

Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de 2000 a 2020



AUTOR DEL CURSO

Profesor Paul D. Williams
Escuela Elliott de Asuntos Internacionales, Universidad George Washington

EDITORIA DE LA SERIE

Ramona Taheri



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*
Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de 2000 a 2020



Tras haber sido destacados en Bangassou, prefectura de Mbomou, en el sudeste de la República Centroafricana, 150 integrantes de las Fuerzas Armadas Centroafricanas trabajan en estrecha colaboración con pacificadores de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA). Realizan a diario patrullajes conjuntos por la ciudad y sus alrededores, a fin de brindar seguridad y protección a los pobladores, mientras se procura alcanzar una paz duradera en la región. 1 de agosto de 2018. Foto de la ONU N° 775476 por Hervé Sereffio.

AUTOR DEL CURSO

Profesor Paul D. Williams

Escuela Elliott de Asuntos Internacionales, Universidad George Washington

EDITORIA DE LA SERIE

Ramona Taheri



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*

Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



©2021 Instituto para Formación en Operaciones de Paz. Reservados todos los derechos.

Peace Operations Training Institute
1309 Jamestown Road, Suite 202
Williamsburg, VA 23185 USA
<https://www.peaceopstraining.org/es/>

Primera edición: 2020 por Profesor Paul D. Williams

El material de este curso no necesariamente refleja las opiniones del Peace Operations Training Institute, de los autores del curso, ni de ningún órgano o filial de Naciones Unidas. Aunque se ha hecho el máximo esfuerzo por verificar su contenido, el Peace Operations Training Institute y los autores del curso no asumen responsabilidad alguna por los datos y opiniones que aparecen en él, obtenidos en general de medios públicos y otras fuentes de información independientes. Si bien este curso se escribió como documento pedagógico y didáctico según la política y doctrina de las Naciones Unidas, no sienta ni dicta doctrina, algo que solo puede hacerse por medio de documentos oficialmente examinados y aprobados por la ONU. En algunos casos, se dan opiniones diametralmente opuestas sobre determinados temas para motivar al alumno a reflexionar, respetando siempre las normas del más libre y genuino interés académico.

Las versiones de este curso que se ofrecen en otras lenguas podrán diferir levemente del texto original en inglés. Los traductores hacen el máximo esfuerzo por ceñirse fielmente al material original.

Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de 2000 a 2020

Índice

Método de estudio.....	ix
Lección 1 Descripción general: tendencias y temas clave.....	10
Introducción	11
Sección 1.1 Descripción general del curso.....	12
Sección 1.2 Tendencias principales del mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020.....	14
Sección 1.3 Temas recurrentes en el mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020.....	28
Lección 2 El renacer del mantenimiento de la paz.....	34
Introducción.....	35
Sección 2.1 El renacer del mantenimiento de la paz de la ONU.....	36
Sección 2.2 El mantenimiento de la paz de la ONU en Sierra Leona.....	38
Sección 2.3 El mantenimiento de la paz de la ONU en Kosovo.....	41
Sección 2.4 El mantenimiento de la paz de la ONU en Timor Oriental.....	45
Sección 2.5 El mantenimiento de la paz de la ONU en RDC.....	49
Sección 2.6 El mantenimiento de la paz de la ONU y la "Guerra Global contra el Terrorismo".....	51

Lección 3 Mantenimiento de la paz en África Occidental.....56

Introducción.....57

Sección 3.1 Finalización del mantenimiento de la paz en Sierra Leona.....58

Sección 3.2 Mantenimiento de la paz en Costa de Marfil.....59

Sección 3.3 Mantenimiento de la paz de la ONU en Liberia.....64

Sección 3.4 Mantenimiento de la paz en el Sahara Occidental.....68

Lección 4 Mantenimiento de la paz en África Oriental.....75

Introducción.....76

Sección 4.1 Mantenimiento de la paz de la ONU entre Eritrea y Etiopía.....77

Sección 4.2 Mantenimiento de la paz de la ONU en Burundi.....79

Sección 4.3 La Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS).....82

Sección 4.4 Mantenimiento de la paz de la ONU en Chad y la República
Centroafricana.....87

Sección 4.5 Mantenimiento de la paz de la ONU en Abyei.....90

Sección 4.6 Mantenimiento de la paz de la ONU en Sudán del Sur.....93

Lección 5 Mantenimiento de la paz en Europa, Asia y el Cáucaso.....100

Introducción.....101

Sección 5.1 Mantenimiento de la paz de la ONU en Europa Austral.....102

Sección 5.2 Mantenimiento de la paz de la ONU en el Sur y Sudeste
Asiático.....107

Sección 5.3 Mantenimiento de la paz de la ONU en el Cáucaso.....113

Lección 6 Mantenimiento de la paz en Medio Oriente.....119

Introducción.....120

Sección 6.1	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT).....	121
Sección 6.2	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS).....	123
Sección 6.3	Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM).....	124
Sección 6.4	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).....	126
Sección 6.5	Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS).....	131
Lección 7	Operaciones de estabilización de la ONU.....	138
Introducción.....		139
Sección 7.1	Estabilización y mantenimiento de la paz de la ONU.....	140
Sección 7.2	MINUSTAH en Haití.....	142
Sección 7.3	MONUSCO en la República Democrática del Congo.....	145
Sección 7.4	MINUSMA en Malí.....	149
Sección 7.5	MINUSCA en la República Centroafricana.....	153
Lección 8	Alianzas de mantenimiento de la paz.....	160
Introducción.....		161
Sección 8.1	Alianzas de mantenimiento de la paz en la teoría y en la práctica.....	162
Sección 8.2	Mantenimiento de la paz híbrido en Darfur.....	165
Sección 8.3	Paquete de apoyo a Somalia.....	170
Sección 8.4	Mantenimiento de la paz secuencial: transición de la UA a la ONU.....	173

Lección 9 Directrices y principios.....179

Introducción.....180

Sección 9.1 Grupo sobre las operaciones de paz de la ONU: "Informe Brahimi" (2000).....181

Sección 9.2 *Doctrina Capstone* de la ONU (2008).....184

Sección 9.3 Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (2015).....186

Sección 9.4 Mejorar la seguridad del personal de paz de las Naciones Unidas (2017).....189

Sección 9.5 Acción por el Mantenimiento de la Paz (2018).....191

Lección 10 Resumen y conclusiones.....196

Introducción.....197

Sección 10.1 Recapitulación del curso.....198

Sección 10.2 Efectos del mantenimiento de la paz de la ONU en el conflicto armado.....201

Sección 10.3 Temas recurrentes en el mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020.....204

Apéndices

Apéndice A: Lista de siglas y acrónimos.....211

Apéndice B: Lecturas adicionales.....218

Acerca del autor: Profesor Paul Williams.....221

Instrucciones para el Examen de Fin de Curso.....222

Método de estudio

Las siguientes son sugerencias de cómo proceder con este curso. A pesar de que el estudiante pueda tener métodos alternos que sean efectivos, los siguientes consejos han funcionado para muchos otros estudiantes.

- Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material del curso en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede.
 - El material debería ser lógico y directo. En lugar de memorizar detalles individuales, trate de entender los conceptos y las perspectivas generales con respecto al sistema de las Naciones Unidas.
 - Establezca guías sobre cómo desea ordenar su tiempo.
 - Estudie el contenido de la lección. Al comienzo de cada lección, oriéntese a los puntos principales. Si puede, lea el material dos veces para asegurar un entendimiento y retención máximos, y deje pasar tiempo entre las lecturas.
 - Cuando acabe una lección, tome el Cuestionario Final de la Lección. Si tiene cualquier error, regrese a la lección y léala de nuevo. Antes de continuar, sea consciente de la discrepancia en su pensamiento que lo indujo al error.
 - Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material del curso en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede.
- » ***Acceda a su aula en línea en: <<https://www.peaceopstraining.org/es/users/user-login/>> desde prácticamente cualquier parte del mundo.***
- Su examen será calificado, y si consigue una nota de aprobación de 75 por ciento o más alto, se le premiará con un Certificado de Aprobación. Si su nota es menor a 75 por ciento, se le dará una oportunidad más para tomar una segunda versión del Examen Final del Curso.
 - Una nota de que la ortografía está en orden. Este curso ha sido escrito en inglés, de acuerdo con lo que se utiliza en el Reino Unido.

Características principales de su aula del curso »

- Acceso a todos sus cursos;
- Entorno de evaluación seguro para completar su capacitación;
- Acceso a recursos de capacitación adicionales, incluidos complementos multimedia;
- Posibilidad de descargarse el Certificado de Aprobación de aquellos cursos que se hayan superado con éxito; y
- Foros de alumnos que le permitirán comunicarse con otros alumnos sobre diferentes cuestiones.

LECCIÓN 1

Descripción general: tendencias y temas clave



Foto de la ONU N° 814838 por Gema Cortés.

En esta lección se dará una descripción general del curso y se señalarán las principales tendencias y temas recurrentes en el mantenimiento de la paz en el siglo XXI.

En esta lección »

- Sección 1.1 Descripción general del curso
- Sección 1.2 Tendencias principales del mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020
- Sección 1.3 Temas recurrentes en el mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020

Objetivos de la lección »

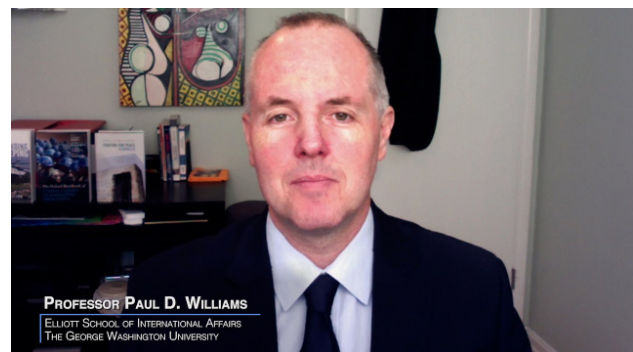
- Describir brevemente la estructura del curso.
- Dar un panorama general de los patrones y tendencias más marcadas en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU entre 2000 y 2020.
- Resumir los principales temas recurrentes en la historia del mantenimiento de la paz entre 2000 y 2020.



Pacifcadores de las Naciones Unidas trabajan en la reparación de una carretera en Hera, Timor Oriental. 2 de marzo de 2000. Foto de la ONU N° 7768685 por Eskinder Debebe.

Introducción

La lección se iniciará con una descripción general del resto del curso. Luego se resumirán algunas de las principales tendencias y los temas recurrentes que se han observado en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas entre 2000 y 2020. En la mayor parte de ese período, el número de misiones y de pacificadores de la ONU fue creciendo de manera sostenida hasta alcanzar niveles históricos, para luego disminuir levemente a partir de 2016.



Ver un video de introducción al curso del Profesor Paul D. Williams: <https://www.peaceopstraining.org/videos/course/198/history-of-peacekeeping-2000-2020/>.

Sección 1.1 Descripción general del curso

El presente curso está organizado en 10 lecciones que irán guiando al estudiante por los principales episodios y avances registrados en las operaciones de mantenimiento de la paz entre 2000 y 2020.

Lección 1: Descripción general: tendencias y temas clave. Aquí se dará una breve síntesis del número, dimensión e integración de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas durante el mencionado período, así como también del número de efectivos uniformados que intervinieron. Se destacarán además el creciente número de policías, mujeres, y también de víctimas fatales registradas en esas misiones. Por último, se señalarán los temas recurrentes que se tratarán en el resto del curso, a saber, la relación entre los medios y los fines en las operaciones de mantenimiento de la paz; la importancia de vincular el mantenimiento de la paz a estrategias políticas eficaces de construcción de la paz; los esfuerzos por establecer directrices y principios apropiados para las misiones de la ONU; la necesidad de forjar alianzas eficaces; y la necesidad de lograr que los pacificadores de la ONU rindan cuentas de sus actos y optimicen su desempeño.

Lección 2: El renacer del mantenimiento de la paz. Se resumirá la importancia del despliegue de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz en cuatro territorios azotados por la guerra a fines de 1999, a saber, Sierra Leona, Kosovo, Timor Oriental y República Democrática del Congo (RDC). Esas misiones marcan un nuevo impulso del mantenimiento de la paz de la ONU en cuanto a número de misiones y efectivos. En la lección se tratará además cómo los ataques del 11 de septiembre a los Estados Unidos intensificaron la llamada "Guerra Global contra el Terrorismo", lo cual influyó de diversas maneras en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Lección 3: Mantenimiento de la paz en África Occidental. La lección se centrará en el conjunto de operaciones realizadas por las Naciones Unidas en la región de la cuenca del río Mano, a saber, Sierra Leona (UNAMSIL), Liberia (UNMIL) y Costa de Marfil (MINUCI y ONUCI), estas dos últimas finalizadas en 2017. Esas operaciones se desplegaron en respuesta a las guerras civiles desatadas en cada uno de los mencionados países y a otros problemas graves, entre ellos, la epidemia de ébola de 2014. En la lección se resumirán además los hechos registrados en la misión de la ONU en Marruecos/Sahara Occidental (MINURSO), la cual seguía en curso cuando se escribió este libro.

Lección 4: Mantenimiento de la paz en África Oriental. Esta lección se centrará en las operaciones realizadas en lo que pasaría a ser la región con mayor despliegue intensivo de pacificadores de las Naciones Unidas. Se analizarán los principales episodios y los desafíos que han enfrentado las misiones de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC), Eritrea y Etiopía (MINUEE), Burundi (ONUB), Sudán (UNMIS y UNISFA), Chad y la República Centroafricana (MINURCAT) y, a partir de 2011, Sudán del Sur (UNMISS). Una vez más, estas operaciones se dieron principalmente en respuesta a las guerras civiles desatadas en la región y a sus secuelas y efectos "por desborde" en regiones vecinas. Si bien la mayoría finalizaron bastante antes de 2020, siguen en curso misiones en Sudán, Sudán del Sur y República Democrática del Congo.

Lección 5: Mantenimiento de la paz en Europa, Asia y el Cáucaso. En esta lección se dará una descripción general de los principales acontecimientos registrados en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el sur de Europa, el sur y sudeste de Asia y la región del Cáucaso. Se analizarán las siete operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en Bosnia y Herzegovina

(UNMIBH), Croacia (MONUP), la isla de Chipre (UNFICYP), Timor Oriental (UNMISSET y UNMIT) y las disputadas regiones de Cachemira (UNMOGIP) y Abjasia, Georgia (UNOMIG).

Lección 6: Mantenimiento de la paz en el Medio Oriente. Aquí se tratarán seis operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas por la ONU en esta región. En particular, se dará una descripción general de la misión de mantenimiento de la paz más prolongada de la historia, la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT); la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), creada en 1974 tras la Guerra de Yom Kippur; la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM); la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL); y la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS), desplegada por unos meses durante el año 2012.

Lección 7: Operaciones de estabilización de la ONU. Se comenzará por resumir cómo han encarado las Naciones Unidas el concepto de estabilización en sus operaciones de paz. Luego se dará una descripción general de los principales episodios y desafíos que se han enfrentado en las cuatro operaciones de la ONU explícitamente definidas como misiones "de estabilización". La primera de estas fue la MINUSTAH, llevada a cabo en Haití entre 2004 y 2017. Las tres siguientes, desplegadas en África, son las misiones de estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO, 2010 a la fecha), Malí (MINUSMA, 2013 a la fecha) y la República Centroafricana (MINUSCA, 2014 a la fecha).

Lección 8: Alianzas para el mantenimiento de la paz. En esta lección se examinarán las diferentes modalidades de asociación de los pacificadores de las Naciones Unidas con pacificadores provenientes de otras organizaciones. Estas se produjeron con actores y organizaciones de África y Europa, pero dieron lugar a diversos modelos de cooperación y a innovaciones clave en el mantenimiento de la paz durante el siglo XXI. Se darán además estudios de casos de dos importantes operaciones conjuntas realizadas en Sudán y Somalia: la Operación Híbrida de la Unión Africana (UA) y las Naciones Unidas en Darfur en Darfur (UNAMID), y la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo para Somalia (UNSOS).

Lección 9: Directrices y principios. Aquí se tratará brevemente de qué maneras han procurado las Naciones Unidas crear doctrina, de modo de orientar la conducta de los pacificadores en su accionar en el terreno. En particular, se resumirán los temas clave y las conclusiones del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (el "Informe Brahimi" de 2000); la *Doctrina Capstone* de la ONU (2008); el *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz* (2015); el informe del Teniente General (R.) dos Santos Cruz, *Mejora de la seguridad del personal de mantenimiento de la paz* (2017); y la iniciativa en curso Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P por su sigla en inglés) (2018 a la fecha).

Lección 10: Resumen y conclusiones. En esta última lección se recapitulará el contenido de las Lecciones 1 a 9, se hará una síntesis del impacto global de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas durante el siglo XXI, y se volverán a considerar los cinco temas clave planteados en la Lección 1.

Sección 1.2 Tendencias principales del mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020

Entre 2000 y 2020, la Organización de las Naciones Unidas mantuvo en curso, cada año, entre 13 y 18 operaciones de mantenimiento de la paz (Figura 1-1). En total, hubo en ese período 35 operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por la ONU (ver Cuadro 1-1). Además de las misiones lideradas por las Naciones Unidas, hubo en ese período 20 operaciones autorizadas por la ONU y 50 operaciones independientes de esta con intervención de contingentes militares.¹ Dado que las Naciones Unidas nunca han sido la única organización en autorizar o llevar a cabo operaciones de paz, con frecuencia ha trabajado junto a diversos otros actores involucrados en el mantenimiento de la paz. En el siglo XXI, muchos de esos actores han sido africanos y europeos. Por ende, en toda historia completa del mantenimiento de la paz de la ONU se deberán considerar esos otros tipos de operaciones de paz. En la Lección 8 se tratarán en profundidad las alianzas de las Naciones Unidas con esos otros actores. Por ahora bastará con decir que la ONU ha prestado apoyo técnico, logístico y financiero a varias operaciones de paz ajenas, y que sus pacificadores han actuado de manera secuencial, paralela e híbrida con organizaciones regionales en diversos escenarios del mundo.

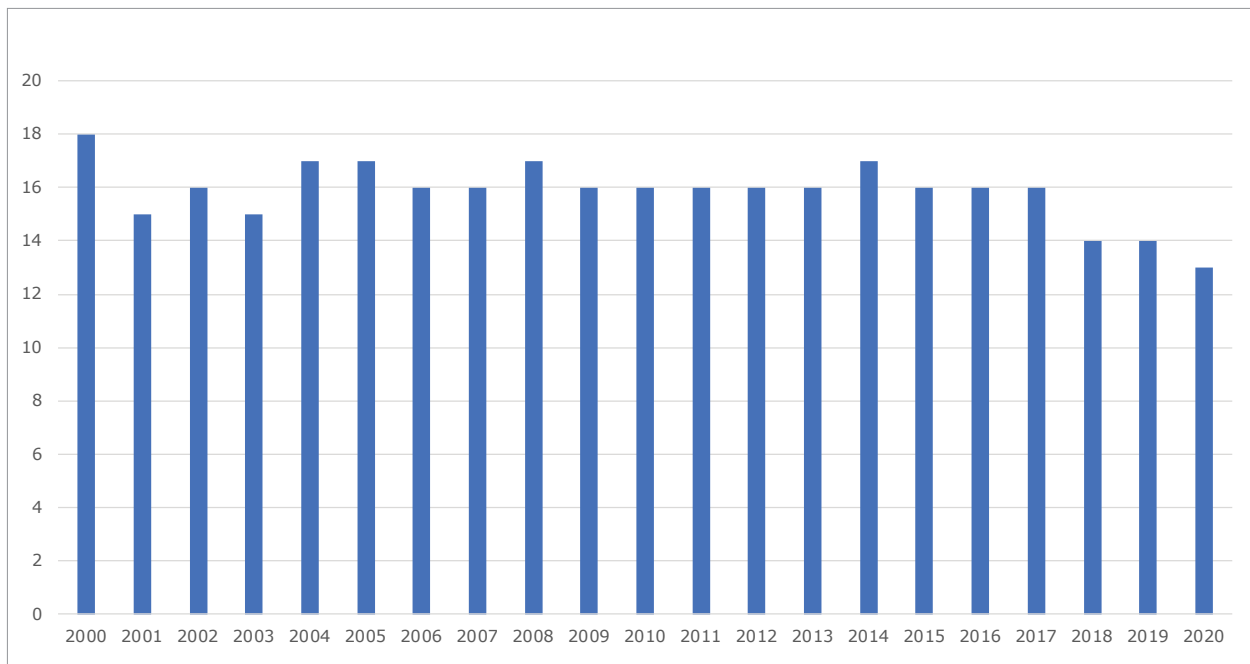


Figura 1-1: Operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en curso, 2000–2020

Fuente: DOP, "Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es>.

1) Ver: Paul D. Williams con Alex J. Bellamy, *Understanding Peacekeeping (Comprender el mantenimiento de la paz)*, (Cambridge: Polity Press, 3ª edición, 2021), Apéndice.

Cuadro 1-1: Operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en curso, 2000–June 2020

Misión	Lugares	Años en curso	Dimensión (en función del número estimado de pacificadores uniformados)	Se trata en la lección N°
ONUVT	Israel, Egipto, Líbano y Siria	1948 a la fecha	570	6
UNMOGIP	India y Pakistán (Cachemira)	1949 a la fecha	50	5
UNFICYP	Chipre	1964 a la fecha	6.275	5
FNUOS	Israel y Siria	1974 a la fecha	1.100	6
FPNUL	Líbano	1978 a la fecha	12.700	6
MINURSO	Sahara Occidental	1991 a la fecha	237	3
UNOMIG	Georgia	1993–2009	1.529	5
UNIKOM	Kuwait e Irak	1993–2003	1.174	6
MONUT	Tayikistán	1994–2000	81	--
UNMIBH	Bosnia y Herzegovina	1995–2002	2.047	5
MONUP	Croacia	1996–2002	28	5
MIPONUH	Haití	1997–2000	300	--
MINURCA	República Centroafricana	1998–2000	1.350	--
UNMIK	Kosovo	1999–presente	4.720	2
UNTAET	Timor Oriental	1999–2002	10.790	2
MONUC	República Democrática del Congo	1999–2010	22.016	2
UNAMSIL	Sierra Leona	1999–2005	17.670	2
MINUEE	Eritrea y Etiopía	2000–2008	4.200	4
UNMISSET	Timor Oriental	2002–2005	5.500	5
MINUCI	Costa de Marfil	2003–2004	76	3
UNMIL	Liberia	2003–2018	16.115	3
MINUSTAH	Haití	2004–2017	10.101	7
ONUB	Burundi	2004–2006	5.770	4
ONUCI	Costa de Marfil	2004–2017	10.954	3
UNMIS	Sudán	2005–2011	10.519	4
UNMIT	Timor Oriental	2006–2012	1.608	5
MINURCAT	Chad	2007–2010	5.525	4
UNAMID	Sudán	2008 a la fecha	21.600	8
MONUSCO	República Democrática del Congo	2010 a la fecha	22.016	7
UNMISS	Sudán del Sur	2011 a la fecha	7.900	4
UNISFA	Sudán	2011 a la fecha	4.250	4
UNSMIS	Siria	2012	300	6
MINUSMA	Malí	2013 a la fecha	15.200	7
MINUSCA	República Centroafricana	2014 a la fecha	12.900	7
MINUJUSTH	Haití	2017–2019	1.275	7

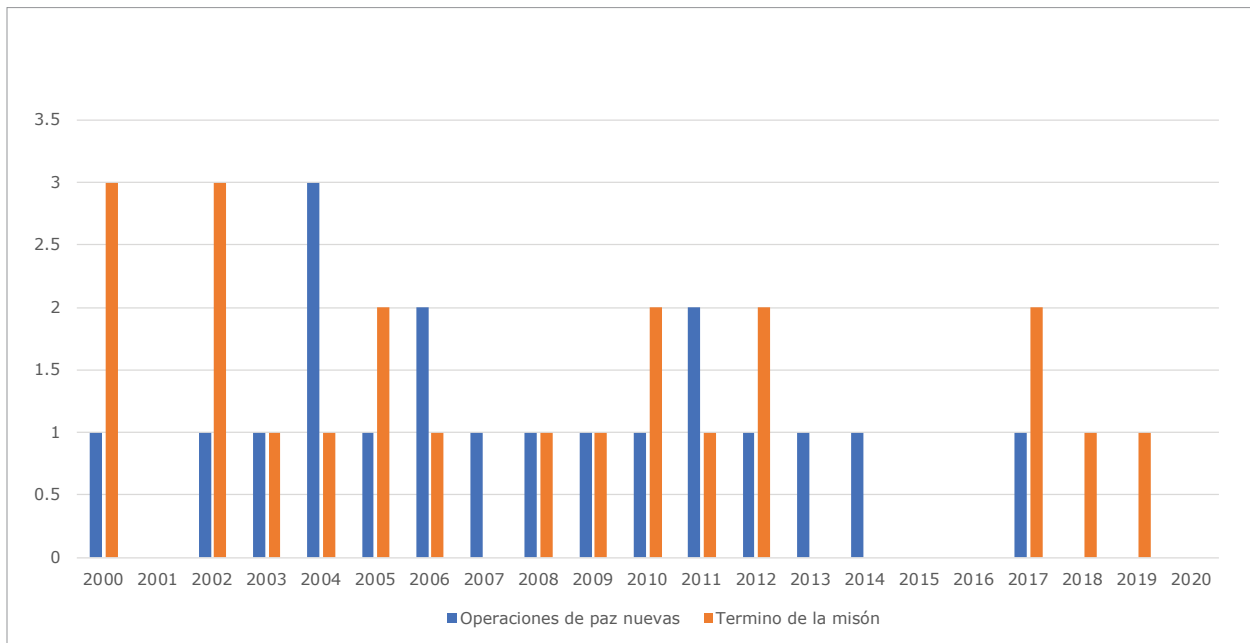


Figura 1-2: Operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU nuevas y finalizadas, 2000–2020

Fuente: DOP, "Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es>.

Aunque entre 2000 y 2020 había en curso 35 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, solo 19 de estas se desplegaron a partir del año 2000 (ver Cuadro 1-1). El año más intenso de ese período fue 2004, en que se desplegaron tres nuevas operaciones de mantenimiento de la paz en Haití (MINUSTAH), Burundi (ONUB) y Costa de Marfil (ONUCI) (Figura 1-2). La operación multidimensional de tropas de mantenimiento de la paz más reciente fue la MINUSCA, desplegada en la República Centroafricana en 2014. (En la MINUJUSTH, misión sucesora establecida en 2017 como parte del repliegue y retiro de la MINUSTAH de Haití, no intervinieron contingentes de soldados). En contraste, la ONU cerró 22 operaciones de mantenimiento de la paz entre 2000 y 2020, 18 de estas antes de 2012 (Figura 1-2).

Desde una perspectiva geográfica, durante el siglo XXI el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se concentró principalmente en África Subsahariana. De las 35 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU desplegadas entre 2000 y 2020, 17 se desarrollaron en África. La tendencia se acentuó aún más a partir de 2000, en que se desplegaron en ese continente 13 de las 18 operaciones (el 72 por ciento), incluidas las cinco mayores operaciones de todo el período: UNAMSIL en Sierra Leone, UNMIL en Liberia, UNAMID en Darfur (Sudán), MONUSCO en la República Democrática del Congo y MINUSMA en Malí. Las otras cinco operaciones de mantenimiento de la paz establecidas después del año 2000 se desplegaron en Timor Oriental (UNMISET y UNMIT), Haití (MINUSTAH y MINUJUSTH) y Siria (UNSMIS).

En cuanto al número de pacificadores uniformados de la ONU, en el siglo XXI fueron aumentando de manera sostenida los soldados y policías, así como también los observadores y expertos. El número de pacificadores uniformados de la ONU alcanzó niveles históricos en 2010, para luego disminuir levemente a partir de 2016 (Figura 1-3). La disminución se debió al cierre de las misiones en Liberia (UNMIL), Costa de Marfil (ONUCI) y Haití (MINUSTAH), y a la transición y repliegue de las misiones en Darfur (UNAMID) y República Democrática del Congo (MONUSCO). También contribuyó la falta de nuevos

teatros de operaciones para los pacificadores de la ONU desde el despliegue de la MINUSCA en 2014.

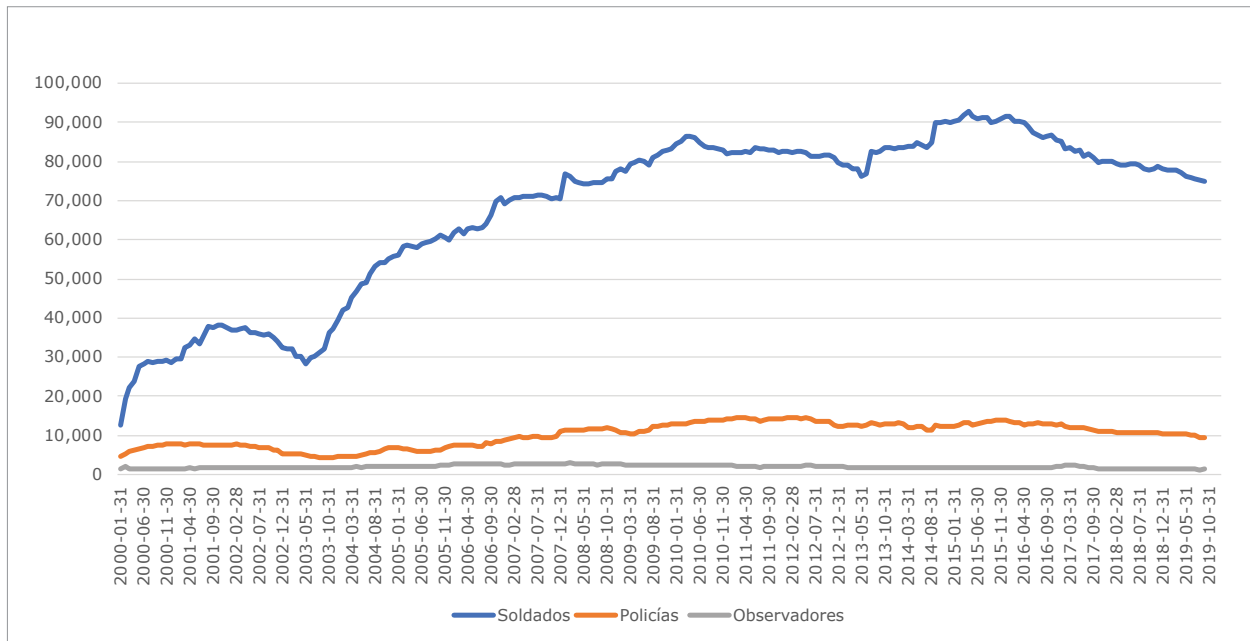


Figura 1-3: Pacificadores uniformados de la ONU, 2000–2019

Fuente: DOP, "Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es>.

No es de sorprender que, dada la intensa actividad desarrollada, el período 2000–2020 haya sido también el más costoso de la historia del mantenimiento de la paz de la ONU desde sus inicios en 1948. Desde el punto de vista financiero, el monto anual de gastos en mantenimiento de la paz de la ONU fue creciendo de manera sostenida, pasando de poco más de USD 2.000 millones a un máximo de USD 8.300 mil millones en el ejercicio 2015/2016, para luego decrecer gradualmente a alrededor de USD 6.500 mil millones en 2020. En los poco más de 50 años transcurridos entre 1948 y 1999, las tres cuartas partes del gasto total del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas corresponden a las dos décadas iniciadas a partir de 2000. Durante esas dos décadas, se aumentó varias veces la tasa básica de reembolso por concepto de mantenimiento de la paz de la ONU, pasando de USD 988 por pacificador por mes en 2000 a USD 1.428 para el año 2018.² La ONU otorga esa asignación mensual por soldado/oficial a cada gobierno contribuyente que provee contingentes de tropas y/o policía. Es de destacar que la optimización de los procedimientos burocráticos y de adquisiciones permitió a la ONU lograr una mejor relación costo-eficacia, reduciendo un 22 por ciento el costo por pacificador a partir de 2006.³

2) Asamblea General, *Examen de las tasas de reembolso a los gobiernos de los Estados que aportan contingentes*, Informe del Secretario General, A/45/528. Disponible en: <https://undocs.org/es/a/45/582>; Asamblea General, "Tasas de reembolso a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía", Resolución 72/285, 5 de julio de 2018. Disponible en: <https://undocs.org/es/a/res/72/285>.

3) DOP y la Unidad de Gestión de la Información, "Action for Peacekeeping: Key Achievements on Performance (Acción por el mantenimiento de la paz: Logros clave en materia de desempeño)", DAPCP-DOP, 5 de diciembre de 2019. Disponible en inglés: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/201912013_a4p_performance_achievements_one_pager_final_update003.pdf.

A medida que fue creciendo el número de pacificadores de las Naciones Unidas entre 2000 y 2020, fue aumentando también el número de países contribuyentes de tropas/policía (TCC/PCC por su sigla en inglés). En marzo de 2000, eran 82, pero para fines de 2007 eran casi 120. El número exacto se mantuvo en alrededor de 120 desde entonces, alcanzando un máximo de 128 en septiembre de 2014 (Figura 1-4). Esos países eran una mezcla de viejos y nuevos contribuyentes y suministraban números dispares de pacificadores. Sin embargo, la tendencia general ascendente era una clara señal de que los Estados Miembros estaban asumiendo a conciencia sus responsabilidades. Como se establece en los Artículos 43 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas, *todos* los Estados Miembros deben proveer al Consejo de Seguridad los bienes y recursos necesarios para mantener la paz y la seguridad internacionales. El número creciente de países contribuyentes de tropas/policía generó oportunidades, pero también desafíos para Naciones Unidas. Por un lado, permitió a la ONU contar con una reserva mayor de personal y de capacidades para sus misiones. Además, determinó un mayor grado de apoyo político a las misiones, porque más países tenían algo en juego y llegaban a conocer de primera mano las dificultades en el terreno. Pero por otro, ese número cada vez mayor planteó desafíos prácticos, entre ellos, el de asegurar que todos los países contribuyentes de tropas/policía comprendieran y se ciñeran a las normas de las Naciones Unidas. Ello a su vez impuso gran exigencia a las mínimas capacidades de capacitación de la ONU, con las que a menudo se luchaba por asegurar que todos los países contribuyentes de tropas/policía cumplieran debidamente con la capacitación y el equipamiento previo al despliegue.

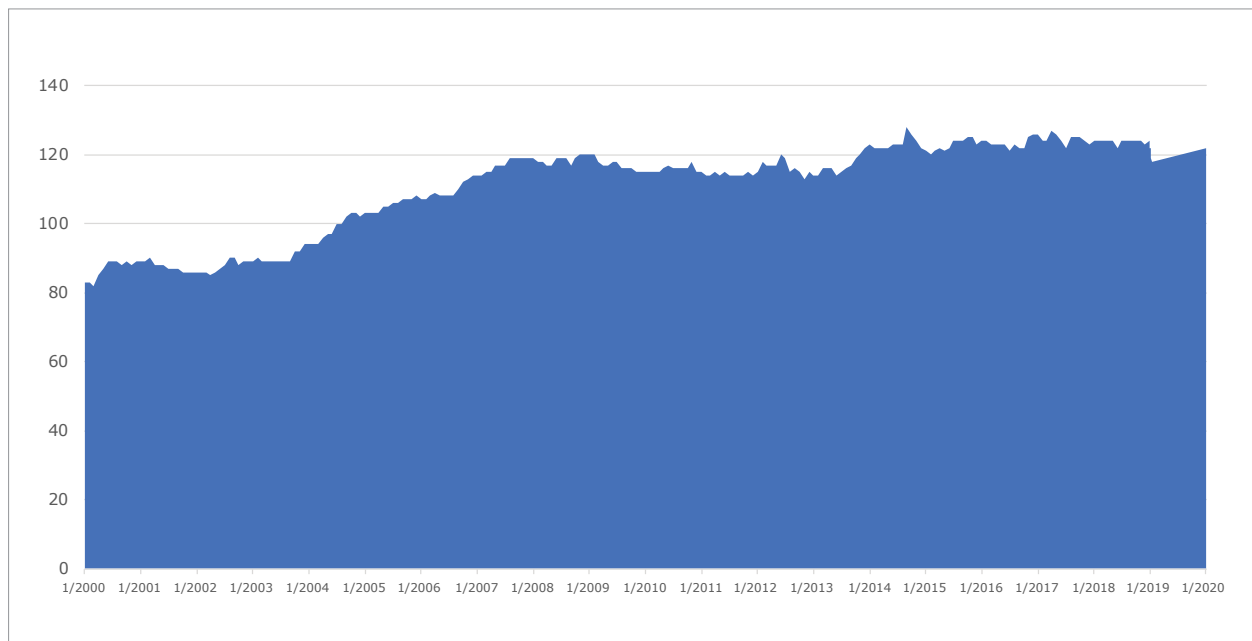


Figura 1-4: Número de países contribuyentes de tropas/policía de la ONU

Fuente: Prever el Mantenimiento de la Paz, "Base de datos del Instituto Internacional para la Paz". Disponible en inglés: <https://www.ipinst.org/publications/series/providing-for-peacekeeping>.

El peso de proveer pacificadores de la ONU desde siempre se ha repartido de manera desigual entre los Estados Miembros de la Organización. De hecho, solo unos pocos TCC/PCC han provisto la mayoría del personal uniformado de la ONU. En el siglo XXI, los principales contribuyentes de tropas y policía fueron en su mayoría países africanos y del sudeste asiático, mientras que los países europeos/de la

Organización del Tratado del Atlántico Norte suministraron un número mucho menor de pacificadores. Tomemos a modo de ejemplo un mes relativamente intenso para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: agosto de 2017. En esa etapa, había 91.256 pacificadores uniformados destacados por 124 Estados Miembros. Hay que tener en cuenta que, para sostener a ese número de efectivos en el terreno, es preciso contar con tres veces más de efectivos disponibles. En efecto, mientras un grupo está actuando en el terreno, otro debe estar preparándose y entrenándose para ingresar por rotación, y el grupo que sale necesita tiempo para descansar y recuperarse, de modo de estar en condiciones de actuar de nuevo cuando se lo vuelva a necesitar. En agosto de 2017, la división de personal era sumamente despareja. Los 30 principales países contribuyentes de tropas/policía suministraban 80.059 efectivos (el 88 por ciento del total de pacificadores uniformados de la ONU), y los 10 principales TCC/PCC proveían el 58 por ciento.⁴ Lo que quizás parezca increíble es que tan solo cinco países que encabezaban la lista — Etiopía, Bangladesh, la India, Pakistán y Ruanda — proveían el 40 por ciento de los pacificadores de la ONU de todo el mundo.

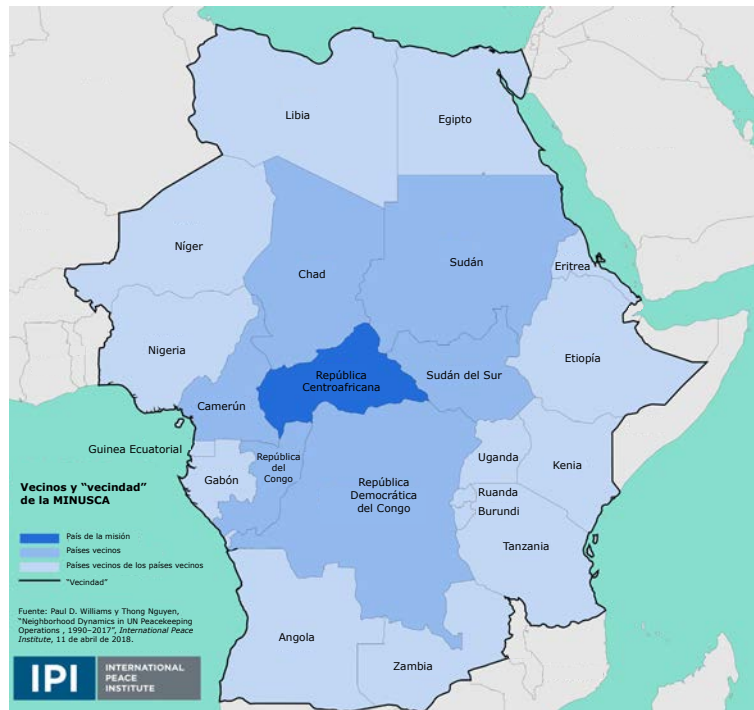


Figura 1-5: Vecinos y "vecindad" de la MINUSCA

Fuente: Paul D. Williams y Thong Nguyen, "Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990-2017 (Dinámica de la 'vecindad' en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU)", Instituto Internacional de la Paz, 11 de abril de 2018. Disponible en inglés: <<https://www.ipinst.org/2018/04/neighborhood-dynamics-in-un-peacekeeping-operations>>.

Otra tendencia marcada en cuanto al suministro de pacificadores de la ONU fue el creciente grado de aporte de estados vecinos, es decir, países limítrofes del estado anfitrión. En especial a partir de mediados de 2008, aumentaron de manera significativa los pacificadores de la ONU provenientes de

4) En esa etapa, los 10 principales TCC/PCC eran, en ese orden, Etiopía, Bangladesh, la India, Pakistán, Ruanda, Nepal, Senegal, Egipto, Ghana e Indonesia.

estados vecinos y de la propia región.⁵ En la Figura 1-5 se ilustra cómo se describieron en un estudio los países vecinos y "la vecindad regional" en el caso de la MINUSCA desplegada en la República Centroafricana. Mientras que, a principios de la década de 1990, menos del 3 por ciento de todas las tropas de mantenimiento de la paz de la ONU provenían de países vecinos, a partir de 2008 el porcentaje fue elevándose de manera sostenida hasta llegar a cerca de un 20 por ciento en 2017. En cuanto a la región vecina en su conjunto, el número de soldados de mantenimiento de la paz de la ONU rara vez superaba el 10 por ciento hasta enero de 2008, pero para 2017 había aumentado a casi el 34 por ciento. Se observan tendencias similares en los aportes de policía. En la Figura 1-6 se ilustran los porcentajes totales de pacificadores uniformados de la ONU provenientes de países vecinos y de la propia región. Para diciembre de 2017, aunque en siete misiones de la ONU no había tropas de países limítrofes, sí provenían de la región la mitad de las soldados de cuatro misiones: UNISFA (Abyei), MINUSMA (Mali), UNMIK (Kosovo) y MINUSCA (República Centroafricana).

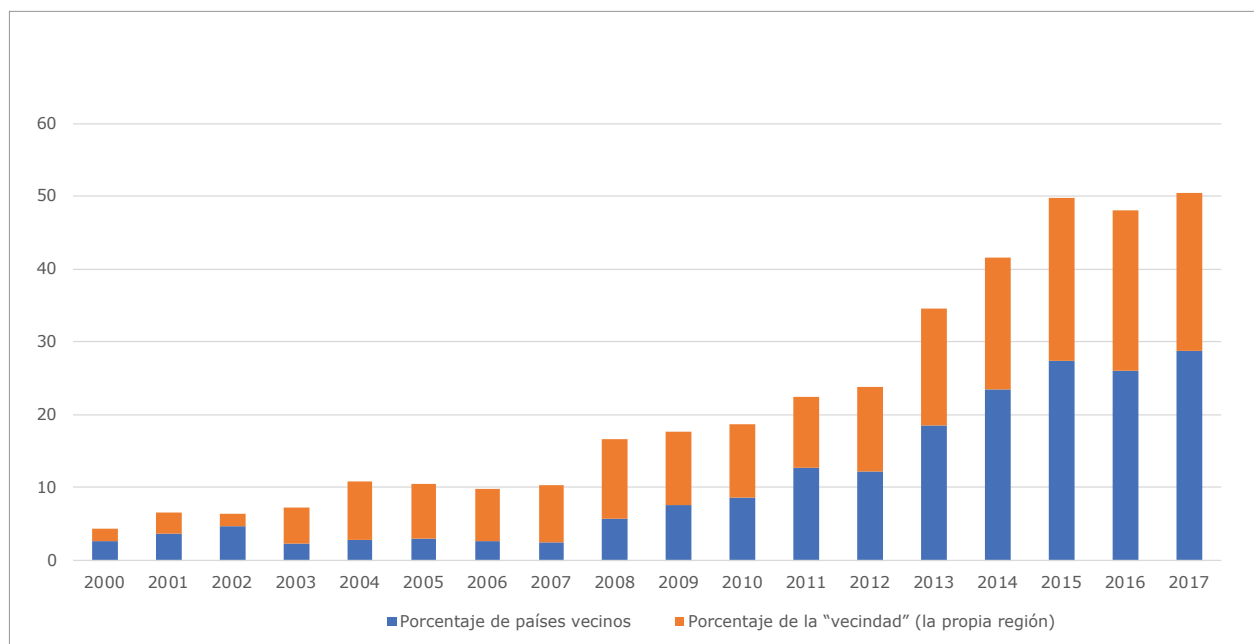


Figura 1-6: Porcentaje de pacificadores uniformados de la ONU de la "vecindad" (31 de diciembre, anual)

Fuente: Paul D. Williams y Thong Nguyen, *"Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017 (Dinámica de la 'vecindad' en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU)"*, Instituto Internacional de la Paz, 11 de abril de 2018.

Disponible en inglés:

<<https://www.ipinst.org/2018/04/neighborhood-dynamics-in-un-peacekeeping-operations>>.

Para Naciones Unidas, el aumento de los contribuyentes de la "vecindad" creó oportunidades, pero también desafíos, como lo resumen a continuación Williams y Nguyen:

"En términos genéricos, existen varias posibles oportunidades por el hecho de que los estados limítrofes sean países contribuyentes. Deberían conocer mejor las características locales del estado anfitrión y la dinámica del conflicto; su

5) Paul D. Williams y Thong Nguyen, *Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017 (Dinámica de la "vecindad" en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU)*, (Nueva York: Instituto Internacional de la Paz, 2018). Disponible en inglés: <<https://www.ipinst.org/2018/04/neighborhood-dynamics-in-un-peacekeeping-operations>>.

proximidad geográfica debería facilitar el despliegue rápido; y, dado que podrían sufrir el impacto del desborde del conflicto, tendrían genuino interés en lograr una solución a la crisis y por ende deberían estar dispuestos a soportar misiones riesgosas y prolongadas. Por otro lado, los aportes de la "vecindad" también podrían plantear desafíos a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Posiblemente el más importante es que su proximidad geográfica podría convertirlos en partes principales o secundarias del conflicto, en cuyo caso podrían favorecer los intereses de un solo lado, ya sea por acción u omisión, comprometiendo así el principio de imparcialidad de las Naciones Unidas."⁶

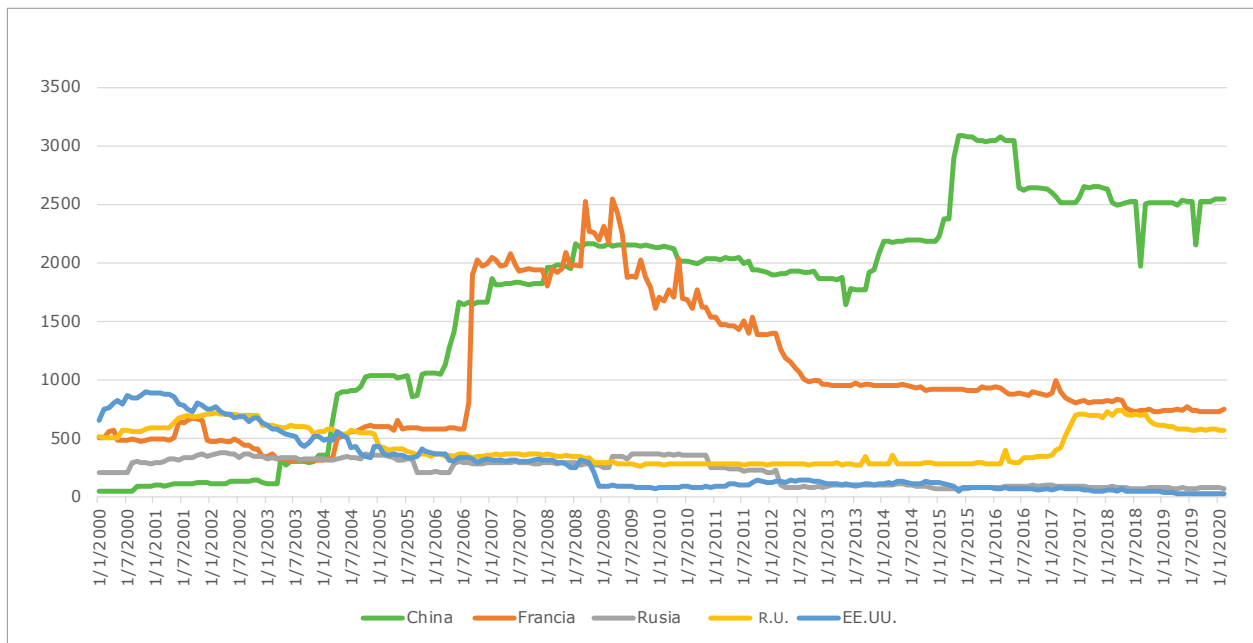


Figura 1-7: Pacificadores uniformados de la ONU de los cinco miembros permanentes, 2000–2020

Fuente: DOP, "Países que aportan contingentes de soldados y policías". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>.

Hacia el otro extremo del espectro de aportes estuvieron los Estados Miembros que aportaron relativamente pocos pacificadores, sobre todo en comparación con los principales TCC/PCC. El primer grupo que destacar es el de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, también conocido como los cinco miembros permanentes. Según el Artículo 24 inciso 1 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ostenta "la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Como integrantes del Consejo de Seguridad con poder de veto, los cinco miembros permanentes claramente tienen un estatus de privilegio. Sin embargo, en lo que se refiere al suministro de pacificadores uniformados, su aporte no es para nada destacado. El Consejo de Seguridad no se ha pronunciado oficialmente sobre si el Artículo 24 inciso 1 de la Carta significa

6) Williams y Nguyen, *Neighborhood Dynamics*, 2.

que los integrantes individuales del Consejo tienen más responsabilidad de aportar pacificadores de la ONU que los demás Estados Miembros. En el siglo XXI, los aportes de los cinco miembros permanentes mostraron variaciones considerables (ver Figura 1-7):

- Tras enviar entre 2000 y 2001 a cerca de 900 pacificadores uniformados de la ONU, principalmente a los Balcanes, para 2009 los Estados Unidos había disminuido drásticamente su aporte de pacificadores a menos de 100, en su mayoría expertos y oficiales de policía destacados a la MINUSTAH y la UNMIL. Ese número siguió disminuyendo en el transcurso de la década siguiente, y para 2020 había solo 30 pacificadores de la ONU uniformados, casi todos integrantes del estado mayor destacados en seis misiones distintas: cinco en África y la ONUVT en el Medio Oriente.
- Por el contrario, el aporte de pacificadores uniformados de China aumentó significativamente durante ese período. Habiendo enviado en 1989 a Namibia a sus primeros pacificadores civiles de la ONU, los aportes de China fueron aumentando muy lentamente (de hecho, para 2000 aún enviaba a menos de 100 efectivos uniformados). Sin embargo, en un plazo de ocho años China suministró más de 2.000 pacificadores de la ONU, principalmente a misiones en África, alcanzando un máximo de poco más de 3.000 en 2015. Durante ese período, China no solo aumentó sus aportes tradicionales de personal médico e ingenieros, sino que, a partir de diciembre de 2013, desplegó además contingentes de infantería, primero en Malí (MINUSMA) y luego, a partir de 2015, en Sudán del Sur (UNMISS).
- Francia también acrecentó sus contingentes de pacificadores de la ONU a partir de principios de la década del 2000. Comenzó el período con 500 efectivos uniformados destacados principalmente en la ONUCI y la FPNUL, con aportes más pequeños en otras ocho operaciones. Tras la guerra de 2006 entre Israel y Hezbollah, Francia desplegó más de 1.600 soldados en la renovada misión FPNUL en el Líbano. En 2008, Francia destacó a un batallón adicional de soldados a la MINURCAT desplegada en Chad y la República Centroafricana, a fin de ayudar a hacer frente a los efectos de desborde de la guerra en Darfur, Sudán del Sur. Con ello, el número total de pacificadores de la ONU aportado por Francia superó los 2.500. Hacia el final de la década, la mayoría de los aproximadamente 600 pacificadores uniformados aportados por Francia actuaban en la FPNUL.
- En cuanto al Reino Unido, en 2020 destacó aproximadamente el mismo número de pacificadores que en 2000, habiendo fluctuado el número total entre 270 y 700. El compromiso más prolongado que ha asumido el R.U. fue el despliegue de tropas en Chipre (UNFICYP), las cuales se fueron reduciendo gradualmente en el transcurso de esas dos décadas. El máximo aporte británico se produjo en 2017, luego de que el Primer Ministro David Cameron se comprometió a proveer más pacificadores de la ONU en la Cumbre de Líderes de 2015 sobre Mantenimiento de la Paz. Eso llevó a destacar a unos 350 efectivos a la UNMISS, Sudán del Sur, principalmente ingenieros y personal médico, así como también un pequeño destacamento de unos 50 efectivos en la UNSOS, Somalia. Cuando el Reino Unido retiró a su contingente de la UNMISS, a principios de 2020, traspasó a Viet Nam su hospital de nivel II. Poco después, el Reino Unido se comprometió a destacar una unidad de reconocimiento de 250 efectivos a la MINUSMA, Malí, pero ha debido postergarlo hasta diciembre de 2020 por el brote de COVID-19.

- Durante la mayor parte de la década del 2000, Rusia destacó a varios cientos de efectivos uniformados a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, habiendo desplegado los contingentes más numerosos en las misiones UNMIS, UNMIK y MONUC. Sin embargo, durante la mayor parte de la década del 2010, Rusia desplegó muy pocos contingentes de soldados, prefiriendo destacar a un número limitado de expertos y oficiales de policía a una gama relativamente amplia de misiones. Para el año 2020, Rusia no desplegaba ningún contingente de soldados, pero en cambio había destacado principalmente a expertos y oficiales de policías en alrededor de doce misiones.

Otro grupo de estados que suministraron relativamente pocos pacificadores de la ONU durante la mayor parte del siglo XXI fueron los del continente europeo. Aunque poseían numeroso personal profesional, capaz y entrenado, muchos países europeos prefirieron dar prioridad a las operaciones dirigidas por los Estados Unidos en Afganistán e Irak. A pesar de retornar hasta cierto punto al mantenimiento de la paz de la ONU en África en 2014–2015, tras la campaña en Afganistán, para el año 2020 los países europeos solo estaban aportando alrededor del 8 por ciento del total de pacificadores de la ONU del mundo.⁷ Los investigadores han identificado algunas razones por las cuales los gobiernos europeos han sido renuentes a proveer números importantes de pacificadores de la ONU: la desconfianza del comando y control de la ONU, en especial de las reglas relativas a los helicópteros militares; las pocas garantías médicas que ofrecía la evacuación de víctimas; la falta de inteligencia profesional en materia de mantenimiento de la paz; la falta de claridad con respecto a las tareas operativas y las fechas de finalización; la lentitud de los procesos de la ONU para acordar los despliegues; la dificultad de las pacificadoras para cumplir los objetivos de la ONU; consideraciones de costos; y el apoyo insuficiente para la comunicación estratégica con la población local.⁸

En cuanto a la integración de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el período 2000–2020 se destaca por el aumento significativo de policías y pacificadoras mujeres.

El número de policías destacados como pacificadores de la ONU pasó de aproximadamente 4.500 al principio de 2000 a cerca de 15.000 en 2011 (Figura 1-8). Esos números fueron además muy superiores a los registrados durante buena parte de la década del 1990, en que solo habían actuado unos 2.000. La policía de la ONU estuvo integrada por policías individuales (IPO por su sigla en inglés), un pequeño número de equipos especializados y Unidades Formadas de Policía (FPU por su sigla en inglés) de entre 120 y 140 oficiales armados cada una. Los IPO, destacados por primera vez en 1960 como pacificadores de la ONU en el Congo, realizaban diversas tareas, entre ellas asesoramiento y capacitación a oficiales de la policía nacional, asesoramiento especializado en investigaciones y asistencia al personal policial local en el combate al delito transnacional. Las Unidades Formadas de Policía se desplegaron por primera vez en 1999 en Kosovo y Timor Oriental, a fin de permitir que más efectivos de Policía de la ONU en el terreno gestionaran el orden público y protegieran al personal de la ONU, las instalaciones y a los civiles. Para el año 2016, había más de 70 Unidades Formadas de Policía desplegadas en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. La primera FPU totalmente integrada por policías mujeres fue desplegada por la India en la UNMIL en Liberia. Había hombres, pero solo en tareas de apoyo tales

7) Ver: Joachim Koops y Giulia Tercovich (eds.), "A European Return to UN Peacekeeping? (¿Un regreso europeo al mantenimiento de la paz de la ONU?)", *International Peacekeeping (Mantenimiento de la Paz Internacional)*, tomo 23, N° 5, 2015, 597–803.

8) Arthur Boutellis y Michael Beary, *Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping (Compartir la carga: Lecciones del regreso europeo al mantenimiento de la paz multidimensional)*, (Washington, DC: Instituto Internacional de la Paz, 2020), 1. Disponible en inglés: <<https://www.ipinst.org/2020/01/lessons-from-the-european-return-to-multidimensional-peacekeeping>>.

como cocinar, conducir vehículos y hacer el mantenimiento de las unidades de transporte. El primer despliegue de la recientemente creada Capacidad Policial Permanente se dio en 2007 en la MINURCAT. Como sus colegas militares, la Policía de la ONU ha ido disminuyendo de manera sostenida a partir de 2016.

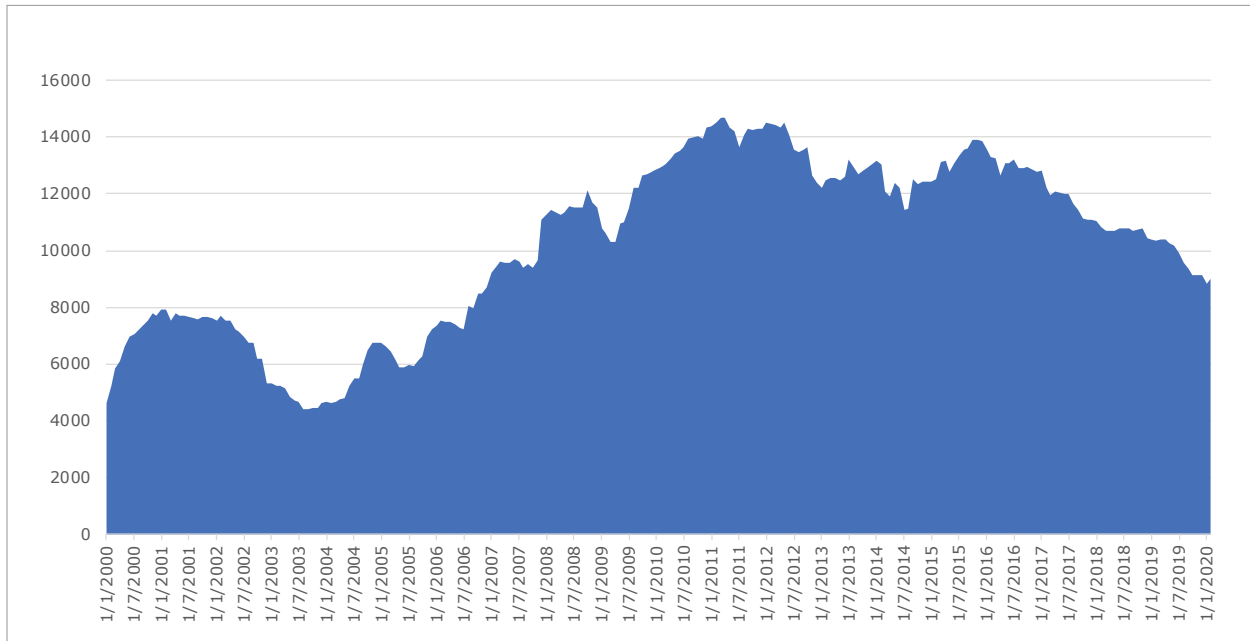


Figura 1-8: Policía en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020

Fuente: DOP, "Países que aportan contingentes de soldados y policías". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>.

A principios de la década de 2000, los estados miembros más ricos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) destacaron considerables contingentes de la Policía de la ONU. Sin embargo, para fines de esa década, la amplia mayoría de la Policía de la ONU provenía de países más pobres, sobre todo de África y Asia, como se ilustra en el Cuadro 1-2.

Cuadro 1-2: Principales contribuyentes de la Policía de la ONU en el siglo XXI⁹

Diciembre 2000		Diciembre 2005		Diciembre 2010		Diciembre 2015		Diciembre 2019	
País	Total	País	Total	País	Total	País	Total	País	Total
Estados Unidos	849	Jordania	739	Jordania	1.902	Jordania	1.564	Senegal	1.079
Jordania	848	Bangladesh	478	Bangladesh	1.862	Senegal	1.392	Ruanda	1.049
India	617	Nepal	431	India	1.057	Bangladesh	1.241	Egipto	825
Alemania	455	Senegal	416	Pakistán	947	India	1.080	Bangladesh	650
Ghana	389	Pakistán	394	Nepal	886	Nepal	1.025	Nepal	580
Pakistán	377	India	381	Nigeria	877	Ruanda	964	Togo	480
Ucrania	231	Nigeria	374	Senegal	782	Pakistán	561	Jordania	433
Reino Unido	231	Estados Unidos	359	Ghana	337	Egipto	528	Burkina Faso	370

9) Fuente: Williams con Bellamy, *Understanding Peacekeeping*, capítulo 18.

Portugal	217	Alemania	252	Ruanda	298	Camerún	402	Ghana	363
Nigeria	211	China	197	Malasia	281	Benín	395	Indonesia	335

La otra tendencia notable que se observó en la integración de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fue el creciente número de mujeres. En 1993, por ejemplo, estas representaban solo el 1 por ciento del total de pacificadores uniformados de la ONU.¹⁰ Las Naciones Unidas llamaron a convocar a más pacificadoras como parte de la instrumentación de su agenda de mujeres, paz y seguridad, catalizada por la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de octubre de 2000. Oficialmente, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz planteó varios argumentos para fundamentar por qué se necesitaban más pacificadoras mujeres.¹¹ Estos fueron, entre otros, optimizar las operaciones y el desempeño con más diversidad y una más amplia gama de habilidades; lograr llegar mejor a la población local, en especial a mujeres y niños; generar confianza en la comunidad local; ayudar a prevenir y mitigar la violencia; e inspirar y crear modelos a seguir.¹²

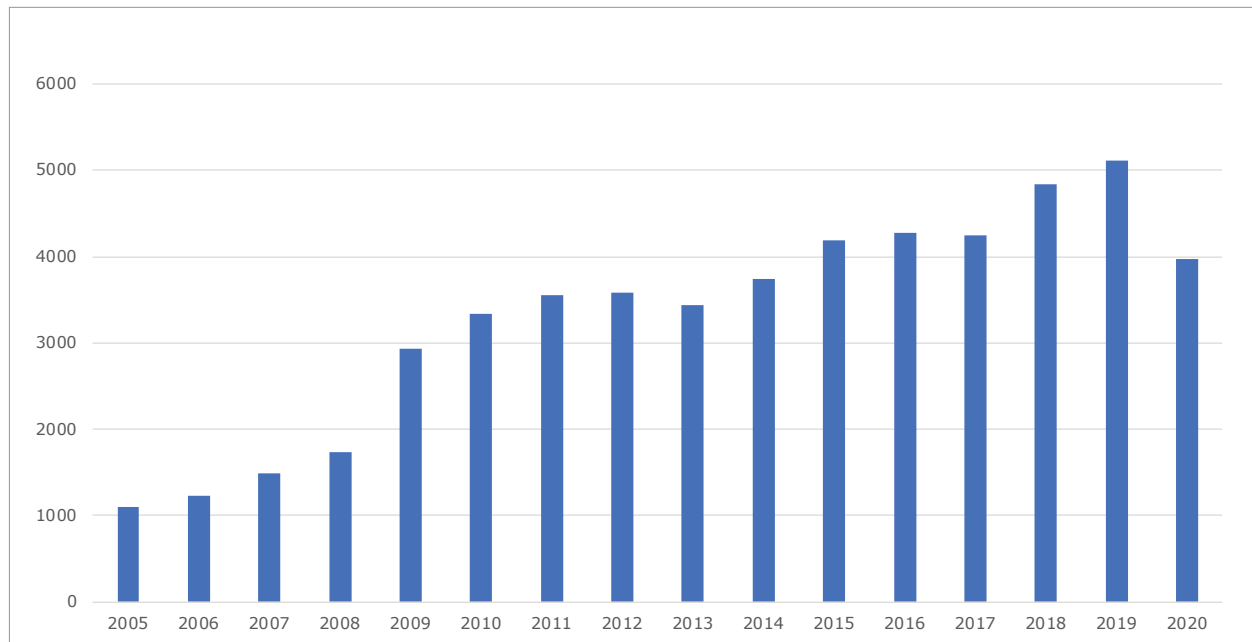


Figura 1-9: Pacificadoras uniformadas de la ONU, 2005–2020 (junio, anual)

Fuente: DOP, "Países que aportan contingentes de soldados y policías". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>.

Lamentablemente, recién a partir de 2005 desglosó por sexo la ONU los datos de sus pacificadores uniformados, por lo cual las cifras correspondientes al período 2000–2004 no son claras al respecto. Los datos disponibles muestran que el número de pacificadoras fue creciendo de manera lenta pero sostenida, pasando de aproximadamente 1.000 en 2005 a más de 5.000 en 2019 (Figura 1-9). A junio de 2020, había en total cerca de 4.000 mujeres destacadas como pacificadoras en todas las operaciones de paz en curso de las Naciones Unidas.¹³ A esa altura, la mayoría de los principales contribuyentes

10) "Mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz", Departamento de Operaciones de Paz. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping>.

11) Como parte de la reestructura de la ONU, a partir de enero de 2019 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) pasó a ser el Departamento de Operaciones de Paz (DOP).

12) "Mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz", Departamento de Operaciones de Paz.

13) DOP, "Género". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/gender>.

de pacificadoras eran países de África (principalmente Etiopía, Ruanda, Ghana, Tanzania, Sudáfrica y Senegal) y del sur de Asia (en particular, Bangladesh y Nepal). Es de señalar que, a partir de 2016, y a pesar de la disminución del total de pacificadores de la ONU, siguió creciendo el número de pacificadoras. Hubo un importante aumento en el número de oficiales de policía mujeres a partir de 2008, que pasó de prácticamente cero a cerca de 1.500 en 2011, pero esa cifra se mantuvo relativamente estable desde entonces. El número de mujeres soldados fue aumentando de manera sostenida hasta llegar a más de 3.000 para 2018, pero aun así representó menos del 5 por ciento del total global.

Una innovación interesante fue el despliegue de un reducido número de equipos de interacción con mujeres, como el de Zambia en la MINUSCA. Se trató de pequeños equipos de pacificadoras uniformadas, cuya misión era "ganarse los corazones y la mente" de la población local por medio de su interacción con mujeres. Para ello, realizaban patrullajes; organizaban reuniones y actividades de sensibilización con mujeres del lugar; desarrollaban actividades de extensión sanitaria; capacitaban a las mujeres en medidas de higiene, alimentos de valor nutricional y hasta jardinería; e identificaban proyectos de rápido impacto que pudieran beneficiar a la comunidad.

Aunque se habían hecho exhortaciones genéricas a convocar a más mujeres y se habían fijado algunos objetivos específicos a partir de fines de los años 2000, recién en 2018 las Naciones Unidas establecieron una Estrategia uniforme de paridad de género para la década siguiente (2018–2028). En esta se fijan objetivos en materia de porcentajes de mujeres soldados, observadoras, oficiales de policía femenina, y personal de justicia y carcelario femenino.¹⁴ Los objetivos fijados en tal sentido para 2028 son: 15 por ciento de los soldados de la ONU; 25 por ciento de los observadores militares y oficiales del estado mayor; 30 por ciento de los IPO; 20 por ciento de las Unidades de FPU; y 30 por ciento del personal de justicia y penitenciario. Para 2019, eran mujeres el 4,7 por ciento de los soldados de las Naciones Unidas, el 16,7 por ciento de los observadores y plana mayor de la ONU; el 26,8 por ciento de los IPO, el 10,8 por ciento de las FPU y el 29 por ciento del personal de justicia y penitenciario.¹⁵ La razón principal por la cual esos números no fueron más altos fue la existencia de diversos obstáculos o barreras para la participación de más mujeres en el mantenimiento de la paz de la ONU. En 2018, en la *Iniciativa Elsie* de Canadá se identificaron seis tipos principales de barreras:

1. Iguales oportunidades de acceso;
2. Criterios de despliegue;
3. Ambiente de trabajo;
4. Limitaciones familiares;
5. Trato igualitario durante el despliegue; y
6. Oportunidades de ascenso profesional.¹⁶

14) *Uniformed Gender Parity Strategy 2018–2028 (Estrategia de paridad de género del personal uniformado 2018–2028)*, (Nueva York: Departamento de Operaciones de Paz, 2018). Disponible en inglés: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-summary.pdf>>.

15) DOP, "Uniformed Women in Peace Operations (Las mujeres uniformadas en las operaciones de paz)", 3 de mayo de 2020. Disponible en inglés: <<https://twitter.com/UNPeacekeeping/status/1257097608914325504>>.

16) *Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline Study (Iniciativa Elsie para las mujeres en las operaciones de paz: Estudio de base)*, (Ginebra: Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad, 2018). Disponible en inglés: <<https://www.dcaf.ch/elsie-initiative-women-peace-operations-baseline-study>>.

La última tendencia que se tratará aquí es la relativa a las víctimas fatales. A abril de 2020, habían muerto en servicio 3.925 pacificadores de las Naciones Unidas. De ese total, 2.277 (cerca del 60 por ciento) murieron a partir del 1 de enero de 2000.¹⁷ Las causas de muerte registradas por la ONU son actos criminales, enfermedad, accidente u otras. En la Figura 1-10 se clasifican las muertes de pacificadores de las Naciones Unidas por causa de muerte. En total, el año 2020 resultó ser el más trágico, en buena medida porque más de 100 pacificadores de la ONU perdieron la vida el 12 de enero en un gigantesco terremoto en Haití. En la mayor parte del período 2000–2020, fallecieron cada año entre 100 y 140 pacificadores de la ONU, es decir, aproximadamente uno cada tres días. De las misiones desplegadas a partir del año 2000, las más trágicas fueron la UNAMID (278 víctimas fatales), la MINUSMA (209) y la UNAMSIL (192), mientras que la MONUC y la MONUSCO combinadas costaron 347 vidas. La misión que arrojó más muertes por actos criminales fue la MINUSMA, con más de 130 víctimas fatales. La enfermedad fue otra importante causa de muerte de pacificadores, en especial en la MONUC/MONUSCO, la UNAMSIL, la UNMIL y la UNAMID, las cuales en su conjunto registraron 542 fallecimientos.

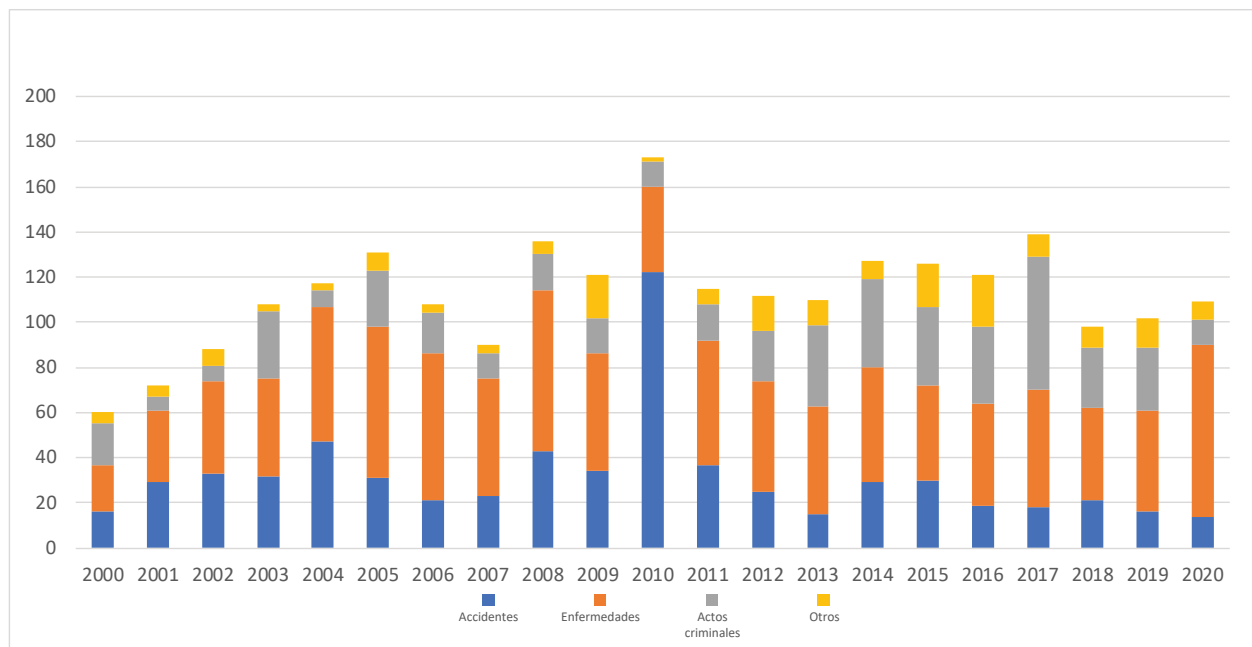


Figura 1-10: Muertes de pacificadores de la ONU por causa de fallecimiento, 2000–2020

Fuente: DOP, "Víctimas mortales". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/fatalities>.

17) DOP, "Víctimas mortales". Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/fatalities>.

Sección 1.3 Temas recurrentes en el mantenimiento de la paz de la ONU, 2000–2020

Antes de pasar a analizar la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas por las Naciones Unidas entre 2000 y 2020, al final de la presente lección se señalarán brevemente los cinco temas clave evidenciados en todas ellas. Se trata de la relación entre los medios y los fines, la importancia de vincular el mantenimiento de la paz a estrategias políticas eficaces de construcción de la paz, los esfuerzos por establecer directrices y principios apropiados para las misiones de la ONU, la necesidad de forjar alianzas eficaces, y la necesidad de lograr que los pacificadores rindan cuentas de sus actos y optimicen su desempeño.

Se deben sincronizar los medios y los fines

Salvo pocas excepciones, las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas establecidas a partir del año 2000 tenían mandatos muy extensos. A fines de la década del 2000, dado que en general eran de más de doce páginas de extensión, se ganaron el mote peyorativo de "mandatos árbol de Navidad" por la cantidad de tareas diferentes que incluían. Para citar el que quizás sea el ejemplo más extremo, en 2018 el Secretario General advirtió al Consejo de Seguridad que para la UNMISS "era humanamente imposible instrumentar las 209 tareas mandatadas".¹⁸ Algunas de las tareas comunes eran: apoyo a las fuerzas policiales y militares locales; vigilancia del cese del fuego; seguridad marítima; vigilancia de la seguridad, patrullaje y actividades de disuasión; protección del personal humanitario y de la ONU y de las instalaciones, incluidas la libre circulación de personal y equipos; reforma del sector de la seguridad (SSR por su sigla en inglés); gestión de la desmilitarización y las armas; apoyo humanitario; derechos humanos; mujeres, paz y seguridad; niños en el conflicto armado; estado de derecho y asuntos judiciales; proceso político; asistencia electoral; apoyo a las instituciones del estado; cooperación y coordinación internacional; apoyo a los regímenes de sanciones; información pública; coordinación civil-militar; planificación de contingencia; evaluación del impacto de la misión; y (a partir de 1999) protección de civiles, incluidos refugiados y personas internamente desplazadas. Además, a algunas misiones se les ha encomendado hacer frente a los "saboteadores", a los grupos armados ilegales no estatales y hasta a los "terroristas".¹⁹ Para instrumentar una gama tan amplia de tareas, es preciso que las misiones de mantenimiento de la paz cuenten con capacidad apropiadas en materia de personal, equipos y bienes, financiación y sistemas de apoyo. Sin embargo, a menudo se produjo una brecha entre las capacidades otorgadas a las operaciones y sus efectos previstos en el terreno. La brecha entre los medios y los fines es una característica que se ha reiterado una y otra vez en la historia de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU en el siglo XXI.

Lograr construir la paz es la mejor estrategia de salida

Un segundo tema recurrente se deriva del hecho de que, a nivel político y estratégico, el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz son actividades distintas. Se suele interpretar erróneamente que es tarea de las operaciones de mantenimiento de la paz poner fin a las guerras. De hecho, son los beligerantes de todo conflicto armado quienes deben construir la paz. Los pacificadores

18) Consejo de Seguridad, "S/PV.8218, 2018. Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", S/PV.8218, 28 de marzo de 2018, 3. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/PV.8218>>.

19) Los "saboteadores" son las partes de un conflicto armado que tratan de "ponerle palos en la rueda" al proceso de paz. Para obtener más información, leer: Stephen Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes (Los problemas del sabotaje en los procesos de paz)", *International Security (Seguridad Internacional)*, tomo 22, N° 2, 1997, 5–53.

de la ONU pueden propiciarlo adoptando medidas de fortalecimiento de la confianza, pero no pueden simplemente poner fin a las guerras. Es tarea de los pacificadores ayudar a los beligerantes a negociar una solución política. Lo ideal sería entonces que todas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se vincularan directamente con un proceso político eficaz de construcción de la paz tendiente a resolver el conflicto armado. Cuando no existe ninguna estrategia efectiva de construcción de la paz, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden apenas limitar el daño, por más que todos los pacificadores individuales cumplan admirablemente las tareas previstas en su mandato. Sin construcción de la paz, no hay forma de lograr una salida exitosa para las operaciones de mantenimiento de la paz. Desde luego, siempre existirá la posibilidad de que una operación de mantenimiento de la paz termine mal, quizás porque el gobierno anfitrión la expulse o que los principales países contribuyentes de tropas/policía retiren a su personal. Lamentablemente, en la historia de las misiones de mantenimiento de la paz desplegadas por las Naciones Unidas en el siglo XXI, hay muchas que han enfrentado graves dificultades por falta de una estrategia eficaz para resolver el conflicto en cuestión.

Los pacificadores necesitan orientación apropiada

Para poder alentar alguna esperanza de ser capaces de cumplir sus complicados mandatos, los pacificadores necesitan orientación sobre cómo hacerlo. Como práctica social que fue inventada y viene siendo periódicamente reinventada desde fines de la década de 1940, el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido objeto de numerosos intentos por elaborar directrices, principios, mejores prácticas y doctrina. Para el siglo XXI, los principios básicos se ceñían a los tres establecidos en la *Doctrina Capstone* de 2008.²⁰ El primero era el **consentimiento de las partes principales** del conflicto, incluido el gobierno del país anfitrión. A pesar de no prever la universalidad del consentimiento de todos los grupos armados, este dio la libertad de acción (política y física) para realizar las tareas mandatadas. El segundo era la **imparcialidad**, que permitió implementar los mandatos sin favorecer ni perjudicar a ninguna de las partes. La imparcialidad era considerada crucial para seguir contando con el consentimiento y la cooperación de las principales partes en conflicto. Los pacificadores de la ONU imparciales no deberían pasar por alto acciones violatorias del mandato, pero sí deberían asegurarse de corregir las contravenciones con absoluta transparencia, explicando la lógica de su accionar de manera clara y efectiva. El tercero era el **no uso de la fuerza salvo en defensa propia o del mandato de la misión**. Desde luego, por lo extensos que eran con frecuencia los mandatos, este principio era bastante flexible y permitía hacer uso proactivo de la fuerza en algunas circunstancias. Cabe destacar que las Naciones Unidas insistían en marcar la diferencia entre "mantenimiento de la paz contundente", en el que se permitía el uso proactivo de la fuerza a nivel táctico y operativo, e "imposición de la paz", que no requería el consentimiento de las partes principales y en la que se podía recurrir a fuerzas militares a nivel estratégico. El tema recurrente en este curso serán los debates sobre hasta qué punto siguen siendo apropiados esos principios básicos para la totalidad de los pacificadores de la ONU en todas sus misiones.

20) DOMP/DAAT de la ONU, *Principios y directrices de las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (Nueva York: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2008). Disponible en inglés: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/>>.

Parfait Onanga-Anyanga (delante, a la izquierda), Representante Especial del Secretario General y jefe de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), saluda a Jean-Pierre Lacroix (a la derecha), Secretario General Adjunto para Operaciones de mantenimiento de la paz, a su arribo en visita conjunta con Smaïl Chergui, Comisionado de la Unión Africana para la Paz y la Seguridad (segundo desde la derecha). 10 de abril de 2018. Foto de la ONU N° 756920 por Hervé Sereffio.



El mantenimiento de la paz se sustenta en alianzas

La Organización de las Naciones Unidas nunca ha ostentado el monopolio de la autorización ni de la conducción de operaciones de paz, por más que el concepto de "mantenimiento de la paz" comúnmente se asocie a esta. En la práctica, la ONU regularmente ha venido trabajando con diversos actores que también participan en alguna modalidad de operaciones de paz. En tal sentido, lo que el Secretario General de la ONU llamó "alianzas para el mantenimiento de la paz" tiene una larga historia.²¹ Pero justo es decir que, durante el siglo XXI, aumentó la frecuencia y se fortalecieron las alianzas para el mantenimiento de la paz de la ONU, en especial con organizaciones de África y Europa. Como veremos más adelante en el curso, la ONU ha desarrollado diversas formas de asociación con esas entidades, ya sea secuenciales, en paralelo, de apoyo o híbridas en el terreno. Pero, además, el mantenimiento de la paz de la ONU se sustenta en alianzas también en otros sentidos. A nivel político y estratégico, el mantenimiento de la paz de la ONU es el resultado de alianzas entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los Estados Miembros. A nivel operativo y táctico, el mantenimiento de la paz de la ONU es el resultado de asociaciones entre los correspondientes países contribuyentes de tropas/policía en el terreno, los cuales a su vez suelen contar con el apoyo de una serie de contratistas privados. Y lo que es fundamental, el mantenimiento de la paz debe ser una suerte de alianza entre los propios pacificadores y los "pacificados", es decir, la población local que recibe a la misión de la ONU. Como se evidenciará a lo largo de todo el curso, el mantenimiento de la paz de la ONU tiene más chances de funcionar bien cuando funcionan bien las diferentes alianzas y asociaciones.

Mejorar la asunción de responsabilidad y el desempeño conduce al éxito

Por último, es importante recordar que ha se han dado diversos efectos negativos negativos no deseados cuando se han desplegado operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En efecto, si solo se leyera lo que aparece en los medios de prensa más populares sobre el mantenimiento de la paz contemporáneo, lo más probable es que aparecieran más comentarios negativos que positivos. En particular, muchos medios de prensa han informado regularmente sobre diversos actos indignantes cometidos por pacificadores de la ONU, entre ellos, actos de violencia contra civiles, contrabando y

21) Consejo de Seguridad, *Alianzas por la paz: hacia las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz*, Informe del Secretario General, S/2015/229, 1 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/229&Lang=S>.

tráfico ilícito de productos, diseminación de enfermedades infecciosas, y explotación y abuso sexual. Con cierto atraso, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y la mayoría de los Estados Miembros han adoptado medidas más enérgicas para impedir y prevenir tales actividades, incluidas resoluciones del Consejo de Seguridad, investigaciones y resarcimiento a algunas de las víctimas. Lo han hecho no solo porque esas formas de proceder son reñidas con la moral y a menudo criminales, sino también porque lograr que los pacificadores de la ONU rindan cuentas de sus actos y mejoren su desempeño aumenta las probabilidades de que las misiones resulten eficaces. Un tema recurrente en el mantenimiento de la paz de la ONU en el siglo XXI es por tanto el esfuerzo por lograr que los pacificadores asuman la responsabilidad de su mal proceder y mejoren su desempeño. Para lograr esos dos objetivos, la ONU debe establecer reglas y normas apropiadas, algunas de las cuales fueron objeto de críticas por parte de algunos Estados Miembros. Parte de la historia que se impartirá al estudiante en este curso es por tanto la historia del desarrollo de esas normas y de los esfuerzos de los pacificadores por cumplirlas, a veces en circunstancias extremadamente difíciles.

Cuestionario de fin de la lección »

1. Entre 2000 y 2020, ¿cuántas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas hubo en curso?
 - A. 25
 - B. 30
 - C. 35
 - D. 40
2. A partir de 2000, el _____ por ciento de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se desplegaron en África.
 - A. 52
 - B. 62
 - C. 72
 - D. 82
3. Entre 2000 y 2020, ¿a cuánto ascendió el máximo gasto en mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas?
 - A. USD 6.300 mil millones
 - B. USD 7.300 mil millones
 - C. USD 8.300 mil millones
 - D. USD 9.300 mil millones
4. De enero a junio de 2009, ¿qué miembro permanente del Consejo de Seguridad suministró a la mayoría de los pacificadores uniformados?
 - A. China
 - B. Francia
 - C. El Reino Unido
 - D. La Federación Rusa
5. ¿Cuál fue el Estado Miembro que aportó más policía de la ONU en diciembre de 2005, diciembre de 2010 y diciembre de 2015?
 - A. Jordania
 - B. Senegal
 - C. Bangladesh
 - D. Ruanda
6. La tasa básica de reembolso para las tropas de mantenimiento de la paz fue elevada a _____ en 2018.
 - A. USD 1.028 por pacificador por mes
 - B. USD 1.332 por pacificador por mes
 - C. USD 1.410 por pacificador por mes
 - D. USD 1.428 por pacificador por mes
7. ¿En qué año desplegaron las Naciones Unidas su primera Unidad Formada de Policía?
 - A. 1960
 - B. 1996
 - C. 1999
 - D. 2001
8. Para 2028, las Naciones Unidas han fijado un objetivo de mujeres soldados de mantenimiento de la paz del _____ por ciento.
 - A. 5
 - B. 10
 - C. 15
 - D. 20
9. Entre 2000 y 2020, ¿en qué año sufrieron las Naciones Unidas el mayor número de víctimas fatales?
 - A. 2010
 - B. 2013
 - C. 2016
 - D. 2019
10. Un principio básico del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es requerir el consentimiento _____.
 - A. de todas las partes del conflicto
 - B. de ninguna de las partes del conflicto
 - C. exclusivamente del gobierno anfitrión
 - D. de las principales partes del conflicto

Se dan las respuestas en la página siguiente.

Cuestionario de fin de la lección »

Respuestas »

1. C
2. C
3. C
4. B
5. A
6. D
7. C
8. C
9. A
10. D