción para que el componente militar pudiera actuar contra ninguna de las partes involucradas, manteniendo una postura imparcial.

Este tipo de Operación de Mantenimiento de la Paz fue muy común tras el término de la II Guerra Mundial y perduró eficazmente durante todo el período de la Guerra Fría, en que predominantemente ocurrían conflictos entre Estados con motivación de cuño ideológico y que demandaban, casi exclusivamente, la presencia sólo del componente militar de las Operaciones de Paz.

El nuevo orden mundial, iniciado a partir de la caída del muro de Berlín, a finales de la década de 1980, donde el fin de la bipolarización cedió lugar a un mundo multipolar, es escenario de nuevas amenazas provenientes de nuevos actores, con gran diversidad de intereses involucrados.

Tenemos como ejemplo los conflictos ocurridos en la región de los Balcanes a principios de la década de los 90 del siglo pasado, que reflejan las consecuencias del fin de la URSS, como afirma Brener (1996, p.7):

El fin del comunismo llevó al desagrado muchas de las antiguas "certezas" -la economía controlada por el Estado, el empleo correcto, el ateísmo casi oficial, el partido único. Las multitudes pasaron a buscar nuevas referencias de vida, materiales y espirituales.

El Continente Africano también surge como parte de esa nueva realidad mundial donde se produjo la aparición de una variada gama de conflictos, que van desde cuestiones étnicas y religiosas hasta la contestación de fronteras, con una participación directa de la población civil de los Estados involucrados.

Cuestiones religiosas, étnicas y de cohesión de Estados, hasta entonces indisolubles, y mantenidas por las potencias contendientes, emergieron y ganaron

fuerza demandando cada vez más la participación de las Naciones Unidas. A este respecto, Belli (2009, apud FAGANELLO, 2013, p 65), demuestra que:

Con el fin de la Guerra Fría, por lo tanto, salen del primer plano los conflictos ideológicos y asciende una gama variada de antagonismos que permanecían subyacentes y que pasaron a eclosionar en varias regiones del planeta. La quiebra de las ideologías dejó huérfanas a muchas naciones, que pasaron a buscar desesperadamente nuevos puntos de referencia, dando espacio para la manipulación de diferencias históricas, culturales y étnicas con el objetivo final de forjar alianzas y obtener ventajas políticas.

Así pues, el modelo de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tradicional se mostró ineficaz frente a las múltiples amenazas que se presentaban. Las demandas de carácter humanitario, especialmente en lo que se refiere a los desplazados civiles y refugiados, cuestiones de género, desestructuración e incapacidad de los gobiernos de las naciones involucradas, pasaron a requerir la presencia y la acción de otras agencias y de sus capacidades, y no sólo del componente militar, como ocurría en las operaciones tradicionales.

Las Operaciones de mantenimiento de la paz integradas por un componente militar, un componente policial y un componente civil compuesto por diversos organismos de las Naciones Unidas y la presencia de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), son conocidas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz Multidimensionales o multidisciplinaria.

La segunda generación de las misiones de paz aún traía elementos de la primera, como la neutralidad, imparcialidad y la autorización de las partes implicadas. Sin embargo, estas misiones, también referenciadas como operaciones multidimensionales, involucra la actuación en amplios aspectos, como administraciones civiles y policiamiento, admitiendo un papel más intrusivo que las anteriores. (REZENDE, 2010, p 27)

La principal misión del componente militar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Multidimensionales es la de mantener un ambiente seguro y estable para que se desarrollen las actividades de las demás agencias y ONG.

Dentro del complejo contexto de las Operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales, especialmente en las últimas décadas, las amenazas a la paz mundial y los desafíos presentados a los cascos azules se han vuelto más difusos, debido a la dificultad en la definición y en la identificación de todos los actores involucrados.

La nueva realidad se impone con diversos actores, armados o no, con intereses diferentes, pudiendo o no tener la intención de colaborar con el contingente de las Naciones Unidas involucrados en una determinada misión.

Inseridos en ese ambiente complejo, determinados grupos armados, buscando impedir el éxito de una Operación de Mantenimiento de la Paz actúan directamente contra los componentes militar, policial y civil de las Naciones Unidas desplegados en un determinado país. Así como contra segmentos de la sociedad, tales como diferentes grupos étnicos, minorías vulnerables, como mujeres y niños,

o disidentes políticos, con gran violencia y acciones armadas, perpetrando graves violaciones al mandato ya los derechos humanos.

La complejidad de los conflictos, que se presentan no sólo entre Estados, sino también dentro de los Estados (conflicto intraestatal), apunta una vulnerabilidad del modelo de Operaciones de Mantenimiento de la Paz adoptado hasta el inicio de la década de 2000.

La violencia practicada contra civiles golpeaba en la imposibilidad de actuar del componente militar debido al tipo de mandato<sup>7</sup> impuesto al componente militar, que no le permitía la debida libertad de acción para actuar de forma a prevenir actos hostiles perpetrados contra la población civil y las minorías vulnerables.

En este ambiente, donde se instalará una operación de mantenimiento de la paz, es necesario proporcionar el amparo necesario en los mandatos para garantizar una libertad de acción compatible al componente militar, haciéndolo capaz de actuar no sólo de forma represiva, sino preventiva, contra las violaciones del mandato y los atentados contra los integrantes de la misión, proporcionando la protección necesaria a grupos vulnerables dentro del ambiente de la misión.

Cabe resaltar que uno de los principales factores de éxito de una Operación de Mantenimiento de la Paz es la credibilidad en el trabajo desarrollado por la ONU. Sin ella se puede llevar a la pérdida del apoyo, tanto de la población del país anfitrión<sup>8</sup>, como de la propia opinión pública mundial, llevando al agravamiento de una crisis y a un posible fracaso de una determinada misión.

El respeto a los dictámenes contenidos en el mandato de su operación, respeto a la población local, sus costumbres, cultura, religión, grupos vulnerables y demás especificidades, son algunas de las principales condiciones para el desarrollo de una relación de confianza entre los cascos azules y los que, esperan una respuesta a la crisis vivida y no simplemente la convivencia con tropas extranjeras en su territorio alterando aún más su condición cotidiana de vida.

Para llevar a cabo su trabajo, los miembros de las Naciones Unidas también deben ser capaces de proteger su personal e instalaciones. Para ello, el dimensionamiento del componente militar en personal, equipo y material debe ser acorde con las amenazas a ser enfrentadas en el área de la misión, proporcionando las capacidades necesarias para el mantenimiento de un ambiente seguro y estable, según se pueda verificar en las recomendaciones derivadas de la Doctrina Capstone:

55. Resumen de las principales recomendaciones doctrinales y estratégicas de mantenimiento de la paz: una vez desplegadas, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas deben ser capaces de cumplir sus mandatos de forma profesional y con éxito y ser capaces de defenderse, otros componentes de la Misión y el mandato de la Misión, con reglas de compromiso sólidas, contra aquellos que

---

<sup>7</sup> El mandatorio es el documento fruto de una determinada Asamblea del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para hacer frente a una crisis en la que están contenidas la autorización, las normas, condiciones y bajo qué capítulo de la Carta de las Naciones Unidas una operación de paz será desplegada.

<sup>8</sup> El país anfitrión es como se denomina el país donde una operación de mantenimiento de la paz se desdobra. Este país confiere el consentimiento necesario a la presencia de la ONU en su territorio.

reneguen sus compromisos para un acuerdo de paz o procuran minar de otra forma, por la violencia. (ONU, 2000, traducción nuestra)

Otro factor importante en la cuestión de la credibilidad en el trabajo de las Naciones Unidas se refiere a la propia eficacia de las acciones emprendidas por la Organización ante la crisis que llevó al despliegue de la misión. En cuanto a esto, es primordial que los cascos azules sean capaces de asegurar la integridad física de la población y de grupos vulnerables, impidiendo que grupos armados e incluso tropas regulares implementen acciones violentas contra civiles.

Para que no se repitiesen algunos fracasos obtenidos en el pasado, como las atrocidades ocurridas en los Balcanes<sup>9</sup> en la década de 1990 y el genocidio ocurrido en Ruanda<sup>10</sup> en 1994, la ONU llevó a cabo una serie de discusiones sobre el asunto, enumerando la responsabilidad de un Estado referente a la protección de civiles; ese concepto será abordado con más profundidad en el 3.3 de este trabajo.

Pero una cuestión central necesitaba ser abordada: el uso de la fuerza por los cascos azules. Las masacres ocurridas se debieron, en parte, por la imposibilidad de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz en emplear la fuerza, para impedir las agresiones perpetradas contra civiles, sobre todo contra grupos vulnerables.

### **3. El uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz**

La actuación de las Naciones Unidas pautándose por el no uso de la fuerza reveló una vulnerabilidad de ese organismo internacional en proteger a civiles y grupos vulnerables como mujeres, niños y minorías en general.

Esta situación se evidenció con más énfasis en los eventos ocurridos en la masacre de Ruanda y Somalia, donde la falla en impedir que graves atentados a los derechos humanos ocurrieran por las restricciones al uso de la fuerza presente en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz tradicionales, tal como quedó evidenciado en el Informe *Brahimi*<sup>11</sup>.

Somalia, a principios de 1991, sufrió un grave proceso de decadencia de sus instituciones y de su economía, lo que generó reflejos negativos a su población y al país. Ante esta situación, la ONU, en 1992, estableció la Operación de las Naciones Unidas en Somalia I (UNOSOM I, por intermedio de la Resolución 751 del CSNU de 24 de abril del mismo año). La UNOSOM I fue compuesta de un equipo de

---

<sup>9</sup> La masacre de al menos 7500 personas, la mayoría hombres y jóvenes musulmanes, en Srebrenica perpetrado por tropas yugoslavas durante los conflictos ocurridos en la década de 1990.

<sup>10</sup> En 1994 la etnia Hutu acusó a la etnia Tutsi por el atentado contra el avión que llevó la muerte del Presidente de Ruanda Juvénal Habyarimana, generando una masacre genocida por parte de los Hutus que mató a más de 500.000 Tutsis entre los días 7 de abril y 15 de julio 1994.

<sup>11</sup> Panel de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, realizado en el año 2000, para evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para realizar operaciones de paz de forma eficaz, y ofrecer recomendaciones francas, específicas y realistas de maneras de mejorar esa capacidad. (ONU, 2000)

observadores militares, que tenía la función de monitorear el frágil alto el fuego que había sido establecido. Además, ese equipo tenía por cometidos: transportar alimentos que llegaban por vía aérea y escoltar con trenes humanitarios. Pero la UNOSOM fracasó gracias al grado de violencia de los grupos armados que actuaban en el país.

Las Naciones Unidas, por lo tanto, por intermedio de la Resolución 794, de 3 de diciembre de 1992 del Consejo de Seguridad, constituyó la UNITAF (Fuerza Tarea Unificada de las Naciones Unidas), que autorizaba el envío de tropas de los Estados Unidos de América para estabilizar el país. La UNITAF estaría bajo la égida del capítulo VII<sup>12</sup> de la Carta de las Naciones Unidas y debería proporcionar un ambiente seguro y permitir la ayuda humanitaria al pueblo somalí y el retorno a las condiciones de normalidad al país. (ONU, 1992)

Sin embargo, los enfrentamientos entre grupos armados somalíes y las tropas de la UNITAF llevaron al CSNU a establecer la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II - UNOSOM II (siglas en inglés), por intermedio de la Resolución 886 de 13 de noviembre de 1993. Sin embargo, la UNOSOM II fracasó en su intento, pues tampoco confería al componente militar de la misión la posibilidad de uso de la fuerza de forma más robusta, limitándose a la autodefensa y a la defensa del mandato.

Por su parte, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR), en 1994, tampoco fue capaz de impedir la masacre promovida por Hutus extremistas contra Tutsis y Hutus más moderados, ocurrida tras la muerte del presidente Juvenal Habyarimana.

El mandato de la UNAMIR seguía los moldes de los mandatos adoptados por las Naciones Unidas hasta la fecha, otorgando autorización para el uso de la fuerza sólo en caso de legítima defensa. Incluso ante los actos de violencia contra los Tutsis y Hutus moderados y las constantes solicitudes para intervenir del General canadiense Romeo Dallaire, la ONU no atendió a las demandas de la misión.

La situación en Ruanda evolucionó de tal forma que las tropas de la UNAMIR fueron enfrentadas por los extremistas Hutus, llevando al fallecimiento de algunos de sus integrantes, hecho que llevó a las Naciones Unidas a retirar a su personal del país permitiendo la consumación del genocidio en Ruanda, la muerte de unas 800.000 personas, además de los refugiados procedentes del conflicto. Estos acontecimientos se han convertido en uno de los hitos en los parámetros para el uso de la fuerza en el marco de las Naciones Unidas.

La ONU procedió, a partir de finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, a diversos estudios para evaluar su actuación y eficiencia frente a las demandas que había enfrentado hasta entonces y los resultados alcanzados, que en el período levantaron indagaciones en cuanto al éxito de las Naciones Unidas referente a la función de mantenedor de la paz mundial.

---

<sup>12</sup> El capítulo VII de la carta de las naciones unidas trata sobre acción en caso de amenaza a la paz, ruptura de la paz y acto de agresión.

### **3.1 Una Agenda para la Paz**

La ONU fue creada al término de la II Guerra Mundial con el supuesto de asegurar el mantenimiento de la paz mundial, pero a pesar de sus esfuerzos la credibilidad del Organismo Mundial estaba siendo afectada, especialmente por los resultados negativos que venía presentando, sobre todo en proteger civiles y efectivamente implementar sus mandatos.

Boutros Boutros-Ghali, entonces Secretario General de la ONU, concluyó un informe conocido como "una agenda para la paz", en los términos de la declaración adoptada por la Cumbre del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992.

Este informe fue el primer documento elaborado con un análisis acerca de las Operaciones de Paz llevadas a cabo por la ONU y planteó una serie de consideraciones acerca de la coyuntura mundial en ese momento introduciendo algunos conceptos innovadores relativos al mantenimiento de la paz en el contexto post-Guerra Fría.

En cuanto al uso de la fuerza, Boutros resaltó la necesidad de las fuerzas militares empleadas en misiones bajo la égida de la ONU tener la capacidad disuasoria necesaria para mantener su credibilidad como garante de la paz mundial, conforme transcrito del informe "una agenda para la paz":

43. De conformidad con el artículo 42 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene el poder de tomar medidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. Mientras que tal acción sólo debe tomarse cuando todos los medios pacíficos han fracasado, la opción de llevarlo es esencial para la credibilidad de las Naciones Unidas como garante de la seguridad internacional. [...] (ONU, 1992 - traducción nuestra)

Boutros en su informe, todavía, recomienda la constitución de fuerzas militares fuertemente equipadas y entrenadas con la capacidad para intervenir bajo la autorización del CSNU y mando del Secretario General, según lo señalado a continuación:

44. [...] Yo recomiendo que el Consejo considere la utilización de unidades de imposición de la paz en circunstancias claramente definidas y con sus términos de referencia previamente especificados. Tales unidades de los Estados miembros estarían en contacto y estar compuesto de tropas que se presentaron como voluntarios para ese servicio. Tendrían que ser más fuertemente armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y necesitaría someterse a un entrenamiento extensivo preparatorio dentro de sus fuerzas nacionales. La implantación y operación de tales fuerzas estarían bajo la autorización del Consejo de Seguridad y haría, como en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, bajo el mando del Secretario General. Yo considero que esas unidades de imposición de la paz que se garantizará como una medida provisional en virtud del artículo 40 de la Carta. [...] (ONU, 1992 - traducción nuestra)

La Agenda para la paz permitió, entre otras cuestiones, analizar la cuestión del uso de la fuerza en Operaciones de Paz y la efectividad de las operaciones que

venían ocurriendo según el modelo tradicional, aliado a la cuestión de la credibilidad y efectividad de las operaciones. Otra cuestión fue relativa al uso de la fuerza y la posible pérdida del consentimiento y de la imparcialidad, principios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que podrían ser afectados. El informe fue de suma importancia para suscitar el debate en torno a la cuestión y dar más estudios sobre el tema.

### 3.2 Informe *Brahimi*

A principios de los años 2000, debido a la creciente demanda de misiones de paz a cargo de las Naciones Unidas, de su poca efectividad y de la baja credibilidad derivada de las fallas experimentadas por la ONU, se creó un panel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas con la finalidad de presentar sugerencias concretas y recomendaciones específicas para que las Naciones Unidas pudieran mejorar tales actividades para el futuro.

El producto final de ese panel se consolidó en un informe que se conoció como Informe *Brahimi*. Este documento abordó varias áreas referentes a las Operaciones de Paz, con críticas identificando la incapacidad de las Naciones Unidas para enfrentarse a las nuevas amenazas surgidas en la posguerra fría. Señaló la complejidad de los conflictos surgidos del nuevo contexto mundial que demandaban una respuesta más proactiva y eficaz por parte de la Organización.

Se levantó la fragilidad de los mandatos que no se adecuaban a la multidimensionalidad de las demandas presentadas, pues no permitían al componente militar tener la capacidad de actuar empleando la fuerza para garantizar el cumplimiento de los mandatos, con la debida libertad de acción para anticiparse a ocurrencias por parte de sus opositores, según el extracto extraído del informe:

[...] las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse, defender otros componentes de la misión y el mandato de la misión. Las reglas de compromiso deben ser lo suficientemente robustas y no obligar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder a la iniciativa de sus atacantes. (ONU, 2000, traducción nuestra)

Las cuestiones planteadas acerca del consentimiento en Operaciones con características más robustas también se abordaron, afirmando que los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y del uso de la fuerza en legítima defensa, basilares para la instauración de una Operación de Mantenimiento de la Paz, permanecerían inmutable .

Sin embargo, se observó que, como consecuencia de la actual coyuntura, hay la necesidad de adecuarse a la interpretación de los principios en busca de una real efectividad en la solución de las controversias en que el Organismo tome parte. El siguiente fragmento del informe *Brahimi* trata sobre la imparcialidad:

La experiencia muestra, sin embargo, que, en el contexto de conflictos intraestatales / multinacionales, el consentimiento puede ser manipulado de varias maneras. La imparcialidad para las operaciones de las Naciones Unidas debe, por lo tanto, significar la

adhesión a los principios de la Carta: cuando una de las partes de un acuerdo de paz de forma clara e incontestablemente está violando sus términos, continuar el trato igualitario de todas las partes por parte de las Naciones Unidas puede, en el mejor resultado, representar una falta de efectividad y en lo peor puede equivaler a la complicidad con el mal. (ONU, 2000, traducción nuestra)

Según el informe, hay imposibilidad del componente militar de actuar de forma preventiva para contraponerse a agresiones, especialmente contra civiles. Esta imposibilidad ha provocado verdaderas tragedias humanitarias debido a las limitaciones contenidas en los mandatos. Son fallas que generan serios daños a la imagen y la credibilidad de las Naciones Unidas en cuanto a su real efectividad y capacidad para lidiar con el complejo ambiente del nuevo orden mundial.

Para corregir esta situación es fundamental que el componente militar actúe para prevenir tales ocurrencias, o sea, aumentando su libertad de acción, y no más de forma reactiva y limitada, conforme a la recomendación contenida en el informe:

Una vez desplegados, los mantenedores de la paz de las Naciones Unidas deben poder conducir sus mandatos de forma profesional y con éxito y ser capaces de proveer su propia seguridad, otros componentes de la misión y el mandato, con reglas de compromiso robustas, contra aquellos que reneguen su compromiso para un acuerdo de paz o aún procurar minarlo por la violencia. (ONU, 2000 - traducción nuestra)

El documento trae la posibilidad de actuación de los componentes militar y policial en carácter preventivo para impedir agresiones contra civiles, característica de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Robustas, según lo extraído del informe:

[...] las fuerzas de paz Naciones Unidas - tropas o policías - que presenciar la violencia contra los civiles deben ser presumidos a ser autorizados para hacer cesarla, con sus medios, en apoyo a los principios básicos de las Naciones Unidas. (ONU, 2000 - traducción nuestra)

Podemos concluir parcialmente que el Informe *Brahimi* aborda la necesidad de revisar los aspectos relacionados con el modus operandi del componente militar en la medida en que apunta la necesidad de una mejor capacitación para las fuerzas militares que operan bajo un mandato de las Naciones Unidas para hacer frente a nuevas y complejas amenazas que se presentan, así como la necesidad de establecer reglas de compromiso más robustas que aseguren la adecuada libertad de acción para el componente militar obtener la iniciativa de las acciones, en lo que se refiere al uso de la fuerza.

### **3.3 Responsabilidad de Proteger (R2P)**

Se trata de un concepto relativo a la posibilidad de realizar una acción militar bajo la égida de la ONU por cuestiones humanitarias con o sin el consentimiento de una determinada Nación. La controversia en torno al tema reposa en las cuestiones

relativas a la soberanía de las naciones y en el claro choque con el principio de la no intervención.

Las acciones realizadas en Somalia, Bosnia y Kosovo elevaron el destaque del tema y llevaron a la creación en 2001 en Canadá la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) para discutir el nuevo concepto y sus cuestiones políticas, morales, legales y operativas, con participación global, a fin de producir una base común que pueda subsidiar a las Naciones Unidas y las Naciones soberanas.

Aunque el concepto de intervención humanitaria traído por la R2P se opone frontalmente al principio de no intervención, en lo que se refiere a vidas humanas y la urgencia que una acción para impedir que ocurra desastres humanitarios como el ocurrido en Ruanda, según esa línea de pensamiento, las acciones en fuerza se legitiman, a pesar de obtener o no consentimiento de una Nación Soberana que se muestra incapaz, o sin interés en impedir tales agresiones a los Derechos Humanos (DH). El informe producido por el ICISS, en 2001, apunta la necesidad de actuar conforme transcrito:

Cuando una población sufre ofensas graves como resultado de una guerra interna, insurgencia, insuficiencia de represión o estado, y el estado en cuestión es renuente o incapaz de detener o evitar, el principio de la no intervención se rinde a la responsabilidad internacional de proteger. (ICISS, 2001, p. XII, traducción nuestra)

Se resalta que los Estados son responsables por la protección de sus nacionales y de grupos de personas que se encuentren amenazados dentro de sus fronteras, debiendo actuar para impedir y prevenir que las violaciones a sus derechos básicos ocurran.

El uso de la fuerza debe ser adoptado después del fracaso de medidas adoptadas en los campos político, económico e incluso militar sin, sin embargo, haber configurado el uso de la fuerza, o en el caso en que se configure una emergencia humanitaria. El empleo de fuerza se basará en principios y debe considerarse como último recurso, tal como figura en el informe del ICISS:

Aunque no existe una lista única universalmente aceptada, en el juicio de la Comisión, todos los criterios de toma de decisiones pertinentes pueden suceder en las seis rúbricas siguientes: autoridad adecuada, justa causa, intención correcta, último recurso, medios proporcionados y perspectivas razonables. (ICISS, 2001, p. 32, traducción nuestra)

Las cuestiones referentes a la soberanía de los Estados se intensificaron tras la intervención humanitaria ocurrida en Libia en el año 2011, alegando que, en cierta medida el R2P, era un instrumento mediante el cual se conferían poderes de intervención directa en la autodeterminación de un país y que además de las cuestiones humanitarias podrían ocultar en su propósito razones económicas y geopolíticas, dando forma, entonces, al concepto de la Responsabilidad al Proteger (RwP) presentado por Brasil.

[...] la propuesta de Brasil de la "Responsabilidad al Proteger" (RwP), presentada en 2011, representa una importante innovación en el intento de impedir la proliferación descuidada, indiscriminada y especialmente política de las intervenciones humanitarias. Uno de los aspectos principales de RwP es el enfoque secuencial sobre los pilares de la R2P: el segundo pilar sólo se implementaría después del primero; y el tercero sólo si los demás fracasaran. (BRAGA, 2013)

### **3.4 Doctrina *Capstone***

La Doctrina *Capstone*, como se ha conocido el documento denominado "Operaciones de Paz de las Naciones Unidas - Principios y Orientaciones", se originó de la compilación de la experiencia adquirida a lo largo de las seis décadas de existencia de las Naciones Unidas y se desarrolló con la consulta al personal empleado en misiones de campo, Estados Miembros, socios y demás involucrados.

Está dividida en tres partes: la primera trata de la evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, la segunda sobre la planificación de las operaciones de paz y la tercera, el arte para la implementación del éxito de un mandato.

Su contenido buscó establecer algunos direccionamientos básicos respecto a las Misiones de Paz, buscando la profesionalización y la mejora del desempeño del personal de la ONU involucrados en operaciones de paz, conforme el siguiente trecho de su prefacio:

[...] pretende reforzar y profesionalizar la planificación, gestión y conducción de operaciones de paz de las Naciones Unidas. Un objetivo clave de este proceso de reforma en curso es garantizar que el creciente número de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas implantado en el campo, así como los que sirven en la sede, tienen acceso de forma clara, la orientación oficial sobre la multiplicidad de tareas que son necesarias para ejecutar. (ONU, 2008, traducción nuestra)

Su alcance prevé la necesidad del establecimiento de operaciones robustas para hacer frente a las complejas amenazas encontradas. Fruto de la inestabilidad encontrada en las diferentes misiones, la Doctrina *Capstone* aborda el asunto de la siguiente manera:

Mientras que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en principio, se desdoblaron para apoyar la aplicación de un alto el fuego o el acuerdo de paz, a menudo se ven obligados a desempeñar un papel activo en los esfuerzos de pacificación y también pueden estar involucrados en actividades de construcción de la paz primero. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas también pueden utilizar la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad, para defenderse y su mandato, especialmente en situaciones en que el Estado es incapaz de garantizar la seguridad y mantener la orden pública. (ONU, 2008, traducción nuestra)

Su contenido todavía resalta la necesidad de atender para los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza excepto en autodefensa y defensa del mandato.

La Doctrina *Capstone* aborda la posible pérdida del consentimiento en el caso de las operaciones robustas debido al uso más intenso de la fuerza. Sin embargo, en el contexto post-guerra fría, las partes no se muestran tan bien definidas, e incluso el consentimiento no es garantía de que todos los niveles respetarán los parámetros establecidos. En ese contexto, el propio documento resalta la necesidad de garantizar la posibilidad de empleo de la fuerza, conforme a lo siguiente:

El hecho de que los principales partidos dieron su consentimiento para la implantación de una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas no implica necesariamente o garantía de que habrá también consentimiento a nivel local, particularmente si los principales partidos se dividen internamente o tienen sistemas de comando y control débiles. La universalidad del consentimiento es aún menos probable en ambientes volátiles [...]

Los entornos en que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se implantan a menudo se caracterizan por la presencia de milicias, las bandas criminales y otros fuera de la ley que pueden trabajar activamente para minar el proceso de paz o representan una amenaza para la población civil. En tales situaciones, el Consejo de Seguridad debe conceder las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mandatos "robustos" que permitan "utilizar todos los medios necesarios" para disuadir intentos vigorosos para interrumpir el proceso político, proteger civiles bajo amenaza inminente de ataque físico, y / o asistencia a las autoridades nacionales en el mantenimiento de la ley y del orden. La proactividad en el uso de la fuerza en defensa de sus mandatos, estas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas han logrado mejorar la situación de seguridad y crear un ambiente propicio para la consolidación de la paz a largo plazo en los países donde se implantan. (ONU, 2008, traducción nuestra)

El uso de la fuerza en operaciones robustas de mantenimiento de la paz es abordado como una línea tenue entre la intervención y las Operaciones de Paz. Se resalta el hecho de la necesidad del consenso de las mayores partes en presencia para que sea autorizado por el CSNU y que la fuerza militar sea utilizada en el nivel táctico dentro del contexto de las Operaciones Robustas de Mantenimiento de la Paz, conforme previsto en la Doctrina *Capstone*:

Aunque en el campo a veces parecen similares, el mantenimiento de la paz robusta no debe confundirse con la imposición de la paz, según lo previsto en el Capítulo VII de la Carta. Mantenimiento de la Paz Robusta implica el uso de la fuerza a nivel táctico con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país de acogida y / o las principales partes involucradas en el conflicto. Por otra parte, la imposición de la paz no requiere el consentimiento de los principales partidos y puede implicar el uso de fuerza militar a nivel estratégico o internacional, que normalmente está prohibido a

los Estados miembros de conformidad con el artículo 2 (4) de la Carta, a menos que fue autorizado por el Consejo de Seguridad. (ONU, 2008, traducción nuestra)

El documento refuerza que el uso de la fuerza debe ocurrir como un último recurso, sin, sin embargo, comprometer la capacidad del componente militar en ejecutar su misión. Debe estar enfocada en el empleo de la fuerza mínima necesaria para alcanzar el efecto deseado para el mantenimiento del consenso de las partes.

### **3.5 Una Agenda para la Paz (*New Horizon Initiative*)**

Este documento pretende colaborar con las discusiones sobre el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Se trata de la necesidad de una nueva asociación para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en su sección I, en la sección II sobre la asociación en el propósito - establecer y gestionar misiones, asociación en acción - Entrega en el campo en la sección III y la Asociación para el futuro - entrenamiento.

El contexto del uso de la fuerza en Operaciones Robustas es abordado por el documento como una realidad de las misiones de paz actuales y que no se limitan sólo las características de legítima defensa o defensa del mandato. El *New Horizon* caracteriza a las Operaciones Robustas de Mantenimiento de la Paz en un aspecto más amplio, dependiente de una política para dar soporte no sólo en el mandato, sino también en las necesidades derivadas de la adopción de esta postura por parte de los componentes militares, según lo siguiente:

El concepto de "robustez" en el mantenimiento de la paz de la ONU es una estrategia política y operativa para señalar la intención de una Misión de las Naciones Unidas para implementar su mandato y para disuadir las amenazas a un proceso de paz existente frente a la resistencia de las fuerzas de la ley.

[...]

Mantenimiento de la paz robusta tiene implicaciones operativas y de soporte importantes y exige estándares mínimos acordados entre países contribuyentes. Exige un alto grado de movilidad del personal militar y policial y de la voluntad y capacidad para funcionar a un ritmo elevado para sostenidos períodos, noche y día. El enfoque requiere un mando de misión eficaz y estructuras de control y unidades que pueden trabajar juntos en formaciones más grandes. (ONU, 2009, traducción nuestra)

Se indican en el *New Horizon* las acciones a realizar por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz (DPKO)<sup>13</sup> sobre el tema Operaciones de mantenimiento de la paz Robustas, desarrollando aún más este enfoque en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz. Son ellas:

---

<sup>13</sup> Es el departamento de las Naciones Unidas responsable de la preparación, planificación, dirección y conducción de las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la égida de las Naciones Unidas alrededor del mundo.

En el enfoque robusto para el mantenimiento de la paz, DPKO y DFS:

- Elaborar un proyecto de nota de orientación estratégica para la discusión con los Estados miembros antes de finales de 2009.
- Desarrollar orientaciones para los planificadores de misión para situaciones en las que un enfoque de mantenimiento de la paz robusta puede ser necesario.
- Definir, con los Estados miembros, la logística, el entrenamiento y los equipos necesarios para las Operaciones Robustas.
- Explorar con las opciones de los Estados miembros para gestionar y minimizar las salvedades. (ONU, 2009, traducción nuestra)

El *New Horizon*, publicado casi una década después del Informe *Brahimi*, posibilitó un análisis del período en temas de interés de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En general, la publicación respalda las problemáticas tratadas en el informe *Brahimi*, lo que demuestra cuán poco progreso se ha hecho en ese período de casi diez años. Al referirse al informe de 2000, el documento apuntó que muchas de las recomendaciones desarrolladas en él no se aplicaron por falta de voluntad política y que, para que una reforma más completa en las operaciones de paz fuera posible, una mayor proactividad por parte de los países miembros sería imprescindible. Por otro lado, la publicación estimuló el debate de una reforma de operaciones de paz en diversos órganos de la ONU, la Secretaría y los países miembros, incrementando así el debate entre esas partes. (CRUZ, 2013; 73)

3.6 Informe del Secretario General sobre el "Futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Panel Independiente de alto nivel sobre las operaciones de paz"

Este informe aborda la necesidad de avances por parte de las Naciones Unidas para enfrentar los nuevos desafíos en lo que concierne a la prevención y la solución de conflictos actuales y futuros, que se configuran de manera diversa de los ya enfrentados, apuntando a las reformas a ser conducidas por la Organización.

En este ámbito, la cuestión de la protección de civiles crece de importancia para que no se permita la repetición de graves crisis humanitarias como las ocurridas en el pasado en Ruanda y Somalia.

La libertad para el uso de la fuerza por parte del componente militar es apuntada como esencial para no sólo una respuesta efectiva, pero sí la posibilidad de los cascos azules se anticiparen a las violaciones impidiendo-las de ocurrir (ONU, 2008). La flexibilidad para el elemento uniformado es señalada incluso en lo que se refiere a la naturaleza de la agresión, buscando no establecer una gradación en cuanto al tipo de violencia cometida, pero dejando claro el repudio a todo tipo de violencia.

En este sentido, la necesidad de que el componente militar esté preparado, no sólo en armamento, sino en toda su estructura, para atender las demandas relativas a la protección de civiles, tal como se explicita en el siguiente extracto del documento:

18. Cuando las misiones tienen un mandato explícito para proteger a civiles, el personal uniformado debe hacer su parte, incluyendo, cuando sea necesario, por medio del uso de la fuerza. Esto se definió para significar el uso de la fuerza preventiva, preemptiva y táctica para proteger a civiles bajo amenaza de violencia física. La fuente y la naturaleza de la violencia no son determinantes para la acción. Armas, machetes, violaciones, explosivos improvisados: éstos y otros son usados contra civiles de todas las maneras por actores armados. Las misiones deben tener la capacidad y estructuras de mando necesarias para responder efectivamente, y el personal uniformado debe cumplir las órdenes para prevenir, impedir y proteger a los civiles contraataques. (ONU, 2015, traducción nuestra)

### **3.7 Cruz Report**

En las últimas tres décadas, los cascos azules no se mostraron preparados para enfrentar la asimetría de las amenazas existentes en el escenario mundial durante las operaciones de mantenimiento de la paz.

El creciente número de muertes por acciones directas contra los integrantes de esas operaciones tuvo un aumento significativo a partir de la década de 1990 y, para buscar una respuesta, el General de División Carlos Alberto dos Santos Cruz<sup>14</sup> realizó un estudio detallado de los factores relacionados con ese escenario y, los consolidó en el, que fue conocido como *Cruz Report*, de 19 de diciembre de 2017.

El General Santos Cruz realizó un análisis detallado de las causas que llevaron a un aumento en el número de muertes derivadas de acciones hostiles contra integrantes de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, especialmente en el período comprendido entre 2013 a 2017, con destaque para el año 2017 con 56 muertes:

[...] desde 2013, las bajas han aumentado. 195 personas en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fueron muertas por actos de violencia, más que durante cualquier otro período de cinco años en la historia. En 2017, había 56 muertes en el momento de la publicación, el mayor número desde 1994. (ONU, 2017, traducción nuestra)

En su diagnóstico, Santos Cruz se atiene a los siguientes aspectos: liderazgo, comportamiento operacional, uso de la fuerza, postura defensiva, principios del mantenimiento de la paz, selección de los países contribuyentes con tropas y

---

<sup>14</sup> El general Carlos Alberto dos Santos Cruz es militar de la reserva remunerada del Ejército Brasileño, mientras que en la activa ejerció la función de Comandante de las Fuerzas de la MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití) en el período entre septiembre de 2006 a abril de 2009 y, ya en la reserva fue convocado para el servicio activo en 2015 para desempeñar la función de Comandante de la MONUSCO (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) en el período de junio de 2013 a diciembre de 2015.

policías, entrenamiento pre-desdoblamiento, equipamiento, inteligencia, tecnología, medicina, bases, huellas de la misión<sup>15</sup>, administración e impunidad.

El objetivo del trabajo fue proponer recomendaciones para reducir el número de muertes por actos de violencia del personal involucrado en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

En referencia al uso de la fuerza, el estudio trata de una cuestión sensible: la aversión al riesgo de los países que contribuyen con tropas y policías. Esta aversión lleva a una postura defensiva renegando la posibilidad de tomar la iniciativa para grupos armados hostiles la misión.

La misión no tiene la mentalidad de emprender un enfoque proactivo y robusto y, en su lugar, permanece paralizado contra amenazas. Los contingentes siguen sin tener la capacidad de operar o responder a un ambiente asimétrico [...] no tienen la "mentalidad" necesaria para realizar operaciones robustas. (ONU, 2017, traducción nuestra)

Santos Cruz apunta a la necesidad de que los cascos azules tomar la iniciativa de las acciones, estableciendo áreas de seguridad, actuando contra amenazas identificadas y aquellas que puedan convertirse en amenazas al personal de las misiones de paz y al cumplimiento del mandato, retirando su libertad de acción y con ello reduciendo la ocurrencia de acciones hostiles. Como se ha señalado en el informe: "Debemos actuar para limitar la libertad de movimiento y la libertad de acción de los grupos armados. [...] necesitamos invertir la tendencia: ellos deben correr de nosotros, no nosotros de ellos." (ONU, 2017, traducción nuestra)

### **3.8 Nuevas tendencias para las operaciones de mantenimiento de la paz**

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz pasaron por un proceso de profesionalización, fruto de estudios referentes a su credibilidad y eficacia de ese tipo de operación, dentro del contexto de la multipolaridad mundial y de las nuevas amenazas, así como una respuesta a los fracasos obtenidos por la organización.

La principal característica de este tipo de operación consiste en la libertad de acción del componente militar en usar la fuerza en el nivel táctico para hacer frente a una amenaza contra civiles y grupos vulnerables y garantizar la implementación del mandato, siendo para ello el componente militar, correctamente organizado, entrenado y equipado.

Cabe resaltar que las operaciones robustas no pueden ser confundidas con operaciones de imposición de la paz. Su diferencia está, primeramente, en la existencia del consentimiento de las partes presentes en el conflicto o sólo de las principales partes involucradas, ya que el consentimiento en todos los niveles puede

---

<sup>15</sup> El término huellas de la misión se refiere a la cola logística necesaria para su instalación y operación.

ser muy difícil de conseguir, debido a la complejidad de los conflictos y la multiplicidad de actores involucrados.

Otra diferencia reside en el uso de la fuerza. En las operaciones robustas, la fuerza es empleada a nivel táctico, para atender a un escenario post-conflicto, limitado en el tiempo y espacio conforme un mandato específico.

La imposición de la paz utiliza la fuerza a nivel estratégico o internacional, de forma más amplia, y se pauta en el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, independientemente del consentimiento de las partes involucradas en el conflicto.

El Proyecto del DPKO / DFS de nota doctrinal sobre el mantenimiento de la paz robusta, establece que:

El mantenimiento de la paz robusta no es la imposición de la paz. El mantenimiento de la paz robusta es distinto de la imposición de la paz donde el uso de la fuerza es a nivel estratégico y perseguido muchas veces sin el consentimiento del país de acogida y / o partes principales para el conflicto. La amenaza y el uso de la fuerza en el mantenimiento de la paz robusta es a nivel táctico, limitado en el tiempo y en el espacio, y que busca el combate o conteniendo un deterioro específico y residual o inminente amenaza en un ambiente de conflicto o post conflicto. Violencia a gran escala o uno donde los principales partidos están involucrados en conflictos violentos ya no es un contexto de mantenimiento de paz robusta. Las misiones robustas, no están configuradas o destinadas a tratar de cualquier colapso sistémico es un proceso político. (ONU - traducción nuestra)

Las operaciones robustas, además de las posibilidades relativas al uso de la fuerza, también se caracterizan por la postura, material y equipamiento de los cascos azules, así como por el despliegue de su componente militar, para darle un carácter más dinámico y proactivo, lo que asegura la libertad y la posibilidad de actuar para la implementación del mandato.

## **CONCLUSION**

La Organización de las Naciones Unidas se originó al final de la II Guerra Mundial con el propósito de impedir que el flagelo de la guerra viniera de nuevo a la humanidad. Para ello, se basa en los principios, muy bien definidos, del consentimiento de las partes, de la imparcialidad y del no uso de la fuerza salvo en defensa personal o defensa del mandato.

La estructura inicial de la Organización se mostró efectiva para actuar en el escenario en el que fue concebida: inicialmente, un mundo bipolarizado por un conflicto ideológico. Sin embargo, con el término de la Guerra Fría, nuevos desafíos se presentaron y exigieron que la ONU evolucionara para responder al nuevo escenario.

Las amenazas del mundo multipolar llevaron sufrimiento y muerte a las poblaciones civiles y grupos considerados vulnerables como ancianos, mujeres y

niños. El modelo tradicional de la ONU para operaciones de mantenimiento de la paz no tenía características capaces de permitir que los cascos azules actuaran de manera eficaz para impedir o cohibir la ocurrencia de tragedias humanitarias como las de Somalia y Ruanda.

A partir de la década de 2000, se realizaron diversos estudios y acciones implementadas para conducir a las Naciones Unidas hacia la nueva realidad, y el uso de la fuerza se volvió altamente relevante, frente a los fracasos vivenciados por la ONU en misiones como la UNAMIR y UNOSOM I y II.

El aumento de la libertad de acción para el componente militar actuar, empleando la fuerza, incluso en carácter preventivo, para no permitir que ocurra violencia contra civiles, se ha convertido en una realidad en el contexto de las Operaciones multidimensionales.

A pesar de que esta postura es objeto de discusiones, ya están mencionadas en los mandatos de la ONU, sobre todo con las Operaciones Robustas, donde los cascos azules traen, en su mandato, la autorización para utilizar todos los medios necesarios para el cumplimiento del mandato y, sobre todo, para la protección de civiles, bien caracterizada por la Brigada de Intervención integrante de la misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO).

El uso de la fuerza en Operaciones Robustas ha suscitado indagaciones en cuanto a la imparcialidad de la organización. Sin embargo, su empleo se ha legitimado en el contexto de la protección de civiles, y ha evitado la ocurrencia de nuevas tragedias humanitarias.

La evolución experimentada por la ONU permitió cambios significativos en su estructura y en su modus operandi, incluso una profunda reevaluación de la forma de utilización de la fuerza en el contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Se resalta que la evolución ocurrida en el uso de la fuerza en el contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz fue esencial para que la credibilidad de las Naciones Unidas fuera asegurada, pues la incapacidad en implementar sus mandatos y cumplir sus resoluciones podrían afectar de manera irreversible la existencia de la organización.

Se concluye que el surgimiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Robustas con la posibilidad de uso de la fuerza en el nivel táctico caracterizada por la utilización de todos los medios necesarios, incluso de forma preventiva, para asegurar el cumplimiento de un mandato y la protección de civiles, atiende a la realidad presentada en el complejo escenario geopolítico actual con sus amenazas difusas, debiendo, sin embargo, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ser acompañadas y constantemente evaluadas para el mantenimiento de su eficacia, garantizando la credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas en el contexto mundial.

## REFERENCIAS

ABREU, Estevão Gomes Pinto de. **A ONU e o uso da força em Operações de Paz: uma Agenda para a Imposição da Paz?** Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 4, Nº20, Rio, 2009 [ISSN 1981-3384]

BRENER, Jayme. **Os Bálcãs: História e Crise.** São Paulo: Ática, 1996.

CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes. **Os 10 anos de MINUSTAH e o CCOPAB.** Rio de Janeiro: CCOPAB, 2014. 22 p. Disponível em [www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/operacoes-de-paz/statistics/artigos-de-operacoes-paz/710-os-10-anos-da-minustah-e-o-ccopab](http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/operacoes-de-paz/statistics/artigos-de-operacoes-paz/710-os-10-anos-da-minustah-e-o-ccopab). Acesso em 23 mar. 2015.

CRUZ, Cláudia Pfeifer. **A evolução do uso da força nas operações de paz das Nações Unidas.** Porto Alegre: UFRS, 2013. 86 p.

DE SOUZA, Graziene Carneiro. **MONUSCO: a atuação brasileira em operações de paz robustas.** [S.l.s.n.], 2015.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz/Priscila Liane Fett Faganello.** Brasília: FUNAG, 2013. 372 p. ISBN 978-85-7631-474-5.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas / Paulo Campos Tarrisse da Fontoura.** Brasília : FUNAG, 1999. 448 p.; 225 cm. – (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco). ISBN 85-87480-01-4.

HAMANN, E. P.; e Muggah, R. **A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. Disponível em: [igarapé.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book\\_R2P\\_PT\\_16abr.pdf](http://igarapé.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_16abr.pdf) . Acesso em 03 abr. 2015.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect - Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.** Canada: International Development Research Centre, 2001. ISBN 0-88936-960-7.

NUNES, José Ricardo Vendramin. **Proteção de Civis: A visão do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO/ONU).** Rio de Janeiro: CCOPAB, 2014. 22 p. Disponível em [www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/operacoes-de-paz/statistics/artigos-de-operacoes-paz/708-protecao-de-civis](http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/operacoes-de-paz/statistics/artigos-de-operacoes-paz/708-protecao-de-civis). Acesso em 23 mar. 2015

\_\_\_\_\_. **Os Princípios Fundamentais, o Planejamento das Operações de Paz e suas Perspectivas em face ao Conflito Moderno.** / Ricardo Vendramin Nunes. — 2016. 91 f. : il. ; 30 cm. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Política e Estratégia) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Estados Unidos da América). **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: [s.n.], 1945.

REZENDE, Lucas Pereira. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo.** Belo Horizonte, 2010. 176f. : il.

SILVA, Igor Castellano da. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz.** Porto Alegre: Leitura XXI/CEBRAFRICA/UFRGS, 2012. 272 p. ISBN: 978-85-86880-23-0.

UNITED NATIONS. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping.** New York, 2009.

\_\_\_\_\_. **Brahimi Report.** Nova York, 2000.

\_\_\_\_\_. **Concept Note on Robust Peacekeeping (Draft).** New York, s/d.

\_\_\_\_\_. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business.** New York, 2017.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 794/1992.** New York, 1992.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 886/1993.** New York, 1993.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 1265/1999.** New York, 1999.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 1270/1999.** New York, 1999.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 1279/1999.** New York, 1999.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 1291/2000.** New York, 2000.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 1925/2010.** New York, 2010.

\_\_\_\_\_. **Security Council Resolution nº 2098/2013.** New York, 2013.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Capstone Doctrine).** New York, 2008.