



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Argentina

Maestría en Relaciones Internacionales

*“Consecuencias no intencionadas de las intervenciones de misiones de paz de la ONU. Un análisis de los casos de Liberia y República Democrática del Congo”*

*Autora: Patricia E. Castiñeira*

*Director de Tesis: Profesor, PhD Candidate Eduardo Wehbe*

Buenos Aires, Noviembre de 2019

## Índice

Índice.....	3
Agradecimientos.....	5
Introducción .....	6
Definición del problema.....	9
Pregunta de investigación.....	11
Objetivos .....	11
Hipótesis.....	11
Estado del arte .....	12
Marco Teórico .....	15
Glosario .....	19
Metodología .....	20
Capítulo 1 La ONU y las misiones de paz .....	23
1.1 Características centrales de la ONU	23
1.1.1 Actores independientes	25
1.2 Origen histórico institucional de las misiones de paz	27
1.3 Las Misiones de Paz	30
1.4 La Injerencia humanitaria	34
1.5 Protección de la población civil	36
1.6 ¿Cuáles son las consecuencias no intencionadas más comunes de las misiones de paz?	38
Capítulo 2. Las misiones de paz de la ONU bajo el foco.....	46
2.1 Liberia	46
2.1.1 Contexto histórico político de intervención .....	47
2.2 República Democrática del Congo	55
2.2.1 Contexto histórico político de intervención .....	55
Capítulo 3 – Las consecuencias no intencionadas de las intervenciones de paz.....	63
Capítulo 4 – Procesos de mantenimiento de la paz: bases de comparación entre los casos de Liberia y RDC .....	71
4.1 El mantenimiento de la paz como un proceso dinámico y cambiante	75
4.2 El debate sobre el recurso a la violencia armada	76
4.3 La operación de la ONU en momentos de transición	79
4.4 De un enfoque de protección física a un enfoque más holístico	80
4.5 Desconfianza y fragilidad en los acuerdos de paz	80
4.6 El interés de los países vecinos. Diferencias en el origen del factor externo.	81

4.7 Diferencias en el factor etnicidad y la presencia de señores de la guerra	84
4.8 Las economías que fundan las misiones de paz	85
4.9 Las dificultades en la etapa de desarme, desmovilización y reintegración	87
4.10 Resumen comparativo entre los casos de Liberia y RDC. ....	91
Capítulo 5 – Conclusiones.....	98
Referencias .....	103

## Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a mis padres que me enseñaron el valor de la perseverancia y el trabajo para lograr cada uno de los objetivos que me he planteado, valores fundamentales para triunfar en la vida.

En segundo lugar, pero no menos importante, agradecer a mi marido que me impulso a hacer la maestría y terminar la tesis, apoyándome a cada momento e incentivándome siempre con positivismo.

A mis hijos, la luz de mis ojos, ellos son todo en mi vida, y al concretar este paso espero dejarles el valor del esfuerzo y que nunca es tarde para hacer lo que uno desea. Son mi fortaleza.

Agradecer a cada uno de mis profesores de FLACSO, especialmente a Melisa Deciancio por la paciencia que tuvo para conmigo para encaminar el proyecto de tesis, inconmensurable y al director de mi tesis Eduardo Wehbe, aportando lo necesario para que mi trabajo haya podido ser terminado y ayudándome en mis horas que fueron generalmente contra reloj.

Hacer la maestría fue un camino largo, sin embargo un camino que yo elegí, con un hijo pequeño, Juan Pablo, los tiempos de dedicación eran distintos, sabía que en 2 años iba a ser un poco difícil concluirla, y llegó Milagros un año después, por ende los tiempos ahí dejaron de ser manejables, pero la meta era terminarla y así lo hice, con el apoyo además de mi familia, de todo el cuerpo docente de Flacso, que me orientaron siempre por el buen camino para poder concluir esta etapa de mi vida que sin dudas fue una de las de mayor crecimiento para mí tanto en lo intelectual como en lo personal.

Infinitas gracias, a todos.

Patricia E. Castiñeira

## Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde su creación, ha fijado entre sus principales propósitos el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, con la finalidad de poder tomar medidas que permitan prevenir y desarticular las amenazas a la paz y seguridad internacional de manera eficiente. Ya en su preámbulo, parte de la Carta firmada por los miembros el 26 de junio de 1945 en San Francisco, se puede identificar su misión en este sentido:

### NOSOTROS LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,

A reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

A crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,

A promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Y con tales finalidades

A practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios

Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las

Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas. (Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Preámbulo, 1945)

También resulta importante mencionar que para la Organización, en conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, se debe contar con un sistema de decisiones muy complejo que permita reconocer la vulnerabilidad de la población civil situando las cuestiones humanitarias en su eje prioritario, algo que con frecuencia se observa obstaculizado.

Para que la finalidad mencionada pueda ser llevada adelante, la Organización debe gestionar la presencia de operaciones para el mantenimiento de la paz a los lugares donde las situaciones de quebrantamiento de la paz se hacen evidentes. Estas operaciones han sido cuestionadas en muchos momentos de la historia, lo que hace que su estudio sea de gran importancia desde distintas disciplinas y en particular para los estudios de resolución de conflictos en las Relaciones Internacionales, sobre todo en los lugares donde la intervención no ha podido llevar la paz o ha virado hacia resultados no esperados.

A pesar de que existe una atención creciente sobre la gestión de los impactos potenciales de las operaciones de paz en los países receptores, cada misión de los últimos tiempos que se observa está marcada por consecuencias no intencionadas. Este fenómeno tiene un fuerte impacto en la economía de los países receptores (por el establecimiento de nuevas actividades informales y muchas veces ilícitas que previamente no existían con tanta frecuencia), en su estructura social (por la emergencia de nuevas formas de marginalización y por un deterioro de algunos indicadores, sobre todo en lo concerniente a la igualdad de géneros y al desarrollo social) y en el cumplimiento de los derechos humanos de su población (porque a los abusos de los que son víctimas por parte de las milicias y los grupos combatientes, se suman los abusos y el sexo transaccional que introduce el personal civil y militar de las misiones de paz de Naciones Unidas).

La presente investigación pretende identificar las características de las misiones de paz en Liberia y la República Democrática del Congo, los distintos organismos y países que han participado, las pujas de poder e intereses que se establecieron y los resultados de las mismas, prestando especial atención a las consecuencias no

intencionadas de las operaciones. Observaremos como estas acciones de la ONU terminan generando “economías de misiones de paz” e impactos económicos diferenciales en los individuos nativos que entran en contacto con ellas. También se observará la capacidad real de intervención que tuvieron las misiones y los cambios que existieron en sus enfoques, en paralelo a transformaciones en el paradigma reconocido de la intervención de la ONU en países africanos, sin dejar de mencionar que se observaran también los cambios a nivel social ya que su estructura se ve trastocada y por último el cumplimiento de los derechos humanos por la precarización de los mismos.

Por lo tanto, lo que se desea demostrar es la forma en que estas prácticas fueron llevadas adelante en los casos de Liberia y la República Democrática del Congo y mostrar cómo estos procesos generaron degradación y pauperización en las sociedades civiles de los Estados mencionados.

Palabras claves: ONU – misiones de paz – consecuencias no intencionadas – África.

## Definición del problema

El presente trabajo busca analizar las consecuencias no intencionadas de las intervenciones para el mantenimiento de la paz en los Estados de Liberia y la República Democrática del Congo y visibilizar el efecto sobre las sociedades de acogida.

Existe una gran cantidad de denuncias que muestran que las operaciones de paz implementadas por la ONU no sólo generan resultados positivos o beneficiosos para las sociedades intervenidas, sino que en muchos casos se visibilizan consecuencias negativas como el aumento de la corrupción y actividades criminales o la trata de personas, por nombrar algunas. En este sentido, se suele asistir a una distorsión de la economía y un aumento de la violencia sexual hacia las mujeres y los niños, infringiendo los Derechos Humanos de manera sistemática.

Si bien las intervenciones apuntan a modificar un sistema, que es complejo en sí, la acción provocada hace que el sistema reaccione de varias formas, algunas reacciones son intencionales, ya que pretenden infringir los cambios y otras no, es decir que no fueron planificadas al momento de la intervención y se producen por la complejidad de cada sistema. (Aoi, De Coning y Thakur, 2007, p.11)

Cabe destacar que las estadísticas acerca de la violencia sexual en la mayoría de los conflictos armados, cuando existen o son denunciados, son altamente subestimados (Human Security Report, 2005).

En este sentido, a la escasa voluntad que aparece para contabilizar a estas víctimas de violaciones, se añade el miedo de las mujeres que temen que la denuncia o declaración de abuso y la búsqueda de ayuda médica o psicológica sea un camino que las lleve a soportar la estigmatización social y el rechazo de su comunidad o su entorno familiar. (IRC, 2007)

Muchos casos se encuentran documentados para gran parte de los conflictos modernos, como también se observan casos de abusos por parte de las tropas internacionales, como el caso de la República Democrática del Congo que a finales del año 2008 solicita a la Unión Europea el despliegue de uniformados como fuerza de paz (Europa Press, 2008).

También se debe comprender que la ONU, al igual que la OTAN, la UE y otras organizaciones mundiales multilaterales influyen en el desarrollo de los conflictos

armados, lo que los convierte en otro actor en esas guerras, favoreciendo a una facción o a otra. Eso los coloca en un lugar de responsabilidad ante las muertes ocasionadas en la contienda. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Liberia, con la participación en el conflicto del grupo de Seguimiento de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, conocido por su sigla en inglés ECOMOG (Kaldor, 2001). Las denuncias acerca de la toma de posición por parte de las fuerzas de pacificación son altas, pese a su deber de mantenerse neutrales sus acciones fueron claramente parciales y represivas contra los civiles (Ferry, 2004).

Resulta recurrente el uso discriminado de los grupos humanitarios o de misiones pacifistas en las dinámicas de guerra, como también la militarización de los campos de refugiados.

Si bien la militarización de los campos de refugiados no es responsabilidad directa de las Organizaciones que toman parte en los conflictos. Se trata más de una manipulación que ejercen algunos gobiernos en los campos dentro de su territorio, como en la República Democrática del Congo, donde el Human Security Centre (2005) señala que el gobierno no posee competencias para proteger a los refugiados.

Para lograr el objetivo deseado, se intentará identificar, analizar y comparar las prácticas de operaciones de paz en Liberia y la República Democrática del Congo y sus consecuencias en las áreas económicas, social y de respecto a los derechos humanos. Procesos multidimensionales y complejos que involucran a componentes de tipo militar, civil y policial dentro de las dinámicas de conflictos monitoreados por el Consejo de Seguridad de la ONU. Aunque también interesa reconocer la variedad de otros actores que aparecen dentro del contexto, incluidas alianzas, voluntarios, la OTAN y organizaciones regionales como la Unión Europea y la Unión Africana.

## Pregunta de investigación

¿Qué impacto tuvieron las políticas de misiones de paz implementadas por la ONU en los contextos con crisis humanitarias de Liberia y la República Democrática del Congo en las sociedades civiles de los Estados mencionados?

## Objetivos

### Generales:

- Analizar el impacto social de las intervenciones de misiones de paz de la ONU.
- Conocer las normativas del Consejo de Seguridad de la ONU sobre misiones de paz.
- Identificar los procesos históricos que acontecieron en el mundo desde la segunda mitad del siglo XX que permitieron el origen de la ONU y las misiones de paz.
- Incrementar el conocimiento sobre los efectos no deseados de las misiones de paz de la ONU y organizaciones regionales.

### Específicos:

- Evaluar los contextos en que se producen las intervenciones de la ONU en Liberia y la República Democrática del Congo
- Analizar las estrategias y políticas llevadas adelante en dichos Estados a partir de las misiones de paz
- Analizar la existencia y efecto de las consecuencias no intencionadas en particular de los abusos y explotación sexual de las intervenciones de las misiones de paz en los Estados mencionados.

## Hipótesis

Las intervenciones para el mantenimiento de la paz, llevadas adelante por la ONU y otras organizaciones multilaterales en Estados como Liberia y la República

Democrática del Congo en la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, han tenido consecuencias que muchas veces no permiten visibilizar la ayuda humanitaria sino, por el contrario, han desarticulado la economía y la vida social de estos espacios, permitiendo visibilizar aspectos de género que hasta el momento aparecen como resultados inesperados de las mismas.

## Estado del arte

El estudio de las misiones de paz y las intervenciones que realizan organizaciones multilaterales como la ONU y otras a nivel global o regional en el marco de las Relaciones Internacionales, recoge un vasto cuerpo de análisis teórico capaz de contener conceptos y categorías que permiten esgrimir una explicación coherente dentro del contexto que plantean las Ciencias Sociales.

En relación a los conflictos internacionales, se entiende al mismo como una situación social donde existen al menos dos facciones en pugna ante un mismo objetivo que supone tensiones o disputas que poseen características particulares de acuerdo a cada zona. Por lo tanto, se puede afirmar que cada conflicto tiene su propia dinámica. Desde la teoría de las Relaciones Internacionales, más específicamente la escuela realista, se afirma que la guerra es la expresión de la política por otros medios (Clausewitz, 1942), aunque autores más recientes, como Morgenthau (1985) han visto en la naturaleza humana los gérmenes del conflicto.

Al leer la carta fundacional de la ONU pareciera simple comprender el funcionamiento de la organización, pero la versatilidad que ha mostrado la institución por mantener la paz y la seguridad en el cumplimiento de sus objetivos de base no queda reflejada en la realidad, como lo establece el capítulo VI, sobre el arreglo pacífico de controversias, o el capítulo VII, sobre la acción a llevar adelante en casos de verse amenazada la paz ante la agresión. Es allí donde es posible rastrear las misiones para el mantenimiento de la paz, en el Manual de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, la que es definida como una operación llevada adelante por personal militar, pero sin poderes de ejecución, sino para ayudar a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en zonas de conflicto (Arroyo, 2013).

Así, es posible considerar que las operaciones de paz varían de manera considerable, aunque deban ser enmarcadas bajo una rúbrica más general que es la de

intervenciones internacionales emprendidas en apoyo a un proceso de paz (Pozo Marín, 2010).

Por lo tanto resulta posible distinguir a corto plazo operaciones de monitoreo de alto el fuego para proporcionar un contexto seguro de la acción humanitaria, una segunda distinción aparece en el mediano y largo plazo, donde el resultado planteado apunta a abordar las causas de base de un conflicto y poder así sentar las bases para una convivencia en paz sostenible en el tiempo (Garrigues, 2007).

El análisis pormenorizado no permite observar que las operaciones de paz puedan cumplir con un mandato tan amplio por sí mismas, por lo tanto deben comprenderse como una parte integral del sistema de consolidación de la paz que contiene variables mucho más complejas, como seguridad, política, gobierno, participación humanitaria y el contexto socioeconómico de los Estados. Como también categorías de justicia y reconciliación a nivel local. Lo que propone un escenario mucho más complejo en pos de lograr la consolidación de la ansiada paz (Gurr, 2001).

En este sentido, el derecho de asistencia aparece categorizado frente a la justicia y existen gran cantidad de casos que se cumple con la finalidad de caridad violando el Derecho Internacional, como por ejemplo en la República Democrática del Congo y la participación de Oxfam en un acercamiento ético y político al genocidio (De Wall, 1997).

Existen informes desde el año 2001 que establecen relaciones entre las empresas explotadoras de recursos naturales y las organizaciones encargadas de mantener la paz, al menos en la República Democrática del Congo, destacando el importante rol jugado por las empresas transnacionales en este aspecto (Consejo de Seguridad de la ONU, 2001).

Así, el papel del sector privado en los conflictos a partir de ser beneficiarios de la explotación de recursos naturales ha sido esencial. Los casos de empresas que han participado en la guerra y han fomentado el cambio de armas por recursos naturales es motivo de numerosas denuncias que conforman un importante punto de partida en lo que respecta al conflicto en la República Democrática del Congo, que han preparado el terreno para el desarrollo y comercio de manera ilícita de muchos de los recursos del país en cuestión.

Siguiendo con el tema, un informe detallado del año 2003 señala las operaciones con las que algunas empresas se habrían beneficiado en el descontrolado país a partir de la adquisición de concesiones de explotación de recursos naturales y otros contratos directamente con el Gobierno de la República Democrática del Congo en términos que no hubieran podido existir en ningún país con estabilidad y paz (Consejo de Seguridad de la ONU, 2003).

Otro caso que merece ser abordado es el de la perspectiva de género, un objetivo pendiente en la agenda de la ONU, que si bien no ha sido el punto de partida de alguna investigación por parte de la organización, aparece como uno de los aspectos dentro del rango de las consecuencias no intencionadas de las misiones de paz. Se han reportado casos de abuso sexual y trata de personas por parte del personal involucrado en las operaciones de paz en denuncias expresas a las comisiones de la ONU o bien han aparecido en los medios de comunicación, que si bien resultan temas atractivos para los medios sensacionalistas, deben ser investigados por la organización para seguir llevando adelante transparencia y legitimidad en las intervenciones. En este sentido, los problemas que han surgido en la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo entre los años 2004 y 2005 con respecto a la prostitución y el abuso sexual de menores ha puesto sobre la mesa esta cuestión en varias ocasiones, sin embargo estas evaluaciones acerca del rol de las misiones y la violación de los derechos desde una perspectiva de género no han sido llevadas a cabo de manera metódica y ordenada, sino que han sido descuidados los impactos, degradando el nivel de complejidad que conllevan (Aoi et al., 2007).

El caso de Liberia muestra el despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz más grande llevada adelante por las Naciones Unidas, cerca de 73.000 unidades militares y policiales, como también representantes humanitarios adicionales no sólo de la ONU, sino también de otras organizaciones internacionales. El conflicto desatado en este territorio no difiere en el efecto devastador de la población civil de otros, pero se sumó la idea de que la guerra se libró durante los 14 años en el cuerpo de las mujeres que dejó una estadística de violencia sexual que afectó entre el 60% y el 75% de las mujeres del país (Aoi et al., 2007).

## Marco Teórico

En primera instancia resulta necesario distinguir el vínculo existente entre las Relaciones Internacionales y el modelo de orden mundial implantado por la ONU en su intención de abordar todos los aspectos de la convivencia internacional de las sociedades en pos de llevarlas hacia un estado de bienestar que resulta complejo de definir. Así aparece la necesidad de encontrar una teoría que explique la política del organismo en la coyuntura que plantean las relaciones multilaterales.

El presente trabajo, está enmarcado en la teoría neoliberal o institucionalismo neoliberal de las relaciones internacionales que tiene su origen en la teoría idealista la cual “estima que la interdependencia económica lleva a la cooperación y la paz” (Jiménez Gonzalez, 2003, p.122). Las organizaciones internacionales permiten “instaurar mecanismos de cooperación en el mundo, (...) y reducir los conflictos entre naciones que culminen en guerras” (Jiménez Gonzalez, 2003, 122).

El mayor exponente de esta teoría, la neoliberal, es Robert Keohane, en su artículo para *International Relations*, el deja muy en clara a que se refiere esta teoría:

Sostiene que las instituciones y las reglas pueden facilitar la cooperación mutua entre los estados. El propósito social del liberalismo institucional es promover los efectos beneficiosos en la seguridad humana, el bienestar humano y la libertad humana como el resultado de un mundo más pacífico, libre y próspero. El institucionalismo liberal justifica el uso del poder para la construcción de instituciones en la base de la concepción del propósito social. (Keohane, 2012, p. 126)

Según Aggarwal (1985) los institucionalista liberales no afirman que los acuerdos internacionales sean fáciles de hacer o mantener, de hecho, asumen lo contrario, que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre.

“Los que siguen esta corriente consideran que las organizaciones internacionales, ayudan a cimentar la cooperación entre naciones” (Andreev, 2007, p.4). Además, “esta corriente afirma que las organizaciones asumen el rol de fomentar los hábitos de cooperación, monitoreando la conformidad y sancionando a los que corresponda” (Burchill, 2005, p.65).

“Según Keohane y Nye las organizaciones internacionales en el mundo contemporáneo no son poderosos actores independientes, son actores intergubernamentales que cooperan, ya que poseen intereses compartidos por sus gobiernos nacionales” (Andreev, 2007, p.1), esto lo convierte en una interdependencia compleja donde están involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales.

Keohane y Nye establecen que las organizaciones internacionales contribuyen a establecer la agenda internacional, donde cada vez las mismas tienen mayor papel en la política internacional (Keohane y Nye, 1988).

Keohane argumenta que: “La capacidad de los estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas lo hacen en naturaleza y en fuerza (Keohane, 1993, p.15).

Hobson (2003) también argumenta que las organizaciones internacionales son vitales para hacer al mundo más cooperativo y pacífico y refuerza su argumentación estableciendo que las organizaciones internacionales juegan un rol muy importante en el mantenimiento de la paz y la estabilidad. Para sustentar su argumentación él cita el caso de por ejemplo la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que coopera y colabora en el mantenimiento de la estabilidad en el sudeste asiático.

Nathan (2010), otro representante de esta teoría, también aporta evidencia significativa y concreta, justificando el progreso de las organizaciones internacionales en la paz y seguridad, a través por ejemplo de diplomacia preventiva, mediación, control de armas y desarme entre otras cosas, argumentado que sería irracional decir que las organizaciones internacionales no traen paz, él lo justifica con el caso de AU (Unión Africana, por sus siglas en inglés) en la violencia civil en Kenia y la mediación de IGAD (Autoridad Intergubernamental sobre el desarrollo) en Sudán.

Hablando de un marco teórico más específico dentro de las relaciones internacionales, se puede decir que el presente trabajo, se puede enmarcar, más allá de la teoría neoliberal, en algunos abordajes teóricos que describo a continuación:

- *La teoría de los sistemas complejos*: las consecuencias no intencionadas deben ser entendidas en el contexto de un sistema dinámico, no lineal y complejo que constantemente se autorregula a través de mecanismos de

múltiple retroalimentación. Según los exponentes de esta teoría como Cilliers (1998), “no se necesita un sistema complejo para tener consecuencias no intencionadas pero cuando se está lidiando con un sistema complejo, las consecuencias no intencionadas deben ser entendidas como un resultado natural de la dinámica de este tipo de sistemas” (p.3).

Otro exponente, Jervis (1997), argumenta que en un sistema, las acciones tienen efectos no intencionados tanto en el actor, en terceros y en el sistema como un todo, (...) las consecuencias no intencionadas son un producto básico de interconexiones complejas; en algunos casos los resultados pueden ser a la inversa de lo esperado, como suele pasar con los efectos colaterales en los medicamentos (p. 61).

Mientras que las interacciones complejas en un sistema significan que algunas de las consecuencias pueden llegar a ser no intencionadas y no deseadas, es difícil medir cada cuanto ocurren, si es que ocurren. Albert Hirschman (1991) señala que: “los efectos deseados son los comunes y generalmente dominan sobre los demás, si este no fuera el caso, sería difícil de ver como las sociedades progresan o como cualquier interacción humana se desarrolla”(p. 68).

- *La teoría del doble efecto*: El debate filosófico tradicional acerca de los problemas éticos causados por las consecuencias no intencionadas se conoce como la teoría del doble efecto. Sus exponentes, Gregory Reichberg y Henrik Syse (2004) argumentan que se entra en el terreno del daño por efectos secundarios cuando “los actos legítimos tienen efectos no deseados”(p. 17). El doble efecto se refiere a los dos diferentes tipos de efectos que las intervenciones pueden llegar a tener, por un lado hay resultados deseados que son los que se buscan al llevar adelante la misión y por otro lado existen efectos colaterales o consecuencias no intencionadas también resultantes de la intervención. El problema del doble efecto se convierte en algo moral cuando el resultado es el no deseado y cuando estos son dañinos para los que se fue a ayudar, las fuerzas son responsables por estos efectos no deseados y

más aún cuando sabiendo que se está procediendo mal, deciden continuar. Según Aoi et al. (2007) la teoría del doble efecto “puede ser usada de dos maneras, como herramienta para analizar acciones que hayan tenido lugar en el pasado y como guía para acciones en obligar a los actores a considerar de antemano que efectos colaterales pueden resultar de sus acciones” (p. 14).

- *La teoría de no hacer daño*: Mary Anderson (1999), en su libro *Do No Harm*, cómo la ayuda puede apoyar la paz o la guerra, explica en detalle esta teoría que se desarrolla básicamente en la asistencia internacional humanitaria operando en situaciones de conflicto mientras se asiste a la población local sin llegar a alimentar o exacerbar el conflicto. Sabiendo que la ayuda internacional ha hecho daño en algunos casos, ella argumenta que es “una falacia lógica y moral concluir eso, porque la ayuda puede hacer daño pero el no ayudar puede dañar mas aún”(p.4). Esta teoría debería ayudar a mejorar la ayuda proponiendo un cuadro de acción que las fuerzas puedan usar al planear, monitorear y evaluar las acciones a tomar en cada misión, para asegurarse de evitar los efectos no deseados y mejorar los efectos positivos.

Es muy difícil intervenir en un sistema complejo como lo es una sociedad o estado ya establecidos, con defectos en su funcionamiento sin lugar a duda y solo tener un efecto, “el deseado”. Este sistema complejo lógicamente responderá de cierta manera y aunque se puede llegar a anticipar de qué manera o maneras puede responder esta compleja sociedad, también responderá de cierto modo que no se pudo llegar a anticipar y estas son las consecuencias no intencionadas en las que se centra el presente trabajo, en las que no pudieron anticiparse. Cabe destacar también que el mayor foco va a ser dado hacia la explotación sexual y el abuso (en algunos casos la propagación del sida viene de la mano) ya que desde mi punto de vista es la consecuencia que mas rebaja al ser humano y quizá la mas dañina de las enumeradas ya que la sociedad ha confiado en la misión de paz que ha venido a ayudarlos y en ocasiones esto no sucede.

## Glosario

El propósito de este apartado es dejar en claro el significado de los principales conceptos utilizados en el presente trabajo y de conceptos que harán mas claro el entendimiento del mismo.

- *Operaciones de Paz*: No existe una definición exacta de la frase “operaciones de paz” pero si se pueden establecer ciertos criterios al respecto y dividirlos en 3 grupos:
  - ◆ Las que usan en primer lugar métodos sin acciones armadas, como ser observaciones y monitoreos, para fortalecer los esfuerzos diplomáticos y políticos para frenar un conflicto.
  - ◆ Las que combinan los métodos políticos con operaciones activas de una fuerza de paz armada que no conduce una operación de combate.
  - ◆ Las que involucran el uso de la fuerza, incluidas las acciones de combate para llevar a la paz en conjunto con esfuerzos políticos o también sin ellos.
  
- *Peacekeeping*: en español, este término, se podría definir como mantenimiento de la paz, pero es más común utilizarlo en inglés en el ámbito de las relaciones internacionales. Es un término para llevar a cabo varias actividades, resolver conflictos, prevenir la escalada de los mismos, para detener o prevenir escaladas militares, para llevar el orden a una zona de conflicto, llevar a cabo acciones humanitarias, restaurar instituciones políticas y sociales cuyas funciones hayan sido interrumpidas por el conflicto y para restaurar las condiciones básicas para la vida en el día a día.
  
- *Consecuencias no intencionadas*: Cuando se habla de consecuencias no intencionadas se refiere a los resultados que no son los esperados en una misión de paz, la misma esta destinada a cumplir con ciertos objetivos para lo cual ha sido diseñada y surgen en la mayoría, consecuencias no intencionadas, que son efectos colaterales de la misión no buscados al programar la misma.

## Metodología

El presente trabajo adoptará un enfoque de análisis cualitativo de revisión de bibliografía, siendo sus objetivos descriptivos y comparativos. Se usarán fuentes primarias y secundarias de consulta bibliográfica, su recorte temporal será transversal y su diseño no experimental.

En su extensión se analizarán diversas variables que interesan para la resolución de los objetivos, desde la explicación acerca de la influencia de las Relaciones Internacionales en organizaciones como la ONU y otras regionales que influyen en las configuraciones de la política interna y externa de los Estados, como también otras que analicen las situaciones particulares de los Estados de Liberia y la República Democrática del Congo, como ejemplos de Estados con intervenciones donde las problemáticas durante y luego de las misiones de paz tuvieron resultados inesperados o no planificados.

En lo que respecta al análisis de la situación de los países mencionados en el presente trabajo, se abordará una metodología de tipo descriptiva, tendiente a identificar y poner de manifiesto los aspectos positivos y las falencias que se visibilizan durante y luego de las misiones de paz.

Para realizar la operalización y medición de dichas variables resulta necesario encarar su análisis por separado y luego establecer una combinación de las mismas que permita estructurar un procedimiento de tipo lógico suficiente para fortalecer la hipótesis enunciada. Para ello se utilizarán los indicadores necesarios que permitan establecer una medición fiable de cada una de ellas.

Para la medición de la variable independiente se tendrán en cuenta dos índices, por un lado un análisis nominal, identificando, las distintas variables de relevancia para el estudio de cada una de las dimensiones de las misiones de paz en los Estados de Liberia y la República Democrática del Congo. Para ello, dentro de cada dimensión se analizan las fuerzas y debilidades, calculando posteriormente una media de los valores asignados a las mismas. La limitación que presentan estos modelos es la limitada área de aplicación, centrándose en determinados países, o bien territorios más reducidos dentro de un país.

La recolección de los datos primarios se realizará a través de organismos nacionales, internacionales, mediante la aplicación de un instrumento de análisis documental y de análisis de la información. El análisis documental según Dulzaides Iglesias y Molina Gómez (2004) puede definirse como una forma de investigación técnica, es decir que es necesario un esfuerzo en términos de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática, para la obtención de resultados de búsquedas específicas sobre el material utilizado. El tratamiento documental significa extracción científico-informativa, porque el investigador conoce el objetivo que debe cumplimentar con cada documento sobre la posibilidad de generar información útil para la investigación.

El análisis documental centra su atención en la producción documental que se genera de manera periódica, por medio de la cual se asimila lenguaje referido al objeto de estudio y a las características del mismo.

Se utilizarán bases de datos disponibles, como las de la Organización de las Naciones Unidas, y sus Secretarías y Consejos; Ministerios nacionales para los casos de Liberia y la República Democrática del Congo; UNICEF y otros. Como así también fuentes secundarias, como ser textos académicos que nutren de teoría y de herramientas para el análisis y la contextualización de la relación entre la ONU, las misiones de paz y los Estados de Liberia y la República Democrática del Congo.

En relación con el segundo método de obtención de datos será el análisis de información, éste por su parte, coloca su atención en la información que contienen los documentos, en su significado; así como en las fuentes, en su autoridad.

Dicho análisis de información se realiza de manera complementaria al análisis documental, según afirman Dulzaides Iglesias y Molina Gómez (2004) ya que realizan una reflexión de este tipo de técnica de investigación como;

El análisis de información, a diferencia del tratamiento documental, se centra en el análisis de contenido en un contexto específico, se remite directamente al autor, produce información para la toma de decisiones, posibilita la recuperación de la información, está condicionada por la calificación, inteligencia y creatividad del analista y es capaz de ofrecer, más que referencias, datos derivados del análisis y la síntesis de la información evaluada. (p. 4).

La metodología del presente trabajo es en su gran mayoría la utilización del método comparativo, según Graciela Tonon (2011):

La tradición muestra tres modos de utilización de la comparación en estudios sociales: el análisis histórico, el análisis estadístico y los estudios cualitativos y se han identificado tres formas de considerar la comparación: como contexto de justificación y control de hipótesis, como contexto de descubrimiento y de generación de nuevas hipótesis y como procedimiento lógico y sistemático que es lo que se denomina en términos estrictos, método comparativo.(p. 2)

Para Sartori (como se citó en Tonon, 2011) el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes y según Fideli (como se citó en Tonon, 2011) el método comparativo es un método para confrontar dos o varias propiedades enunciadas en dos o más objetos, en un momento preciso o en un arco de tiempo más a o menos amplio. De esta manera se comparan unidades geopolíticas, procesos e instituciones, en un tiempo igual o que se lo considera igual.

# Capítulo 1 La ONU y las misiones de paz

## 1.1 Características centrales de la ONU

Sabemos, según la página de las Naciones Unidas, que sus principales funciones son cuatro:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales,
- Fomentar relaciones de paz entre las naciones,
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y el estímulo del respeto a los derechos humanos,
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes

La ONU es una extensa organización, actualmente formada por 193 miembros, sus principales órganos son:

- Asamblea General: éste está representado por los 193 miembros que se reúnen cada año en septiembre, la toma de decisiones en ésta requiere una mayoría de dos tercios cuando son asuntos de vital importancia, como por ejemplo cuestiones de paz y seguridad, admisión de nuevos miembros, cada año se elige un presidente. La Asamblea posee órganos subsidiarios, entre los más reconocidos podemos mencionar: ACNUR, ONU Mujeres, UNICEF, etc.
- Consejo de Seguridad: su principal responsabilidad es la de mantener la paz y seguridad internacionales, posee, como se mencionó más arriba, 15 miembros, 5 permanentes y 10 no permanentes, también posee un presidente que rota de forma mensual. Al igual que la Asamblea, el Consejo de seguridad posee órganos subsidiarios:
  - *Comité contra el terrorismo*
  - *Comité del estado mayor*
  - *Comités de sanciones*
  - *Comités permanentes y órganos especiales*

- *Mecanismo residual internacional de los tribunales penales.*
- *Misiones políticas y operaciones de mantenimiento de paz.*
- *Tribunal internacional para la ex Yugoslavia*
- Consejo económico y social: es el encargado de tratar los asuntos económicos, sociales y medioambientales. La Asamblea General elige 54 miembros del Consejo por períodos superpuestos de 3 años, entre sus organismos especializados más importantes encontramos: CEPAL, FMI, OIT, OMS, UNESCO, BIRF, etc.
- Consejo de Administración Fiduciaria: se estableció con la misión de supervisar a los 11 territorios fideicomisados (Samoa Occidental, Tanganyika, Ruanda-Urundi, Camerún bajo administración británica, Camerún bajo administración Francesa, Togo bajo administración británica, Togo bajo administración Francesa, Nueva guinea, Nauru, Palau, Somalia Italiana), puestos bajo la administración de los 7 estados miembro y asegurar que se les preparase para la autonomía y la independencia, para 1994 todos habían alcanzado la independencia por ende suspendió sus operaciones el 1 de noviembre de 1994, desde ese entonces se reúnen ya no una vez al año, sino cuando lo requiera la situación. Está constituido por los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad
- Corte Internacional de Justicia: es el órgano judicial principal de ONU, su sede está en el Palacio de la Paz en La Haya, su función es resolver las disputas legales presentadas ante ella.
- Secretaría: encabezada por el Secretario General (Antonio Guterres) y lo conforman decenas de miles de miembros de personal internacional.

El consejo está formado por los nombrados 5 permanentes y otros 10 que son temporales elegidos por dos años por la Asamblea General con representantes

regionales, 3 por África, 2 por Asia, 2 por Latinoamérica, 2 por Europa Occidental y 1 país árabe y la presidencia rota alfabéticamente una vez al mes.

Dentro del consejo de seguridad, existe una división que compete al tema del presente trabajo, “Misiones políticas y operaciones de mantenimiento de la paz”, el cual dirige Francia hace 20 años, que como vimos más arriba es uno de los países que conforman el Consejo de Seguridad, por ende portador de un gran poder dentro de la Organización.

ONU se creó como un acuerdo de los países aliados con la finalidad de mantener la paz y la seguridad de los estados y aunque luego de su creación no se han producido más guerras mundiales, es difícil definir el papel de la ONU en los conflictos entre países, o conflictos internos de distintos países.

Algo muy importante también es que los países miembros deben pagar una cuota por los gastos de la Organización, cada uno debe pagar dependiendo de la capacidad de cada uno, sin embargo, los países que no paguen su cuota no podrán votar en la Asamblea General cuando la deuda sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos, a abril de 2019, existen 4 países miembros en situación de mora, Comoras, Santo Tomé y Príncipe, Somalia y Libia, y éste último es el único de los cuatro que no tiene derecho a voto, ya que los otros miembros en mora, tienen permitido votar al haber demostrado que su incapacidad de pago se debió a circunstancias ajenas a su voluntad.

### 1.1.1 Actores independientes

Los actores independientes de la ONU son como lo dice su nombre entidades que no dependen de la ONU, pero si trabajan en conjunto con ella. En la página de la ONU puede observarse el detalle de este tipo de actores donde la ONU describe que sabe lo importante que es para ella el trabajo conjunto con la sociedad civil para avanzar en los ideales de la ONU, tomando a estos independientes como el “tercer sector” junto al gobierno y las empresas.

Al existir más de 5000 ONG es muy difícil nombrarlas todas, pero cabe destacar a las más nombradas o importantes, las mismas de hayan enumeradas en el listado actualizado al mes de septiembre de 2016<sup>1</sup>:

- **Caritas**: Es una alianza humanitaria entre estados financiada y perteneciente a la iglesia católica que agrupa 165 organizaciones de asistencia, desarrollo y servicio social. Se dedica al combate contra la pobreza, la exclusión, la intolerancia y la discriminación.<sup>2</sup>
- **Greenpeace International** es una ONG ambientalista fundada en 1971 en Vancouver, Canadá. El objetivo de la organización es proteger y defender el medio ambiente, interviniendo en diferentes puntos del planeta cuando se cometen atentados contra la naturaleza.<sup>3</sup>
- **Médicos sin frontera internacional**: es una organización médica y humanitaria que aporta su ayuda a las víctimas de desastres naturales o humanos y de conflictos armados sin ninguna discriminación de raza, sexo, religión, filosofía o política. Previene y trata algunas enfermedades como la tuberculosis, el sida y la meningitis. Esta organización recibió el premio Nobel de la Paz en 1999.<sup>4</sup>
- **OXFAM**: Es una confederación internacional formada por 17 organizaciones no gubernamentales que realizan labores humanitarias en 90 países. Su lema es “trabajar con otros para combatir la pobreza y el sufrimiento”. Fue fundado en Oxford, en 1942 como consecuencia de la segunda guerra mundial para luchar contra el hambre que se vivía.  
internacional.<sup>5</sup>
- **UN – Women for peace Association**: Esta asociación fue fundada en 2008 bajo el patronazgo de la esposa del entonces secretario Ban Ki-moon. Ayuda a alcanzar las metas de las organizaciones tanto académicas como caritativas que proveen oportunidades a las mujeres que participan en el proceso mundial de la paz a través de programas sociales, culturales, educacionales y el empoderamiento de la mujer. Está comprometida a la prevención de la violencia

---

<sup>1</sup><https://undocs.org/en/E/2016/INF/5> visitada el 07/05/2019

<sup>2</sup><https://www.caritas.org/es/quienes-somos/historia/> Visitada el 08/05/2019

<sup>3</sup><https://www.greenpeace.org/international/> Visitada el 08/05/2019

<sup>4</sup><https://www.msf.es/> Visitada el 08/05/2019

<sup>5</sup><https://www.oxfam.org/es> Visitada el 13/05/2019

contra las mujeres y niñas, a proveer servicios a aquellas afectadas por la violencia, al fortalecimiento de la implementación de leyes y políticas contra la violencia y al empoderamiento de las mujeres en los países y sociedades que están en desventaja<sup>6</sup>.

Estas organizaciones trabajan en conjunto con ONU en temas puntuales y manejan una simbiosis importante y necesaria para ambas.

## 1.2 Origen histórico institucional de las misiones de paz

En el año 1948 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó el despliegue de observadores militares en Medio Oriente, esto tenía como objetivo la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, esta fue la primer experiencia de una operación de paz y recibió el nombre de ONUVT, siglas de Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua.

Desde 1988 ONU ha participado en 57 operaciones en distintas partes del mundo en las cuales participaron cientos de miles de efectivos militares, policías de la ONU y civiles de más de 120 países.

Durante la guerra fría dio nacimiento a la frase “mantenimiento de paz”, ya que las rivalidades entre los países constantemente paralizaban al Consejo de Seguridad, las primeras acciones se basaban en mantener el alto al fuego, misiones compuestas por observadores militares desarmados y tropas ligeramente armadas, para vigilar, informar e incrementar la confianza entre los habitantes.

ONUVT, nombrada anteriormente junto con UNMOGIP, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán, fueron las dos primeras misiones, ambas aún continúan vigentes, sirvieron en un principio para observar el tipo de misión que se necesitaría, estaban compuestas en un principio por personal militar de la ONU que no poseía armas.

La primera operación de la ONU para el mantenimiento de la paz con personal armado fue FENU I, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, puesta en marcha en 1956 para la problemática del Canal de Suez. Pero sin dudas la Misión de la ONU a

---

<sup>6</sup><https://www.unwomenforpeace.org/> Visitada el 13/05/2019

gran escala fue la desplegada en Congo, en 1960, con 20.000 soldados desplegados durante su momento más activo, donde se vio como era realmente estar en una misión intentando restablecer la paz en una zona devastada por la guerra, quedó demostrado por la cantidad de personal que perdió la vida, incluido el Secretario General, Dag Hammarskjöld.

Entre las décadas del 60 y 70, las misiones fueron generalmente de corta duración en República Dominicana (DOMREP), Nueva Guinea Occidental (UNSF) y Yemen (UNYOM), además hubo de larga duración en Chipre (UNFICYP) y Oriente Medio como segunda fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II) y en Líbano ((FPNUL).

Con el paso de los años y con el final de la guerra fría, las operaciones de paz han cambiado, y se han ampliado, cambiado respecto a que inicialmente actuaban en conflictos entre los Estados, pero luego las intervenciones fueron más por conflictos dentro del mismo estado y guerras civiles.

También se ha agregado más personal especializado en distintas materias, no solo personal militar, sino que comenzaron a participar administradores, economistas, agentes de policías, expertos jurídicos, personal de remoción de minas, observadores electorales, supervisor de derechos humanos, trabajadores de asistencia humanitaria, entre otros.

Finalizada la guerra fría y entre los años 1989 y 1994 las misiones se incrementaron al igual que los efectivos destinados a las mismas, pasaron de 11.000 a 75.000, misiones destinadas a Angola, Camboya, El Salvador, Mozambique y Namibia, se desplegaron para entre otras cosas ayudar a estabilizar la situación de seguridad, reorganizar al personal militar, elegir nuevos gobiernos, etc.

Estas misiones fueron en general, exitosas, lo cual incentivó a realizar operaciones más allá de las capacidades de ONU de realizarlas, autorizando el Consejo mandatos que no eran sólidos, como muestra se puede nombrar la ex Yugoslavia (UNPROFOR), Ruanda (UNAMIR) y Somalia (ONUSOM II), zonas en las que todavía no existía una paz a mantener, esto llevó a que se resienta la reputación del programa de Mantenimiento de Paz y por ende comenzó a reducirse la cantidad de las mismas para evitar que las fallas se repitieran; aunque las operaciones de largo plazo de Medio Oriente, Asia y Chipre continuaron.

El marco de la post guerra fría hizo surgir dos fenómenos, por un lado un aumento de conflictos civiles que incrementaron la inseguridad en diversos países y por otro lado al terminar el enfrentamiento entre las superpotencias, ha dejado en manos de la ONU el uso de la fuerza en este tipo de situaciones sin que uno u otro bloque lo vete.

En un mundo convulsionado, las crisis volvieron a surgir y las funciones del mantenimiento de la paz se requirieron nuevamente, por ende se establecieron con autorización del Consejo nuevas operaciones en Angola (UNAVEM III y MONUA), Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), Croacia (ONURC, UNTAES, UNPSG), antigua República Yugoslava de Macedonia (UNPREDEP), Guatemala (MINUGUA) y Haití (MIPONUH).

Con el nacimiento del nuevo siglo las tareas de las operaciones de paz se hicieron aún más complejas como cuando comenzaron a prestarse servicios en la administración de Kosovo, ex Yugoslavia, (UNMIK) y en Timor Oriental (UNTAET) a punto de obtener su independencia de Indonesia. También se sumaron operaciones en las convulsionadas zonas de África, Burundi (ONUB), Chad y República Centroafricana (MINURCAT), Costa de Marfil (UNOCI), República Democrática del Congo (MONUSCO), Eritrea/Etiopia (MINUEE), Liberia (UNMIL), Sierra Leona (MNUSL), Sudán (UNMIS) y Siria (UNMISS).

Actualmente, mayo 2019, existen 14 operaciones de paz en curso<sup>7</sup>:

- Haití – MINUJUSTH
- Sahara Occidental – MINURSO
- República Centroafricana – MINUSCA
- Mali – MINUSMA
- República Democrática del Congo – MONUSCO
- Darfur – UNAMID
- Golán – FNUOS
- Chipre – UNFICYP
- Líbano – FPNUL
- Abyei – UNISFA
- Kosovo – UNMIK

---

<sup>7</sup><https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate> - Visitada el 15-05-2019

- Sudán del Sur – UNMISS
- India y Pakistán – UNMOGIP
- Oriente Medio – ONUVT

Los objetivos de las actuales operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz seguirán facilitando los procesos políticos, protegiendo a los civiles, ayudando en el desarme, la desmovilización o la reintegración de excombatientes, apoyando la organización de procesos electorales, protegiendo y promoviendo los derechos humanos y ayudando a restablecer el estado de derecho<sup>8</sup>.

### 1.3 Las Misiones de Paz

En los últimos años ha habido un incremento en la demanda de operaciones de paz, las misiones siempre se caracterizaron por tener determinados objetivos como mantener el alto el fuego, crear zonas seguras, restringir el uso de fuerza para defensa propia, pero las operaciones modernas se caracterizan por ser de tareas múltiples y más robustas. Las primeras son las características misiones post guerra fría, donde los objetivos principales eran los nombrados, pero el fin de la guerra fría hizo que estas misiones tengan que evolucionar a operaciones más complejas, por ende sus tareas ya no son solo militares, sino que se suman tareas políticas, administrativas, electorales, derechos humanos, reconstrucción, etc.

Esto se plasmó en la Doctrina Capstone, donde explica que el mantenimiento de la paz es solo una de las actividades de la ONU y así es que se encuentra:

- La prevención de conflictos (Conflict Prevention): implica aplicar medidas estructurales o diplomáticas para evitar un resurgimiento o crecimiento de las tensiones.
- Las medidas para el establecimiento de la paz (Peacemaking): actividades generalmente diplomáticas para frenar los conflictos en progreso y hacer que las partes lleguen a un acuerdo.
- Las medidas para el mantenimiento de la paz (Peacekeeping): preservar la paz donde la lucha esta frenada y asistir a los implementadores de

---

<sup>8</sup><https://peacekeeping.un.org/es/our-history> - Visitada el 15-05-2019

paz, que como se dijo ha evolucionado de solo militar a sumar el ámbito civil y policial.

- Las medidas para la imposición de la paz (Peace enforcement): medidas coercitivas que incluye el uso de fuerza militar.
- La consolidación de la paz (Peace Building): implica procesos electorales, reconstrucción de infraestructuras e instituciones, reforzando las capacidades de los locales en estos ámbitos, por ello es un proceso complejo.



Figura 1. Actividades de paz y seguridad. Fuente: Doctrina Capstone<sup>9</sup>

Las misiones de paz refieren a un amplio rango de operaciones multidimensionales, multifuncionales y complejas que autoriza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que involucran no sólo a fuerzas militares sino a varios componentes civiles y policiales. Aunque el foco principal está colocado en las acciones y decisiones de las Naciones Unidas, las operaciones de paz contemporáneas implican la colaboración y coordinación entre diferentes agencias, muchas de ellas regionales, o resultados de tratados multinacionales, como son ISAF, la OTAN, la Unión Europea y la Unión Africana u organizaciones subregionales como la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados del África Occidental), que tendrá un rol destacado a lo largo de este trabajo.

<sup>9</sup> [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA14-2012OperacionesMantenimientoPazNacionesUnidas\\_BPI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA14-2012OperacionesMantenimientoPazNacionesUnidas_BPI.pdf)

Los mandatos de las operaciones de paz pueden variar considerablemente, pero en general se tratan de intervenciones realizadas para pacificar un territorio atravesado por un conflicto armado, acompañar procesos de negociación de paz o transiciones hacia la democracia. Por supuesto, también varían los objetivos que se establecen estas organizaciones en el corto y en el largo plazo. En el corto plazo, a las misiones se les asigna la tarea de supervisar acuerdos de alto el fuego, garantizar un ambiente de seguridad mínima para permitir la acción humanitaria y prevenir un retorno al conflicto. En el mediano a largo plazo su propósito es orientarse hacia las causas de raíz del conflicto y sentar las bases para la justicia social y una paz perdurable en el tiempo. Las misiones de paz son facilitadoras y articuladoras de programas públicos que muchas veces exceden a las mismas misiones, y basan su tarea en la coordinación con otros actores importantes de la sociedad como el gobierno, organizaciones de la sociedad civil, agencias no gubernamentales y ONGs para que el efecto agregado de las diferentes iniciativas contribuya a hacer una diferencia en el proceso de paz.

En el ambiente de la ONU, el término “consolidación de la paz” se comenzó a escuchar más luego de la publicación en 1992 del entonces secretario Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace”<sup>10</sup> donde se la describía como una labor que pretendía afianzar la paz y evitar que el conflicto se recupere.

En este informe el secretario menciona que los objetivos de las Naciones Unidas en términos de paz deben ser:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;
- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservarla, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz;

---

<sup>10</sup> [https://pdfs.semanticscholar.org/6cca/502391a9fcf2a2f7097886b0aa77766e5b4b.pdf?\\_ga=2.149021686.110790656.1592781796-67991591.1592781796](https://pdfs.semanticscholar.org/6cca/502391a9fcf2a2f7097886b0aa77766e5b4b.pdf?_ga=2.149021686.110790656.1592781796-67991591.1592781796)

- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos conceptos, restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra;<sup>11</sup>

- 

Boutros Ghali hace mención a la diferencia entre los siguientes términos,

*Diplomacia preventiva*, que son las medidas destinadas a evitar que surjan controversias o evitar que las existentes se transformen en conflictos y si estos ocurren evitar que se extiendan.

*Establecimiento de la paz*, medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, el objetivo principal es pacificar una situación inestable, un claro ejemplo de este tipo fue la operación en Namibia en 1989.

*Mantenimiento de la paz*, es el despliegue de una presencia de la ONU en el terreno, con la participación militar o policial de la organización y habitualmente con personal civil, orientadas a preservar la paz en contextos de tensión. Estas operaciones requieren el consentimiento de las partes y utilizan la fuerza solo en defensa propia, existen diversos tipos de acciones, al igual que existe personal militar, policial y civil, las mismas pueden ejercer funciones de negociación, persuasión, observación y verificación de la situación.

*Consolidación de la paz*, concepto ampliamente vinculado a los anteriores, este se da después de los conflictos, reforzando estructuras y consolidando la paz evitando así un resurgimiento del conflicto.

En el informe Brahimi, del año 2000, se deja en claro que las Naciones Unidas fueron fundadas para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” pero lamentablemente no se ha encontrado en el último tiempo a la altura de las necesidades.

Este informe es bastante más profundo y amplio en materia de paz, expresa que desde el fin de la guerra fría, ONU combinó el mantenimiento de la paz con la

---

<sup>11</sup> Algo a tener en cuenta es que las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU están conformadas por actores muy disímiles y con status (incluso status legales) distintos. Dentro de este colectivo heterogéneo podemos encontrar al staff propio del organismo, voluntarios, contratistas independientes y miembros de ejércitos nacionales. Mientras que el staff de la ONU y sus voluntarios se rigen por la Convención de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, las leyes locales aplican a los contratistas individuales. Mientras que los miembros de fuerzas armadas nacionales están regidos por el status que entreguen Acuerdos de Fuerzas, en los que los países receptores difiere el ejercicio de justicia penal y disciplinaria al país emisor de las misiones de paz.

consolidación de la paz en misiones complejas, pero estas afectan a actores externos y las mismas se ven afectadas por ellos. Cuando habla de actores externos se refiere a los protectores políticos, vendedores de armas, compradores de productos ilícitos, personas envueltas en el abuso y tráfico humano, los estados que envían a sus tropas y los estados vecinos que reciben a los refugiados, es por ello que estos pasan ya a ser conflictos transnacionales.

Explica el informe también que el establecimiento de la paz depende de las fuentes del conflicto que pueden ser de carácter económico, político, recursos u otras cuestiones ambientales, cuestiones étnicas, religiosas, entre otras.

#### 1.4 La Injerencia humanitaria

El término de injerencia humanitaria es previo a la creación de Naciones Unidas, ya que por ejemplo Francia intervino en Siria en 1860 para salvar a los maronitas de los drusos o Japón intervino en China para salvar a los cristianos en 1901. Luego de la segunda guerra mundial también se han presentado intervenciones de este tipo por ejemplo la de Estados Unidos en Líbano en 1958, pero luego de la guerra fría este tipo de intervenciones ha aumentado ya que el incremento de las violaciones a los derechos humanos en forma masiva, donde los conflictos civiles eran moneda corriente, así lo requería por ejemplo Somalia en 1992 y Ruanda en 1994.

Si bien al realizarse fuera de lo que ONU permite, por ende el Consejo de Seguridad no puede expresar su veto, varios países se han mostrado recelosos de estas intervenciones movidos por el temor a una intervención en su propio territorio, como por ejemplo China, Rusia, Cuba, etc.

Para la década del 80 se dio forma al término “deber de injerencia” por parte de Bettati y Kouchner (1987) que proponían revisar el derecho internacional para que la ayuda humanitaria no quede solo en manos del Estado Soberano, pero sí debía destacarse el comportamiento ético, aunque Dupuy (1992) reflexiona que no se trata de un deber de injerencia en sí, sino más bien de un derecho de terceros a suministrar asistencia o sea un “derecho de injerencia” y le correspondía al estado afectado aceptarlo.

Lo que distingue el concepto de intervención humanitaria del de acción humanitaria son el carácter coercitivo de las primeras y el que no exista el

consentimiento del Estado para dicha intervención. A su vez el término de Operaciones de Paz de ONU, también tiene el consentimiento del Estado a diferencia también de la intervención humanitaria.

Claramente cabe destacar que este tipo de intervención humanitaria es una excepción a alguno de los principios más importantes del derecho internacional, el de soberanía estatal, el de prohibición de usar la fuerza armada y el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados<sup>12</sup>. Si bien estos aparecen en la carta de Naciones Unidas, no se refiere abiertamente a la intervención humanitaria, por ende se podrían ajustar estas medidas al capítulo VII de esta carta donde destaca en los artículos 41 y 42 que se podrán usar medidas que no impliquen la fuerza armada, por ejemplo la interrupción total o parcial de las relaciones económicas o diplomáticas, pero en el caso que esto no sea suficiente se “podrá ejercer por medio de fuerzas, aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.<sup>13</sup> Estas medidas coercitivas forman parte del denominado sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas.

Gracias a este sistema es que Naciones Unidas ha podido autorizar acciones coercitivas contra un Estado para frenar las atrocidades que pueden llegar a cometer en detrimento de los derechos humanos, los casos notables fueron Somalia en 1991, la ex Yugoslavia en 1992 y Ruanda en 1994.

Por otro lado existe un tipo de intervención humanitaria que se ha dado en numerosas oportunidad y es la llamada unilateral, que obviamente no es realizada ni autorizada por el Consejo de Seguridad sino que son determinados Estados u Organizaciones por su cuenta que realizan este tipo de intervenciones ante determinadas violaciones a los derechos humanos, tal es el caso, por ejemplo, de la OTAN interviniendo en Kosovo ante la violación gravísima de los derechos humanos de los albanokosovares por parte de Milosevic y su séquito.

Este tipo de intervenciones como se dijo no cuentan con la aprobación del Consejo de Seguridad, por ende pueden ser consideradas ilegales basándose en el derecho internacional, pero algunos autores han demostrado lo contrario (Bermejo,

---

<sup>12</sup> Para más información sobre las intervenciones humanitarias ver: J. HOLZGREFE, L. y KEOHANE, Robert O. (ed.) *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge. Cambridge University Press 2003 o WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford. Oxford University Press. 2000. entre otros.

<sup>13</sup><https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> Visitada el 22/05/2019

1993; Oraá 1995) ya que esta sería la única forma que tienen de proteger los derechos humanos al no intervenir Naciones Unidas, siempre y cuando se presenten estas condiciones:

- Violación grave de los derechos humanos fundamentales,
- El uso de todos los medios diplomáticos posibles para proteger los derechos humanos,
- Lógica entre el uso de la fuerza y lo que se desea conseguir,
- Informar inmediatamente al Consejo de Seguridad de la intervención.

La Doctrina Responsabilidad para proteger (R2P, por sus siglas en inglés) es una doctrina propuesta por la comisión internacional en intervención y soberanía estatal, esta doctrina, si bien especifica que cada país es individualmente responsable para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad, en el caso que esto no suceda, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de advertir al estado y si es necesario hacer una intervención militar.<sup>14</sup>

La conclusión a este tema tan controversial es que la comunidad internacional necesita inmediatamente una solución efectiva para reformar el sistema de la intervención humanitaria, más allá de los egos de cada representante del Consejo de Seguridad.

### 1.5 Protección de la población civil

Este tema es algo distinto de la doctrina mencionada como de “la responsabilidad de proteger” ya que ambas tienen objetivos distintos y separados según la International Commission on Intervention and State Sovereignty. Esta última procura proteger a las personas frente a ciertos tipos de crímenes masivos y cuando resulta que no lo logra o son provocados por el Estado en el que se lleva a cabo determinado crimen contra la humanidad; por otro lado la protección de civiles brinda protección a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física.

---

<sup>14</sup> Para más información sobre la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger ver: Rocha Marrero, Inmaculada. La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo. Relaciones Internacionales Número 22 • febrero - mayo 2013  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM o BELLAMY, Alex J., “The Responsibility to protect-Five Years On” en *Ethics and International Affairs*, vol. 24, no 2, 2010, ps. 143–169 entre otros.

En las últimas décadas hemos sido testigos de conflictos marcados por la violencia contra la población civil, los fracasos de las misiones en proveer seguridad en Somalia y proteger a los civiles como en el caso de Ruanda o Bosnia dio el indicio que había que hacer una reforma a la protección de la población civil, urgentemente.

Hubo una gran reforma en las misiones de paz e incluso algunas operaciones tuvieron o tienen el mandato explícito de proteger a los civiles bajo amenaza o violencia física; la primera de ellas fue la operación en Sierra Leona (UNAMISIL).

Estos mandatos y las misiones de paz están estrechamente vinculados, ya que la seguridad de los civiles es por demás importante para la misión y para la paz en sí y le daría credibilidad y legitimidad a ONU en su totalidad

La protección de civiles en los conflictos armados tiene una base legal en el derecho humanitario internacional, donde se encuentra el principio de distinción que requiere que todas las partes en los conflictos armados diferencien a los civiles de aquellos que combaten. Bajo este derecho los civiles son personas protegidas y obviamente su vida y dignidad debe ser respetada, en esto se basa el tema principal del presente trabajo, con las consecuencias no intencionadas queda más que claro, que este principio no se cumple, ya que no solo se puede hablar de un abuso a la dignidad de los protegidos cuando hay armas de por medio, sino también en las consecuencias que se detallaran más adelante, como por ejemplo, abusos sexuales.

Muchas de las violaciones a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, están comprendidas entre la matanza indiscriminada de civiles, la destrucción sin sentido de la propiedad de los civiles y los saqueos, el uso de civiles como escudos humanos, la destrucción de la infraestructura vital para que los civiles puedan continuar con sus rutinas, violaciones y otras formas de violencia sexual, torturas y ataques indiscriminados están comprendidas en las violaciones a las leyes del derecho internacional humanitario.

Hay que distinguir que para la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la fuerza letal esta solamente permitida en circunstancias donde es absolutamente necesario para ciertos propósitos específicos. Las leyes de derecho internacional humanitario (IHL), le permite a las tropas lanzar ataques sorpresa en una base militar enemiga incluso si esto conlleva daños colaterales a civiles, incluso un soldado puede

disparar a un soldado enemigo aunque no esté en condiciones de combate, estando o no armado.<sup>15</sup>

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO por sus siglas en inglés) y el Departamento de Soporte de Campo (DFS) propusieron un marco básico para conceptualizar el rol de Naciones Unidas en las operaciones de paz en la protección de civiles bajo tres niveles:

- Nivel 1: Protección bajo procesos políticos
- Nivel 2: Proveer protección de la violencia física
- Nivel 3 Establecer un ambiente protector

Estos tres niveles se acomodan mutuamente y deben utilizarse simultáneamente de acuerdo con cada misión donde sean encomendados.

La protección de civiles es un esfuerzo complejo y multilateral que involucra al gobierno anfitrión, comunidades locales, las partes del conflicto, actores humanitarios, derechos humanos, entre otros. Esfuerzos de ese tamaño se empañan cuando los encargados de conservar la misión y proteger a los civiles son los que los atacan.

## 1.6 ¿Cuáles son las consecuencias no intencionadas más comunes de las misiones de paz?

*¿Qué son las consecuencias no intencionadas?*

Se sabe que las misiones de paz tienen un objetivo que cumplir, dependiendo del mandato que ONU les haya dado, estas operaciones generan consecuencias tanto intencionadas, que es lo que buscan en sí y pueden ser vistas o revisadas en el mandato de cada una, pero también existen *consecuencias no intencionadas, que son aquellas consecuencias no esperadas, que surgen en las operaciones que en la mayoría de los casos podrían haberse evitado. Lógicamente algunas de las consecuencias no intencionadas pueden ser anticipadas o prevista particularmente si se está trabajando en situaciones similares a las del pasado pero quizá otras pueden ser totalmente imprevistas.*

A medida que las operaciones de paz se han vuelto más complejas también se han intensificado sus externalidades negativas o efectos secundarios. La visión

---

<sup>15</sup>Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. Article 41.

tradicional sobre el mantenimiento de paz reposaba en el principio de que no tenía impacto en la dirección futura del proceso de paz ni de la sociedad futura más que ofrecer un servicio de arbitraje, de actor neutral, que monitorease en forma objetiva el cese de las hostilidades. En definitiva se estaba asumiendo que las operaciones de paz eran neutras en sus efectos, sólo se prestaban como intermediarios en una negociación. Sin embargo, a partir de la década de 1990, en lo que se denomina la Post-Guerra Fría, el foco de la gestión de conflictos internacionales ha cambiado crecientemente desde un paradigma de mantenimiento de la paz a un enfoque en que las operaciones de paz se proponen como administradoras de los procesos (Barth Eide, 2004).

No es posible intervenir en un sistema humano complejo, con una gran cantidad de variables impredecibles, sin generar cambios. Al accionar sobre un sistema complejo, éste responde en una variedad de formas, de las que no todas son anticipables. Todas estas reacciones que no pudieron ser anticipadas, y por lo tanto no pudieron ser prevenidas o mitigadas, es lo que se conoce como efectos no intencionados de la intervención. Las consecuencias no intencionadas de estas operaciones refieren a escenarios que no fueron intencionados cuando se ejecutó el mandato o se tomó decisiones de gestión. Es necesario, sin embargo distinguir las consecuencias no intencionadas del fracaso de alcanzar las consecuencias que sí se buscaron. Por ejemplo, no se puede incluir en esta categoría a una incapacidad para contener el delito si el propósito era mantener la seguridad pública. En segundo lugar, tampoco se deben confundir las consecuencias no intencionadas con los motivos mixtos de una intervención. Es decir, hay que asumir que los Estados que participan de estas intervenciones tienen intereses y motivos no manifestados para dar apoyo a estas operaciones más allá de aquellos que se expresan en el mandato oficial. Por ejemplo, estos motivos no manifiestos suelen tener que ver con el miedo a que un territorio en conflicto sea usado por grupos terroristas, o que el caos desatado en una nación vecina sea usado por grupos armados para lanzar operaciones contra el propio territorio. O la preocupación legítima porque la escalada de violencia en un país vecino impulse una oleada de refugiados imposible de contener al propio. Por lo general, todo esto queda soslayado por un discurso humanitario y de promoción de la paz y la estabilidad. Por lo tanto, estos motivos mixtos no pueden ser pensados como consecuencias no intencionadas de las operaciones.

Las misiones de paz pueden generar diferentes consecuencias no intencionadas. Al tratarse de una tesis no podrán desarrollarse todas a gran escala, si se enfocará mas en la explotación sexual y abuso y habrá un desarrollo de algunas de las otras consecuencias un poco mas escueto, solo por nombrar algunas de las consecuencias no intencionadas podemos destacar:

- El impacto en las economías locales,
- Explotación sexual y abuso,
- Propagación de enfermedades, particularmente de transmisión sexual como SIDA,
- Degradación del medio ambiente.

Estas 4 consecuencias son las mas trabajadas en el campo de las relaciones internacionales y el derecho humanitario internacional, seguramente haya mas en las que trabajar pero reitero que la longitud del presente trabajo no permite la extensión.

#### *El impacto en las economías locales*

La llegada de los efectivos de las operaciones de paz lleva consigo una entrada de capital en el país que los recibe muy importante que en algunos casos puede afectar a las economías locales.

Por ejemplo el presupuesto de ONU destinado a la misión enviada a Timor Oriental excedía y por un numero grande el PBI del país<sup>16</sup>. Ese flujo de dinero puede afectar al estilo de vida, al sustento diario y a los patrones económicos de manera positiva o negativa. Más allá de que con la operación lo que se quiera lograr es apoyar las estructuras del estado facilitando un entorno social y legal donde el progreso económico pueda ser más realista. Por otro lado puede hacer que se caiga en corrupción u operaciones con el crimen organizado, inclusive puede desarrollarse un mercado paralelo o mercado negro, la presencia de la misión genera una burbuja económica que distorsiona la economía local para acomodarse a las necesidades de los efectivos localizados en el país.

---

<sup>16</sup>En el año 2001 el PBI de Timor Oriental fue de USD 80 millones y el costo de la misión totalizó USD 547 millones el mismo año. "Unintended consequences of peace operations on the host economy from a people perspective" en Aoi, de Coning and Thakur: 2007: 70.

Otro ejemplo es el de Kosovo, el personal internacional de la misión recibía un salario que era al menos tres o cuatro veces mas alto que el personal local, lo que hacía que el valor de los artículos de primera necesidad creciera lo que lógicamente afectaba también a los locales, y hacía que estos últimos tengan que tomar mas de un trabajo para mantener a sus familias, esto también sucedió en Afganistán, donde el salario promedio del staff de ONU es entre USD 400 – USD 500 al mes y para el rango de oficiales de USD 700 a USD 1.000, un 300% mas elevado que los salarios del gobierno (Aoi et al., 2007)

Se puede pensar que la estancia de la misión puede generar a nivel económico consecuencias positivas y negativas, por ejemplo, el gasto que puede llegar a generar el personal de la misión, no es el real o habitual del país; cambios en el escenario general por la necesidad de artículos y servicios que anteriormente no se requerían; incremento de la inflación, incremento de los valores de los alquileres, cambios en los patrones de fabricación de ciertos productos, instalación temporaria de nuevas industrias, incremento de la prostitución, tráfico de drogas y humanos. Por otro lado, lógicamente la presencia de la misión estimula el crecimiento de los negocios locales y los emprendedores ya que la población local intenta satisfacer las demandas de la misión. Lo mismo sucede con todo lo relacionado con alimentación y entretenimiento, restaurantes, bares, de igual manera aumentan las habilidades de los trabajadores locales y los vuelve más competitivos.

Un estudio de la agencia de investigación de defensa sueco<sup>17</sup> para las misiones de paz, da sugerencias a este y las otras consecuencias intentando mitigar el impacto. Las sugerencias para el impacto de la economía es que en principio los agentes estén al tanto de los impactos que estas operaciones generan, ya que obviamente el foco está en dar seguridad inmediata y hay menos atención a los aspectos sociales y estructurales de la misión, es por ello que las misiones, como mencioné anteriormente, ahora son multitarea, pueden contar con oficiales con información de la situación del lugar, la seguridad, estructuras étnicas, las estructuras comerciales formales e informales.

### *Explotación sexual y abuso*

---

<sup>17</sup> Managing unintended consequences of peace support operations, Hull, Cecilia; Eriksson Mikael; Justin MacDermott; Fanny Rudén and Annica Waleij.

La explotación sexual y abuso (SEA, por sus siglas en inglés, sexual exploitation and abuse) por parte del personal de las misiones no solo tiene efectos devastadores en las personas que los sufren sino también hace perder la legitimidad de la misión en sí.

A través de los años ha habido numerosos casos reportados de SEA por personal de las misiones, uno de los casos más emblemáticos es el de las fuerzas de paz en Bosnia y Herzegovina, donde fueron encontrados envueltos en el tráfico de mujeres desde Moldavia y Rumania a Bosnia y Herzegovina para trabajar en prostíbulos que consumen las mismas fuerzas, en algunos casos a sabiendas que son mujeres o niñas forzadas a trabajar de esto por ende en ocasiones las fuerzas de paz son vistas como parte del problema en lugar de la solución.

Otro caso emblemático fue el de 68 casos de violación, prostitución y pedofilia en la provincia de Bunia en Congo donde personal de Pakistán, Nepal, Sudáfrica y Uruguay estuvieron involucrados según datos del Nordic Africa Institute<sup>18</sup>. Por nombrar otro caso un soldado irlandés fue acusado de producir películas pornográficas con mujeres eritreas y enjuiciado por esto por lo cual fue sentenciado a 16 días de detención y despedido de la misión aunque las mujeres involucradas fueron sentenciada a dos años de prisión por prostitución. En muchas culturas del mundo una mujer en este tipo de situación está deshonrada y más aún si resulta embarazada por este acto.

El personal de las misiones tiene distintos niveles de inmunidad y pueden ser solo sentenciados en sus propios países donde no se puede contar con testigos y evidencia, incluso algunos países consideran estas acusaciones como tentativas de difamar a sus contingentes, esto hace que en algunos casos no se dan a conocimiento tan amplio ya que se teme que puedan reducirse el aporte de tropas a las misiones de paz.

Existen algunos puntos que pueden ser tenidos en cuenta para evitar que SEA ocurra. En primer lugar, castigo a los que cometen este delito, mejores mecanismos de reporte e informe, informar y capacitar a las sociedades locales para que entiendan que estas cosas no deben pasar, aportar más mujeres a las misiones, si bien algunas mujeres destinadas a las misiones hacen la vista gorda a estas situaciones, la mayoría son más confiables, incluso para las mujeres del lugar que se sienten más seguras al hablar del abuso con una par. Esto tuvo un gran apoyo en la resolución 1325 de ONU<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:319527/FULLTEXT02>

<sup>19</sup> La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue aprobada por unanimidad el 31 de Octubre de 2000, abogando por la adopción de una perspectiva de género que incluye las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y reasentamiento, la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción post-conflicto. Es el primer documento formal y legal del Consejo de Seguridad que exige a las partes en conflicto que respeten los derechos de las mujeres y apoyen su participación en las negociaciones de paz y en la reconstrucción post-conflicto. La resolución fue iniciada por Netumbo Nandi-Ndaitwah, entonces Ministro de Asuntos de la mujer en Namibia, cuando el país presidía el Consejo de Seguridad.

Por otro lado es importante realizar, entrenamiento en derechos humanos y códigos de conducta incluso entrenamiento para que se entienda cuáles son las consecuencias del tráfico humano y la prostitución.

- *Propagación de enfermedades, particularmente de transmisión sexual como SIDA*

Existe una gran relación entre la presencia de misiones de paz y el crecimiento de los casos de HIV ya sea porque los agentes se infectan durante las rotaciones de la misión, puede suceder también que hayan llegado a su destino ya siendo portadores de la enfermedad o se propaga la enfermedad entre los integrantes de la misión.

En algunas circunstancias se ha pedido, por temor a la propagación del virus, que países con un alto grado de la enfermedad no formen parte de las misiones<sup>20</sup>. Un ejemplo de esto es la carta enviada al Consejo de Seguridad desde Eritrea donde se solicitaba que las tropas sean testeadas de HIV antes de ser destinadas a la misión que se llevaría a cabo en Etiopía y Eritrea, pero fue rechazada por la ONU.

Existen algunos factores que conducen a un mayor riesgo de transmitir enfermedades sexuales, entre ellos:

- La edad, entre los 20 y 30 años es la edad de la mayoría de los destinados a las misiones, este grupo etario es o sexualmente activo o menos adversos al riesgo que otros grupos de edad. La separación de las parejas por largos períodos de tiempo puede hacer que los mismos tengan comportamientos que pongan en riesgo la transmisión de enfermedades,
- Poca educación sexual, la educación sexual que reciben no suele ser suficiente, especialmente en lo relacionado a enfermedades de transmisión sexual y formas de protección.
- Estrés y abuso de drogas, el trabajo de las misiones es desafiante y las tropas necesitan manejar el estrés de trabajar en una zona de conflicto, sumado a esto, la lejanía del propio país, los afectos, agregan una carga de estrés, tensión o ansiedad y en algunas ocasiones estos son

---

<sup>20</sup> Lowicki-Zucca, Karmin and Dehne. 2009. 352

canalizados a través de actividad sexual, alcohol y drogas que juntos pueden llevar a una actividad sexual insegura.

- El riesgo intrínseco de las actividades desarrolladas, el personal en algunas ocasiones tiene que tratar a personas infectadas con el virus, accidentados, incluso cuerpos sin vida, por ende también es necesaria una capacitación al respecto.

Un estudio realizado por el instituto de estudios de seguridad muestra que el riesgo de infectarse está relacionado a la cantidad de años que pasan en la misión, por ejemplo en Nigeria muestra que las tropas infectadas rosan el 7% en el primer año de misión, 10% en el segundo y 15% en el tercer año<sup>21</sup>.

### Degradación del medio ambiente

Los conflictos armados pueden tener un efecto devastador en el medio ambiente, especialmente en los conflictos donde la competencia por los recursos naturales ha sido uno de los factores del conflicto.

La degradación del medio ambiente depende de muchos factores como por ejemplo la duración de la misión en el lugar e incluye por ejemplo, el deterioro del suelo, del aire y la calidad del agua al igual que impactos en la naturaleza, en la cultura y los recursos históricos. Lo esencial sería que se planifique dentro de las medidas de las posibilidades ciertos puntos relacionados con el medio ambiente y que vayan a influir en el mismo como por ejemplo:

- Planear los arreglos logísticos de la misión como por ejemplo: conocer las restricciones del lugar, consideraciones geográficas, disponibilidad de ciertos materiales, generación de energía, etc.
- Mantenimiento y operación de la misión, aquí lo que hay que tener en cuenta es el manejo de los recursos naturales durante la misión en sí, por ejemplo lo que se utilizará para construir la base de las tropas, zonas donde existe escasez de agua, el manejo de los desperdicios tanto la basura diaria de la base como también los desperdicios de la construcción de la misma, materiales peligrosos como por ejemplo material médico y químicos entre otras cosas.

---

<sup>21</sup> Bazergan: 2004: pp. 5-6

- Cuando la misión está por llegar a su fin, planear el desmantelamiento de la misma, el manejo de los materiales peligrosos sobrantes, equipos que ya no se necesiten, etc., para evitar dejar un mal mayor en la zona de la misión o para evitar que suceda lo que en Bosnia y Herzegovina donde se le presentó a ONU una cuenta de 70 millones de dólares al finalizar UNPROFOR donde además de las cosas que se reclamaban figuraban los daños causados al medio ambiente por parte de la misión aunque ONU no aceptó tal reclamo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Sills, Joe ET. al. (1999)

## Capítulo 2. Las misiones de paz de la ONU bajo el foco

Consecuencias no intencionadas como las enumeradas anteriormente han ocurrido en todas las misiones de paz, lo cual hace muy difícil que se plasmen en su totalidad, por ende se han elegido 2 países donde ONU se ha establecido con su misiones de paz, Liberia y la República Democrática del Congo; cabe destacar que al día de hoy la bibliografía e información que se puede obtener no es muy abundante y estos dos países fueron, de los investigados, los que mayor información tenían disponible y esto hizo posible que ambos países sean comparables entre sí con las misiones de paz instaladas en los mismos.

En el presente capítulo se dará una breve reseña de cada uno de los países con las distintas misiones que hayan tenido y el siguiente se abordaran las consecuencias no intencionadas relacionadas con dichas misiones.

### 2.1 Liberia

Liberia es un país ubicado en la costa oeste de África, limita al oeste con Sierra Leona, al este con Costa de Marfil y al norte con Guinea. Posee una superficie de 111.369 km<sup>2</sup> y una población de 4.294.000 habitantes. Su idioma oficial es el inglés y se hablan también alrededor de 30 lenguas indígenas.

Liberia fue el lugar elegido por la Sociedad Americana de Colonización para enviar a los esclavos afroamericanos liberados.

Es el primer país independiente de África y ha pasado por dos grandes guerras civiles que duraron más de 14 años y se ha cobrado la vida de más de 250.000 personas, conduciendo todo esto a un derrumbe de las instituciones, la ley y el orden.



### 2.1.1 Contexto histórico político de intervención

Liberia era un país sumido en la guerra civil desde el año 1989 y 2003, estas guerras que duraron 14 años dejaron al país sumido en una total debacle, donde se llevaron a cabo múltiples intervenciones durante el conflicto para traer la paz por parte de ECOWAS (la comunidad económica de los estados del oeste africano), UNOMIL (la misión de observadores en Liberia) y UNOL (la oficina de apoyo para la construcción de paz de las Naciones Unidas en Liberia).

Haciendo un poco de historia, la guerra civil liberiana como se dijo anteriormente se cobró la vida de alrededor de 250.000 personas, mayormente civiles, alrededor de 850.000 personas se convirtieron en refugiados en los países vecinos. Allí fue donde ECOWAS decidió intervenir con la autorización de ONU para intentar llevar paz a los conflictos presentes.

ECOWAS negoció un acuerdo de paz en Benín y el Consejo de Seguridad estableció UNOMIL, Misión de Observación de Naciones Unidas en Liberia, esta fue la primera misión de paz llevada a cabo en cooperación con una operación ya establecida por otra organización, ECOWAS.

Finalmente las elecciones pudieron ser celebradas en Julio de 1997 y Mr. Charles Taylor fue electo presidente.

Finalizado el mando de UNOMIL el 30 de septiembre de 1997, ONU estableció UNOL, la oficina de apoyo de mantenimiento de paz de Naciones Unidas en Liberia.

UNOL, facilitaría la promoción de la reconciliación nacional y la buena gobernanza y al mismo tiempo movilizaría apoyo internacional para la implementación de programas de reconstrucción y desarrollo.

Asimismo, la misión asistiría al gobierno de Liberia a alcanzar sus objetivos en temas de derechos humanos, la conducción de las elecciones y trazar estrategias para la construcción de la paz, pero estos esfuerzos se vieron obstaculizados por la inhabilidad del gobierno y la oposición en resolver sus diferencias y los esfuerzos por lograr una reconciliación nacional también se vieron truncados por los abusos a los derechos humanos, la exclusión, el acoso a los opositores políticos y la ausencia de una reforma en la seguridad en general<sup>23</sup>. Estos factores hicieron que la guerra civil en Liberia volviera a surgir y la comunidad internacional debería buscar una solución a este nuevo conflicto.

El 8 julio del 2003 en vistas de la tragedia humanitaria en la que nuevamente se estaba sumiendo Liberia, el Secretario General decidió poner a Jacques Paul Klein a cargo de coordinar las actividades de ONU en Liberia y los arreglos que sean necesarios para ayudar en esta situación. En vistas de la situación el mandato de ONUL debía terminar, así la situación del país se desarrolló más rápido y el 1 de agosto de 2003 el Consejo de Seguridad a través de la resolución 1497, autorizó el establecimiento de una fuerza multidimensional en Liberia, UNMIL.

UNMIL estaba compuesta por una tropa de 15.000 personas, incluidos 250 militares observadores, 160 oficiales de staff, 875 oficiales de policía de ONU y 5 unidades armadas contando cada una con 120 oficiales y un gran componente civil. Esta misión es multidimensional, política, militar, fuerza policial, justicia criminal, asuntos civiles, derechos humanos, derechos de géneros, protección infantil, desarme e integración.

Uno de los hitos más importantes en el que participó UNMIL fue la asunción del nuevo gobierno el 16 de enero de 2006, que marcó el fin de los dos años de transición, la presidente electa Elle Johnson-Sirleaf hizo marcar un gran cambio en el gobierno de Liberia poniendo a trabajar en el mismo gente calificada para acabar con la corrupción. El mandato de la primer mujer al mando de un gobierno africano finalizó el 22 de enero de 2018, fecha en la que asumió George Weah.

El fin del mandato de UNMIL fue el 30 de marzo de 2018, calificándose como exitoso en los términos que en principio se buscaban lograr, más allá de las consecuencias no intencionadas que se tratarán más adelante, pero, a pesar de esto se

---

<sup>23</sup><https://unmil.unmissions.org/background>

puede decir que aunque las cosas no suelen ser fáciles para los países del oeste de África, el haber establecido una misión de paz con una base sólida desde el comienzo hizo que ésta en particular tenga el final esperado.

ONU seguirá trabajando en Liberia por muchos años ya que es un país que necesita ayuda para la reconstrucción en general y con la pobreza extrema que tiene, pero con el camino de la paz allanado, será más fácil.

### **Unas palabras sobre ECOWAS/ECOMOG**

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) fue establecida en mayo de 1975 como una organización paraguas para fomentar el desarrollo de esta sub-región y durante 15 años se mantuvo en este propósito. Está conformada por 16 miembros-estado que son Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Como señalamos, en un primero momento sus actuaciones se limitaban a la dimensión económica y estaba exenta de cuestiones políticas, más aún aquellas que pudieran generar divisiones dentro del bloque de países. Esta línea de actuación sufrió una brusca transformación cuando ECOWAS decidió en 1990 tomar intervención en la guerra civil que se había desatado en Liberia. Sus movimientos para llevar paz al país estuvieron marcados por dos líneas de acción: en primer lugar activar canales para la negociación y el arbitraje, abriendo, de alguna manera, una mesa para el diálogo. La segunda fase estuvo marcada por el envío de una fuerza de 3.000 agentes internacionales, en agosto de 1990, para supervisar el cese del fuego.

Nada en la historia de ECOWAS había preparado a la agencia para este rol. Como una organización económica regional, carecía de las instituciones y los procedimientos que pudieran proveer el marco para una operación en Liberia. Se mezclaban además los intereses de Nigeria, país que buscaba establecer su hegemonía en la sub-región, y que además había estado a la cabeza de la creación del grupo para el monitoreo del cese al fuego que se conoció como ECOMOG. Pero también hacían valer sus intereses en el bloque países como Costa de Marfil y Burkina Faso que pusieron al frente algunas divisiones que ya existían en la sub-región. Esto no sólo impidió la efectividad de todo el proceso de paz sino que también generó tensión sobre la cohesión de la organización (Howe, 1997). El conflicto en sí mismo, una manifestación de las

contradicciones en las políticas étnicas de Liberia era complejo y con gran fraccionamiento, lo que llevaría los recursos y la resiliencia de ECOWAS hasta el límite.

La operación de ECOMOG (organismos especial de ECOWAS) no podría ser fácil dada la complejidad de la situación de Liberia. La cuestión étnica no era realmente una cuestión hasta que fue manipulada por líderes políticos para conseguir que el conflicto quedase atravesado por estos ejes raciales.

ECOMOG ingresó a una Liberia arrasada por el conflicto en agosto de 1990. Inicialmente estaba compuesta por soldados de diferentes estados de África occidental. Sin embargo, la organización tuvo un desempeño discutible. Por empezar, perdió cerca de 700 hombres en combate, en el intento de establecer un alto al fuego. Uno de los mayores problemas que enfrentó ECOMOG fue su falta de comprensión del conflicto y de los actores que formaban parte de él. La interpretación que hizo ECOMOG de Taylor y sus motivos demostró ser errada. Evaluó incorrectamente la voluntad y capacidad de Taylor para resistir a una fuerza internacional (Tarr, 1993). Los oficiales asumieron que su superior capacidad de fuego a priori intimidaría a un grupo informal y desprolijo de activistas, como era el NPFL; sin embargo, esta mala evaluación fue en gran parte responsable de prolongar el conflicto con las consecuencias dañinas que estaba teniendo. Al mismo tiempo, los funcionarios de ECOWAS y ECOMOG subestimaron la voluntad de Burkina Faso y Costa de Marfil, y negocios privados de entregar asistencia al NPFL.

### **Historia y evolución de la intervención por la paz en Liberia**

La intervención del ECOMOG se justificaba desde varios aspectos, incluyendo la necesidad de entregar soluciones africanas para problemas africanos. Fue defendida por sus proponentes desde la base de la necesidad de intervención para evitar un desastre humanitario en ciernes en Liberia y para detener la expansión del conflicto a estados vecinos que ya debían hacerse cargo de un flujo constante de refugiados de la Guerra Civil en Liberia. Entre muchos líderes de la región y del mundo existía la preocupación de que si se permitía que triunfasen, esto podría fomentar que otros países confrontados por regímenes autoritarios se levantasen en armas contra ellos. Tanto la

seguridad del régimen como los intereses de las elites eran factores importantes para la intervención.

La insurrección fue organizada desde y con el apoyo de Felix Houphuet-Boigny de Costa de Marfil y Blaise Compaore de Burkina Faso. Se cree que ambos tenían hostilidad hacia el líder de Liberia Doe y entregaron armas y bases operacionales al NPFL. De acuerdo a diferentes testimonios, en 1980 Doe había ordenado la ejecución de su predecesor en el gobierno, el presidente Robert Tolbert, cuyo hijo Adolfo estaba casado con la hija adoptada de Félix Houphouet-Boigny, Daisy Delafosse. A pesar de los reclamos de Boigny para salvar a su yerno, Doe no hizo nada. Es dentro de este contexto que se entiende el apoyo de Boigny al NPFL. Había una dimensión personal en el conflicto que se continúa en la conexión Taylor-Compaore que se justifica en que Compaore es yerno de Boigny al casarse con la viuda de Tolbert.

Este escenario donde se jugaban tantos aspectos personales no era un buen escenario para la misión de mantenimiento de paz que involucraban a algunas de las fuerzas que buscaban tener influencia en la crisis de Liberia. En diciembre de 1989, las fuerzas rebeldes del Frente Patriótico Nacional de Liberia (NPFL), liderado por Charles Taylor, cruzaron a Liberia desde Costa de Marfil con el propósito de derrocar al régimen del presidente Samuel Doe. A medida que el combate escaló, y la comunidad internacional mostró un interés marginal, ECOWAS inició una respuesta regional a la crisis, estableciendo el Comité de Mediación (SMC) para buscar arribar a una solución diplomática. En agosto de 1990, una falta de progreso en los esfuerzos diplomáticos llevó al SMC a dar inicio a la inserción en Liberia del grupo militar de monitoreo (ECOMOG), cuyo principal objetivo era supervisar la implementación de un alto al fuego, el desarme de las partes contendientes el fin de la importación de armas y la liberación de los prisioneros del conflicto. La iniciativa de Taylor y su contra reacción crearon una situación con niveles desproporcionados de violencia (Howe, 1998). El 2 de julio Taylor comenzó su ataque contra Monrovia. Las fuerzas del NPFL de Taylor identificaban a los civiles de las etnias Krhan y Mandingo para lanzar contra ellos una verdadera carnicería. Incluso la milicia más disciplinada del AFL fue responsable de una atrocidad tal como la masacre de la Iglesia Luterana de St. Peters. Ya en agosto, Doe había perdido control de Liberia, su régimen, en un notorio decrecimiento, se refugiaba en edificios gubernamentales que se habían vuelto tiendas de campaña de una

sangrienta guerra civil. Los esfuerzos para la mediación de organizaciones religiosas y de otro tipo (tanto de Liberia como fuera de Liberia) fallaron: Doe rechazó renunciar.

En el calor de los combates, las milicias se fragmentaban, se dividían y surgían nuevas líneas en el interior de viejos grupos. Así fue como una nueva facción, la del INPFL (el Frente Patriótico Independiente Nacional de Liberia), se desprendió del NPFL. Esta nueva facción dirigida por el príncipe Yourmie Jonson, luchó contra el AFL y el NPFL. Los combatientes de los tres grupos estaban destruyendo la infraestructura económica del país. El enfrentamiento mató a más civiles que soldados. La población colmada de refugiados de Monrovia temía la hambruna masiva y una incipiente epidemia de cólera.

Charles Taylor, que había tomado control de gran parte de Liberia, incluyendo la capital Monrovia para esa fecha, vio a ECOMOG, compuesto por países anglosajones y Guinea y liderado por Nigeria, no como un árbitro neutral sino como una fuerza intervencionista de regímenes no democráticos que se perpetúan en el poder de forma autocrática. Esto se justificaba en que Nigeria aportaba la mayor parte de las fuerzas y los recursos. Por ejemplo, en febrero de 1995 la fuerza consistía en 8.430 efectivos organizadas en 10 batallones; de estas, 4.908 eran nigerianas. La fuerza llegó a su pico de 16.000 efectivos en 1993 y a comienzos de 1997 eran 11.000. Según este punto de vista, este grupo buscaba mantener a la dictadura de Doe en el poder y evitar que el NPFL de Taylor tomara el poder. Por su parte, las fuerzas de Taylor alcanzaron cerca de 10.000 combatientes, pero carecían de forma sustancial de entrenamiento militar y cerca del 30% de sus milicianos tenían menos de 17 años.

Lo que empezó siendo una misión de monitoreo de un alto al fuego se volvió una intervención y una fuerza para hacer valer la paz, con el NPFL que se lanzó a combatir de forma armada desde que aterrizaron en Monrovia en 1990. Para poder desplegar la resistencia en Monrovia, ECOMOG recibió cooperación de una fracción desprendida del NPFL y luego de elementos de las Fuerzas Armadas de Liberia de Doe. La operación que empezó en agosto de 1990 significó la movilización de 3.000 efectivos de Africa Occidental en la capital de Liberia, Monrovia. Pese a que al comienzo se avizoraba una extensión de las operaciones durante seis meses, la fuerza continuó su movilización hacia fines de 1999 e incluso amplió sus operaciones a Sierra Leona. Aunque el ECOMOG finalmente aseguró el control de Monrovia, los intentos

por que las partes firmasen acuerdos de paz no tendrían potencial. Se hicieron esfuerzos infructuosos por sumar al ECOMOG a más países, incluyendo francófonos, pero la situación se hizo más difícil por el aumento en el fraccionamiento y la proliferación de grupos armados en Liberia.

Durante este período ECOMOG se comprometió con una gran cantidad y variedad de operaciones incluyendo la protección de los cargamentos de ayuda humanitaria, el desarme de las fuerzas combatientes, la mediación, la generación de cantones para separar a los bandos enfrentados y el cumplimiento de puntos de paz.

Pero el conflicto presentaba serias dificultades. En el momento más crítico del conflicto de Liberia, había cerca de ocho facciones en pugna. Se formaban líneas internas a las agrupaciones por cuestiones étnicas o de personalidad, tanto entre los seguidores de Doe como en los Taylor. En su aparición original la guerra civil enfrentaba a las tropas de Doe, las Fuerzas Armadas de Liberia, contra los insurgentes del NPFL bajo el liderazgo de Taylor., los primeros extraídos principalmente del grupo étnico Krahn, los segundos de las tribus Gio y Mano (Hegre et al, 2009). Pero a medida que la guerra continuaba, la situación se volvió increíblemente confusa en la medida en que, usualmente con apoyo externo, aparecían nuevos grupos y los existentes se fraccionaban. El NPFL, por ejemplo, permitió el surgimiento del INPFL (la “i” de independiente), al mismo tiempo que el Consejo Revolucionario Central. Un nuevo grupo, el ULIMO emergió en 1991 para luego fragmentarse en una facción Krahn y una facción Mandingo. Además de las ocho facciones principales que había para 1995, existían otras secundarias, pero igualmente indomables.

Sin embargo, en septiembre de 1996 ECOWAS consiguió que Taylor y otros grupos armados se sentasen en una mesa de negociación y firmasen otro tratado de paz en Abuja. Aceptaron también el desarme bajo la supervisión de ECOMOG y de Naciones Unidas. Sobre esta base, se realizaron elecciones en julio de 1997 y el Partido Nacional Patriótico de Charles Taylor ganó la contienda con el 75% de los votos. Es interesante notar que, antes que ser el resultado de una planificación, fueron contingencias y relaciones personales entre los señores de la guerra de Liberia y los líderes de ECOWAS los que pusieron fin al conflicto.

En octubre de 1999 se concretó el retiro de la última unidad de la fuerza ECOMOG de Liberia. Luego de enfrentamientos prolongados durante siete años, una

cruenta guerra civil casi no había rozado la conciencia de occidente, donde recibió escaso interés y repercusión. Desde el comienzo de la guerra en 1989 a su fin oficial en 1997, murieron 200 mil personas y 1,2 millones de personas fueron desplazadas, partiendo de una población de 2,5 millones antes de la guerra (Hegre et al, 2009). El conflicto manifestó todas las características de una lucha intraestado de pos-Guerra Fría: el colapso del Estado, el conflicto étnico, la fragmentación política, la pelea entre “señores de la guerra” y una respuesta tardía e inadecuada por parte de Naciones Unidas.

La inclinación electoral por Taylor venía unida a la esperanza de que el líder abandonaría el recurso bélico y abrazaría la paz. Pero Taylor adoptó una actitud ambiciosa, como si del resultado electoral se desprendiese que el ganador se queda con todo. Quienes le eran leales fueron colocado en posiciones de poder y autoridad, con carta blanca para vengarse de sus anteriores rivales, y sus combatientes clandestinos fueron sumados a las fuerzas regulares del país. ECOMOG se retiró del lugar en 1998, aunque la misión de observantes de las Naciones Unidas tenía escasos recursos y profesionales. En esas condiciones, Liberia retomó la guerra civil a tan solo un año de las elecciones que habían dejado atrás, en apariencia, al conflicto armado. Costa de Marfil, en esta oportunidad, entregó apoyo al grupo rebelde MODEL y Guinea entregó apoyo a LURD (Liberian United for Reconciliation and Democracy), que también combatía contra el régimen de Taylor.

Para el 2003, MODEL y LURD habían tomado el control de enormes áreas de Liberia y empezaron a asediar la capital donde Taylor se aferraba de forma desesperada al poder. Los problemas de Taylor se acrecentaron cuando la Corte de Crímenes Especiales de Sierra Leona lo encontró culpable por crímenes de guerra durante la guerra civil de ese país. El 4 de agosto de 2003, la misión de ECOWAS en Liberia (con el nombre de ECOMIL) fue enviada a Monrovia con apoyo de Estados Unidos y de la comunidad internacional. Esta vez, contribuyeron con tropas los gobiernos de Nigeria, Mali y Senegal. Una semana después, Taylor renunció y se fue al exilio, en una movida propiciada por un acuerdo de paz ofrecido por Nigeria.

Como la primera misión de ECOMOG, también ECOMIL enfrentaba problemas de recursos y capacidad para mantener la paz en Liberia. En agosto de 2003, las facciones de Liberia alcanzaron un Acuerdo Comprensivo de Paz en Accra, Ghana. Este

acuerdo sentó las bases por un gobierno de transición en Liberia, que en dos años se encargaría de supervisar la desmovilización, el desarme y los procesos de reintegración y preparar al país para las elecciones. Para octubre, la misión de las Naciones Unidas (UNMIL) tomó el rol que ejercía hasta el momento ECOMIL, cuyas tropas se colocaron bajo el paraguas y el mando de las Naciones Unidas.

## 2.2 República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo (RDC) tiene una extensión de 2.345.000 km<sup>2</sup>, es el país más grande de África Central y limita con Angola, Burundi, el Congo, la República Centroafricana, Uganda, Ruanda, Tanzania, Sudán del Sur y Zambia, tiene una población de alrededor de 82 millones de personas y es un país altamente rico en recursos naturales de todo tipo pero a pesar de esto, por circunstancias como las guerras civiles, constantemente atraviesa un camino de caída, y por ende es considerado uno de los países más pobres del mundo.



### 2.2.1 Contexto histórico político de intervención

La historia general de los países de África Central es muy similar entre ellos mismos. La colonización ha dejado estragos en estos lugares, ya sea que haya sido por parte de Francia, Inglaterra o Bélgica. Siendo anteriormente una colonia belga, el Congo sobrevivió cerca de 75 años de explotación belga (primero como posesión privada del Rey Leopoldo II de Bélgica y luego como colonia belga) antes de que se celebraran elecciones libres en las que se impondría Patrice Lumumba. Ante su asesinato, el país recién independizado cayó en una crisis que propició la llegada de Joseph Mumbatu a través de un golpe militar en 1965 y cambiase su nombre a Zaire. La actual República

Democrática del Congo fue conocida como Zaire de 1965 hasta 1997 con la caída de Mobutu.

Desde 1998 la RDC ha sido atravesada por una guerra compleja que involucra los intereses territoriales de otras naciones africanas como Angola, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbawe y ambiciones de guerras entre fuerzas rebeldes. Se puede decir que hay dos sectores que favorecen la guerra interna que poseen, por un lado la de los protagonistas internos, que son el gobierno y los grupos rebeldes y por otro lado los protagonistas externos que son los países extranjeros que apoyan o al gobierno o a los grupos rebeldes.

Muchos actores han intervenido (ONU, Unión Europea, Unión Africana de las Naciones) para mejorar la situación en RDC, pero es muy complicado, MONUC, hoy MONUSCO, la Misión de Naciones Unidas para la RDC, es la misión más grande del mundo en cantidad de personal destinado, aunque su trabajo en el lugar es muy dificultoso debido a la falta de compromiso del gobierno congoleño. Esta mezcla extraña ha dejado un saldo aproximado de 300.000 personas desplazadas forzosamente, tres millones de muertos y casas destruidas.

El conflicto se remonta al conocido genocidio de Ruanda del año 1994, cuando los hutus de dicho país fueron a refugiarse a Kivu Norte y Ruanda tenía la intención de ir tras los genocidas, aunque tiempo después el interés demostrado iba más allá de estos, hacia lo económico, queriendo controlar las riquezas mineras de la región, especialmente del coltan, mineral utilizado en elementos electrónicos.



Para no entrar en detalle en los conflictos internos y remontarse a las sucesivas guerras que tuvo la RDC pero se podría decir que el conflicto ya era catalogado como internacional por la cantidad de países que intervenían, por una lado los aliados de RDC, Angola, Zimbabue, Namibia, Chad e indirectamente Libia y Sudán que controlaban prácticamente todo el este del país y por otro lado los opositores Uganda y Ruanda y en cierta parte Burundi y algunos grupos rebeldes opositores al presidente Kabila, tomaron el oeste de la RDC (Willame, 2007, 23-27), todo esto estaba sustentado por la explotación de todos los minerales, diamantes, cobalto y petróleo. Esta situación era insostenible para los países de la región participantes por ende el Consejo de Seguridad de ONU autoriza mediante la resolución 1279 del 30 de noviembre de 1999 la creación de MONUC que contaría con 5537 militares entre ellos unos 500 observadores más el personal de apoyo necesario. Es una misión de paz de las Naciones Unidas que con el tiempo ha conseguido renovar su mandato y aumentar el número de sus efectivos. De esta forma alcanzó más de 16.000 efectivos y cerca de dos mil empleados civiles, para volverse así la fuerza de mantenimiento de paz más extensa de las ONU.

El mandato de MONUC consistía en vigilar el cese de las hostilidades, el desmantelamiento de los grupos irregulares y el retiro de las fuerzas armadas extranjeras para facilitar el manejo de la ayuda humanitaria (Robayo, 2011).

Los combates continuaban y se dispone el 08 de junio de 2001, mediante resolución 1445 del Consejo de Seguridad, un aumento de los efectivos destinados a 8.700 personas; más tarde con la resolución 1493 de julio de 2003, incrementan los efectivos a 10.800 personas y en octubre de 2004 mediante la resolución 1565 se permite un nuevo aumento llegando la misión a contar con 16.700 personas.

Al Secretario General le seguía pareciendo insuficiente el personal ya que a partir de ésta última resolución la misión debía ocuparse también de la protección de los civiles y de los derechos humanos, más el embargo de las armas de la resolución anterior.

La primera crisis de las misiones ocurrió en mayo del 2002 cuando más de 160 personas fueron masacradas en Kisangani, donde había destinadas 1.000 tropas de ONU que sin embargo no tenían capacidad de intervenir (Baldo y Bouckaert, 2002). Con nuevas matanzas en la región de Ituri y sin las facultades y capacidades para detener la

violencia, la ONU convocó a una Fuerza Multinacional de Emergencia Provisoria liderada por Francia que lanzó la Operación Artemis para restaurar la seguridad de Bunia y sus alrededores. La misión MONUC de la ONU fracasó notoriamente en su objetivo de dar protección a los civiles durante la mencionada matanza de Kisangani. Y también fallaron en la violencia que se desató en la región de Ituri. No tenían la capacidad para evitar el asesinato masivo, ni autorización para intervenir con la fuerza, y en su lugar se refugiaron en sus bases bien protegidas mientras la sangre corría por esas tierras (Swarbrick, 2007). Las tropas de la ONU se justificaron ante esa evidencia diciendo que contaban con escasos recursos y estaban mal equipados para detener las muertes, atrocidades y desplazamientos durante la totalidad del año 2003. Debido a esto, el Secretario General de las Naciones Unidas Koffi Annan pidió a Francia que encabezase la mencionada operación Artemis para dar asistencia en la región, reconociendo el fracaso que significó la MONUC.

La adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU del 28 de marzo del 2003 autorizando el establecimiento de una “brigada de intervención” dentro de la misión de estabilización de las Naciones Unidas en la RDC (MONUSCO) se topó con el escepticismo por parte de las organizaciones humanitarias que trabajaban en esa región. Muchas de ellas expresaron su preocupación por las operaciones ofensivas que se propusieran neutralizar a grupos armados, que podrían agregar nuevos riesgos a la vida cotidiana de los civiles congoleños (Moshonas, 2013). Cuestionaban también las posibilidades de éxito de tal uso de la fuerza que no eran, según ellos, parte de un esfuerzo más integral para la eliminación de la violencia en la RDC. El 12 de junio del 2003, la Unión Europea envió una tropa de 2.000 hombres al nordeste de la RDC en Bunia. El nombre de la misión era Artemio y su propósito era contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia. La operación oficialmente terminó en septiembre de ese año. Según diferentes observadores, fue el realismo lo que explica la política de la intervención de la Unión Europea sobre la RDC. Hoffmann (2003) sostiene que los neorrealistas son críticos de la intervención, en la medida en que creen que las grandes potencias deben concentrarse en su seguridad, prevenir los conflictos entre ellas y combatir el terrorismo. Si se asume, como se hace desde el realismo que la moral no es un interés nacional y que los estados en primer lugar están preocupados con preservar su seguridad, el realismo no parece explicar la intervención de la Unión Europea en RDC.

Esta robusta respuesta internacional estableció una capacidad creíble para detener la violencia informal de las milicias y abrió el camino para el envío de mayor capacidad de fuego y de movimiento, como se demostró en el posterior envío de helicópteros de ataques y vehículos blindados. Las fuerzas de paz de la RDC fueron indispensables en la protección de los civiles en la RDC. Protegieron a miles de civiles de las violaciones, asesinatos y saqueos que cometían los milicianos armados. Fueron capaces con el tiempo de desarmar a los integrantes de las milicias que echaban el terror sobre la población. Los enviados de paz de la ONU cumplían con sus tareas en circunstancias severas y exponiéndose a un gran peligro personal, siempre presente. En febrero de 2005 las milicias mataron a nueve efectivos de fuerzas de paz de la ONU de origen bangladesí, quienes protegían un campo de refugiados. Un total de 60 enviados de paz fueron asesinados desde el establecimiento del MONUC. Posteriormente, los enviados de paz de la ONU mataron a cerca de 50 milicianos en un combate contra la misma fuerza sospechada de haber asesinado a los bangladesís. Lo que es notorio sobre esta batalla es que señala el momento en que los enviados de paz toman una posición más agresiva en el contexto de la defensa de los civiles (Swart, 2012).

Aunque el concepto de “protección de civiles” se ha ampliado considerablemente en el curso de los últimos años para incluir a muchas más actividades que la protección física, bajo el enfoque de “three tires” de la ONU (DPKO/DFS 2010), los enviados de paz continúan teniendo una particular responsabilidad en la entrega de protección física. Son la última línea de defensa y la sola presencia de los enviados de paz crea expectativas entre los locales. El fracaso en cumplir estas expectativas puede resultar en que toda la misión sea vista como una intromisión y se hunda en la falta de legitimidad (Weir, 2006).

Por supuesto, ad posteriori también existirían importantes críticas a la conducta de las misiones de paz, principalmente desde organizaciones regionales como la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos y la Comunidad para el Desarrollo de la Región Sur de África (SADC). Estas fueron los primeros en proponer la creación de una fuerza ofensiva africana como resultado de las críticas a las fuerzas de paz de la ONU incapaces de prevenir la ocupación de la ciudad oriental de Goma por el M23, un grupo rebelde, en noviembre de 2012.

El 30 de enero de 2008 mediante la resolución 1797 se le sumó la tarea a MONUC asistir a las autoridades congoleesas en la organización, preparación y conducción de las elecciones que serían en el segundo semestre del mismo año, pero en octubre de ese año el congreso nacional para la defensa del pueblo lanza una ofensiva contra el gobierno y MONUC se ve forzada a usar la fuerza contra los rebeldes y así fue como ONU decidió nuevamente aumentar el personal presente mediante la resolución 1843. El aumento sería temporal de 2785 militares y 300 policías. Durante el año 2009 se establece que la misión estaría presente ese año también llegando a contar con 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policías y 1.050 miembros de unidades de mantenimiento del orden.

Las condiciones de vida en la parte oriental de la República Democrática del Congo se han deteriorado significativamente desde el fin de la transición democrática a fines del año 2006. Cada año, los habitantes de estas provincias tenían motivos para sentirse menos seguros que el año anterior. Existían más desplazados internos en el 2010 que a fines del 2006. Los grupos armados, incluyendo el ejército congoleño, de forma sistemática cometieron horribles violaciones de los derechos humanos. El Congo desmejoró de forma notoria su situación en materia de desarrollo hasta volverse, según diversos indicadores, uno de los países más atrasados del mundo entero (Bicaba et al, 2016). Existen varias razones para el deterioro de la situación, principalmente acciones incendiarias por parte de los líderes domésticos y regionales, antagonismos estructurales sobre la tierra y el poder, y la persistencia de la corrupción en todos los niveles del sistema político y económico.

Mediante la resolución 1925 del 28 de mayo de 2010 ONU prorroga hasta el 30 de junio de 2010 la misión y la transforma en una misión de estabilización y consolidación de la paz, MONUSCO, Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo. El cambio de nombre, de MONUC a MONUSCO, fue visto por comentaristas como un intento de “rebranding” luego de numerosas críticas por parte de observantes de derechos humanos, debido al apoyo incondicional que la organización dio al ejército congoleño a pesar de su historial tan negativo en materia de respeto de los derechos humanos (Neethling, 2011). Con la actualización del mandato de MONUSCO se reconocía que la protección de los civiles requería de un uso más proactivo de la fuerza. En el 2012 la

continuación del ciclo de violencia, especialmente en las provincias orientales, era sostenida. El incidente más humillante para la misión de paz de MONUSCO vino con la caída de la capital provincial de Goma en noviembre del 2012 a las fuerzas del M23 apoyadas por Ruanda. Las fuerzas de MONUSCO no fueron capaces de defender la ciudad a pesar de que ya se habían preparado para la ofensiva del M23 tan temprano como en julio de ese mismo año, bajo el reconocimiento de que la caída de Goma sería desastrosa. Esto significó un fracaso rotundo de la implementación del mandato de MONUSCO, incapacitado en esta circunstancia de asistir al gobierno para extender su principio de autoridad y para proteger a los civiles.

Como respuesta a este fracaso de la misión de paz de la ONU, en febrero del 2013, 11 países de la región firmaron un acuerdo de paz, seguridad y cooperación para tratar la cuestión de la RDC. Establecieron una Fuerza de Intervención Neutral bajo el apoyo de la Comunidad para el Desarrollo de Africa del Sur (SADC), movida que podía ser interpretada como un intento explícito de cortar lazos con Naciones Unidas. Sin embargo, esta acción tenía un costo de 165 millones de euros y no era factible. En un último esfuerzo por salvar su reputación malherida en RDC luego de no ser capaces de detener al M23 de apoderarse de una ciudad de un millón de habitantes con la misión de paz más extensa y con más recursos en el planeta, la ONU hizo una contraoferta para establecer y financiar a una brigada compuesta por tropas de países del SADC (Beljan, 2014). Se trataba de una fuerza ofensiva para la recuperación de las tierras en manos de milicias antes que una fuerza de paz, por eso mismo la ONU explicitaba que la brigada sería establecida de forma excepcional con el propósito de evitar sentar un precedente que fuese en contra de los principios de mantenimiento de paz que fundamentalmente prohíbe el uso de la fuerza excepto en casos de autodefensa (pero éste no era el escenario). Se temía que esta brigada, de nombre FIB, condujese a la percepción de que la ONU estaba tomando posición en el conflicto y que aumentaba el riesgo que corrían los civiles y personal militar de Naciones Unidas en el terreno (Vogel, 2014). No obstante, el entonces Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon le dio la venia, lo que marcaba un cambio en la naturaleza del enfoque para la resolución de conflictos y el ambiente de mantenimiento de la paz que caracterizaba al organismo. Por su parte, la caída de Goma puso al gobierno congoleño de nuevo en la mesa de negociaciones, dispuesto a hacer más reformas en las instituciones del Estado que en el pasado.

En el año 2015, MONUSCO se convirtió en la más grande operación de las Naciones Unidas en el mundo entero, con un mandato que incluyó enormes ampliaciones, incluyendo a partir del 2007 los objetivos de extender la autoridad del Estado, proteger a los civiles y usar drones para la vigilancia y el control. Al día de hoy MONUSCO sigue en curso contando a julio de 2019 según la página de la misión con 20.044 personas.

Como resumen de las consecuencias dramáticas de la guerra, las pérdidas humanas de las olas sucesivas de conflicto armado fueron profundas. Alrededor de 5 millones de personas murieron, una parte de ellos debido a la desnutrición y enfermedades contagiosas. Se cree que otros miles sufren actualmente las secuelas de las lesiones de guerra, muchas de ellas inhabilitantes. También deben computarse los costos secundarios de los conflictos armados, que incluyen los refugiados y desplazados internos que tienen un impacto en la economía más amplia, y que se hacen sentir incluso muchos años después.

## Capítulo 3 – Las consecuencias no intencionadas de las intervenciones de paz

En el capítulo 1 se habló acerca de las consecuencias no intencionadas de las misiones de paz de ONU, detallando cuales podrían ser posibles. Detallar cada una de estas en cada uno de los países en los cuales ONU tuvo presencia, si es que han ocurrido, no sería posible en el presente trabajo, es por ello que se ha acotado a 2 países y a una consecuencia no intencionada en particular, los países son los desarrollados en el capítulo precedente, Liberia y la República Democrática del Congo, la consecuencia, abuso y explotación sexual.

La resolución de ONU 2016 del año 2013<sup>24</sup> declaró la explotación y abuso sexual como el riesgo más significativo para las misiones de paz. La explotación y abuso de mujeres y niños por parte de las fuerzas de paz y otros participantes de la misión se ha hecho un tema omnipresente en las operaciones de paz, van desde las violaciones hasta prostitución, tráfico sexual y pornografía.

Hay que partir de la base que la ONU define la explotación sexual como cualquier abuso o intento de abuso de una persona en posición vulnerable, aprovechándose económica, social o políticamente o no, de esta explotación sexual del otro, mientras que el abuso sexual lo define como la intrusión física real o bajo amenaza, bajo fuerza o bajo condiciones de desventaja o condiciones (UNSG, 2003).

“SEA, salió a la luz como un tema de una operación de paz en Camboya, donde el número de prostitutas paso de 6.000 antes de la misión a 25.000 en 1993” (Whitworth, 2004, p.67). Este caso fue más que conocido ya que además de haber repartido 800.000 preservativos y pedir que cuando visiten un prostíbulo no vistan el uniforme o estacionen los autos lejos del lugar, el encargado de la misión, Yasushi Akashi, declaró la famosa frase “boys will be boys” (Ledgerwood, 1994) justificando que los hombres siempre serán hombres para estos aspectos.

Algo semejante ocurrió luego en 1995 pero esta vez en Bosnia y Herzegovina donde mujeres y niñas eran llevadas para trabajar como esclavas sexuales a burdeles

---

<sup>24</sup> [https://undocs.org/sp/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2106(2013))

frecuentados por personal de ONU y así se pueden dar muchos ejemplos más, mujeres, hombres y niños abusados y explotados por personal que debería cuidarlos, tal como dijo el Secretario General por el 2002, Kofi Annan, “*los refugiados y desplazados por conflictos u otros desastres están entre las personas más vulnerables de la tierra, buscan en el personal de ONU y sus socios humanitarios por refugio y protección.*”<sup>25</sup>”

Desde ese momento en adelante se lanzó un boletín que establecía una política de tolerancia cero al abuso y explotación sexual para todo el personal de ONU y como sugerencia para todo el personal que cooperase con ONU.

Según la publicación *International Affairs*<sup>26</sup>, existen determinados factores que le dan lugar a diferentes formas de SEA y es fundamental verlos para entender la ineffectividad de políticas y para desarrollar mejores respuestas para el futuro, a saber:

#### 1. Abuso sexual oportunista:

Los soldados tienen una larga historia en perpetrar SEA en conflictos y post-conflictos; encuestas individuales han documentado la perpetración de violaciones oportunistas en RDC, Haití, Sierra Leona y Guinea, muchos de los casos también fueron documentados por Human Rights Watch, muchos de ellos en la República Centroafricana, comenten este tipo de actos a cambio de comida por ejemplo o útiles escolares, etc. (HRW, 2016)

En el año 1999, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó las fuerzas de mantenimiento de la paz en la RDC y creó la misión específica denominada MONUC. La gran mayoría parecía estar realizando sus deberes con profesionalismo. Pero en el año 2004 empezaron a escucharse numerosas historias de sexo por supervivencia y abusos contra mujeres y niñas que involucraban a los enviados de paz de la ONU (Notar, 2006). De hecho, el organismo debió intervenir e investigar un caso en que un empleado logístico de origen francés se grabó a sí mismo torturando y abusando de niñas desnudas.

Los abusos oportunistas y ataques violentos sobre las mujeres emergieron como un modus operandi prominente en muchas milicias operando en la RDC. No es posible

---

<sup>25</sup><https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3deb32dd4/investigation-sexual-exploitation-refugees-aid-workers-west-africa-note.html>

<sup>26</sup> Jasmine-Kim Westendorf, Louise Searle, Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions, *International Affairs*, Volume 93, Issue 2, 1 March 2017, Pages 365–387, <https://doi.org/10.1093/ia/iix001>

conocer la verdadera extensión de la violencia sexual contra las mujeres. Sin embargo, el Comité de Rescate Internacional informó haber asistido a más de 40.000 congoleñas sobrevivientes de ataques sexuales entre los años 2003 y 2007 y sólo en la provincia de Kivu del Sur, la ONU informó 27.000 ataques sexuales para el año 2006<sup>27</sup>. En la medida en que la violación es a menudo no informada, es probable que estos números subestimen la incidencia del ataque sexual. Las organizaciones de derechos humanos han descrito la extraordinaria brutalidad de la violencia sexual en la RDC, que incluye el ataque múltiple en pandillas, el uso de instrumental, el secuestro para la violación y la mutilación genital. De acuerdo a Notar (2006) la violación se encuentra tan difundida y se hizo tan habitual que era una característica distintiva de la guerra en la RDC.

## 2. Abuso planeado:

El segundo tipo de SEA, está relacionado al anterior y es similar en cuanto a lo criminal, pero se caracteriza por no ser oportunista sino que está planeado. En marzo del 2005 la ONU emitió un informe<sup>28</sup> extenso en que recomendaba formas de prevenir la explotación sexual y el abuso de los enviados de paz. En la introducción al informe, el Secretario General de la ONU Koffi Annan menciona especialmente los casos de abuso en la RDC y cómo a partir de aquí se destaca la necesidad de tomar medidas preventivas. El informe enfatiza que los abusos sexuales de los enviados de paz y la explotación o el comercio sexual impugna la reputación de la misión y vuelve a los enviados hipócritas cuando intentan aconsejar a los gobiernos extranjeros sobre el cumplimiento de derechos humanos internacionales.

Un reporte de 2015, que logró filtrarse de ONU, documentaba incontables instancias donde soldados de las fuerzas de paz perpetraban abusos contra niños en la República Centroafricana (AIDS Free World, 2015). El reporte informa detalles que no es necesario enumerar aquí, pero si vale mencionar que estas violaciones ocurrían a niños sin hogar y sin comida de edades que iban entre los 8 y los 15 años por fuerzas de paz de Francia, Chad y Guinea Ecuatorial; otro caso que puede ser mencionado para entender por qué se lo llama o cataloga como “abuso planeado” es el de las fuerzas de paz canadienses en Somalia en 1993, que golpearon, violaron y torturaron hasta la

---

<sup>27</sup> <http://responsibilitytoprotect.org/DRC-sexual-violence-2010-04.pdf>

<sup>28</sup> [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/59/710](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/710)

muerte a un adolescente somalí que atraparon robando comida y agua que habían dejado como carnada para pequeños ladrones (Razack, 2000).

Es interesante notar que es un rasgo sistemático del conflicto antes que espontáneo o improvisado. El uso de la violencia sexual como un arma de guerra es estratégico y sistemático (Stark & Wessells, 2012). La violación planificada es usada para aterrorizar a la población civil, causando que las personas huyan y abandonen sus hogares, sus pertenencias y sus campos, pudiendo las milicias apropiarse de estos bienes (Bassiouni & McCormick, 1996). En otros contextos, la violación en masa es usada durante limpiezas étnicas y culturales como una forma de transmitir “la sangre correcta” y de forma forzosa obligar a las mujeres a concebir hijos “limpiados étnicamente”. Finalmente, la violación es usada sistemáticamente para infligir vergüenza, sufrimiento y humillación. En la medida en que la estigmatización y la humillación de las mujeres violadas pueden durar por décadas, la existencia masiva de violencia sexual contra un grupo identificado puede efectivamente destruir los lazos sociales y culturales de una comunidad.

La violación en RDC estuvo cercanamente emparentada con la violencia intertribal. La amplia mayoría de las mujeres víctimas de violaciones y abusos en este país pertenecen a las tribus Bashi, Barega, Bahavu, Batembo y Bifulero. Las mujeres pertenecientes a esas tribus han demostrado tener una posibilidad de sufrir violaciones cinco veces superior a las mujeres que no lo eran, según un estudio de Bartels, Scott, Leaning, Mukwege y Litpon (2010). Al mismo tiempo, la probabilidad de violación se acentuaba entre las mujeres que vivían o trabajaban cerca de bosques o zonas selváticas. Por ejemplo, la tribu Bifulero vive predominantemente en la proximidad de las fronteras de Ruanda y Burundi, en áreas que no son fuertemente selváticas. Dado que las mujeres son usualmente secuestradas o asaltadas en la selva, o aprendidas para convertirlas en esclavas sexuales, es posible pensar que la localización de esta tribu ha sido un factor protectorio.

Las violaciones, además de las consecuencias que tienen para la salud, incluyendo malestar y lesiones permanentes, tienen también afecciones de naturaleza social. Entre las consecuencias sociales podemos mencionar la pérdida de posesiones de valor del hogar, si el asalto se produce en este escenario, la pérdida de miembros de la familia que intentan proteger a la víctima del ataque, el abandono del esposo como resultado de la

humillación. La pérdida de valores del hogar puede ser devastadora en cualquier caso, pero particularmente más en la zona oriental de la RDC, donde la pobreza es extrema y difundida en grandes proporciones de la población. Muchas de las mujeres informaron también a Barteles et al (2010) que un hijo o un esposo fueron asesinados en el ataque. El trauma emocional causados por la pérdida de un hijo o esposo es extraordinario, especialmente cuando las sobrevivientes de violaciones eran forzadas a ver a miembros de sus familias siendo torturados hasta la muerte. Al mismo tiempo, las mujeres sufrían traumas importantes por al abandono de sus maridos. Aquellas mujeres que informaron haber sufrido violaciones en pandillas y aquellas que quedaron embarazadas durante la violación tenían más probabilidades de ser abandonadas, según el mismo estudio.

### 3. *Sexo transaccional.*

Otros enviados de paz extorsionaban a niñas pequeñas de 10 años de edad aproximadamente, ofreciéndoles una copa de leche, algunos huevos o manteca de maní a cambio de sexo. En este caso se toman en cuenta los casos donde hay relaciones sexuales a cambio de algo, ya sea dinero, comida o trabajo. Un caso que hizo conocido el diario The Independent<sup>29</sup>, fue el de una niña de 13 años que quedó embarazada luego de reiteradas violaciones por parte de soldados en RDC y su padre por la deshonra no se haría cargo de ella, por ende una vez que su bebé nació, junto con otras chicas, para evitar el hambre que atravesaban, escalaban el muro detrás del cual se encontraban las tropas uruguayas y marroquíes y así intercambiaban comida por sexo (Holt y Hughes, 2014). Hay informes de la propia ONU<sup>30</sup> en el que se describe cómo niñas que habían sido violadas por miembros de milicias y luego fueron abandonadas por sus familias, en la desesperación por no morir de hambre, cambiaban sexo por pequeñas cantidades de dinero o de comida. En estos informes niñas y adolescentes daban testimonio de cómo tenían sexo con los guardianes de paz de las ONU en los propios vehículo oficiales del organismo. Se describía a una chica de 14 años llamada Yvette a la que llamaban “la niña de un dólar” en su comunidad en Bunia porque esa era la cifra que pedía a los enviados de la ONU por sus servicios sexuales.

---

<sup>29</sup> <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/sex-and-death-in-the-heart-of-africa-564563.html>.

<sup>30</sup> <https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3deb32dd4/investigation-sexual-exploitation-refugees-aid-workers-west-africa-note.html>

No solo son las fuerzas de paz las que intervienen en estas atrocidades, más adelante se verá en detalle, pero en algunas oportunidades se acercan al campo de refugiados personas que trabajan cerca de allí, ex combatientes, maestros, trabajadores del estado en el que se desarrolla la misión, entre otros. Aunque también cabe destacar que en las situaciones de pobreza e inseguridad estas prácticas de “sexo transaccional” suelen crecer, especialmente por el ambiente de disolución social, familiar que las guerras suelen crear.

En el caso de Liberia, la misión de la ONU (UNMIL) llegó a tener 12.000 efectivos, con cerca del 20% de ellos estacionados en Monrovia. Según un estudio de Beber, Gilligan, Guardado y Karim (2017) llega a la conclusión de que cerca de la mitad de las mujeres entre 18 a 30 años en el área metropolitana de Monrovia ha participado en sexo transaccional y que la mayor parte de ellas (cerca de 58.000 mujeres y más de tres cuartos de la población femenina) lo ha hecho con personal de Naciones Unidas, típicamente a cambio de dinero. Los datos que ofrece la investigación exponen que el sexo transaccional era parte de la experiencia de vida entre las mujeres jóvenes de Monrovia. Otro de los hallazgos de la investigación es que es el arribo de los enviados de paz de la ONU predispuso este nuevo mercado sexual que, anteriormente, no existía. La presencia de enviados de las misiones aparece en el estudio asociado de manera estadísticamente significativa con el incremento del sexo transaccional. Es decir, la presencia de misiones de la ONU en ciudades de Liberia correlaciona con la probabilidad de que una nueva mujer ingrese en el mercado de sexo. El estudio es muy preciso al señalar que por cada 1.000 nuevos soldados arribados al país, se incrementa en un 3% las probabilidades de que las mujeres se vinculen con este tipo de prácticas. Según conclusiones del mismo estudio, sólo en Monrovia se puede estimar 12.000 mujeres que ingresaron al mercado de sexo transaccional que no lo hubieran hecho en ausencia del UNMIL.

Las mujeres pueden ganar un ingreso considerable y mejorar su estatus general, al tiempo que se puede reconocer que en el entorno post-conflicto de Monrovia las mujeres prostitutas no son sólo víctimas sino sobrevivientes que tienen capacidad de decisión para realizar acciones consensuadas. Pero el foco no está en la intención o voluntad, sino que en términos de salud pública, el sexo transaccional está asociado con un mayor riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual y estudios hechos en

todo el mundo señalan que aumenta el riesgo del sexo en la medida en que éste se haga como parte de un intercambio económico. Otra consecuencia observada por Baird, McIntosh y Ozler (2011) es que los intercambios de dinero por sexo influyeron en la caída de matrimonios y embarazos no buscados, en la medida en que se empieza a percibir al sexo como una actividad remunerativa.

Una investigación que realizó el Programa Nacional para el Control del SIDA en Liberia (Jennings y Nikolić-Ristanović, 2009) clasificaba a las mujeres que ofrecían sexo en Liberia en tres categorías: prostitutas, trabajadoras sexuales de supervivencia y chicas de hogar. Las prostitutas son profesionales de la actividad que brindan su servicio en clubes, hoteles o centros de entretenimiento o como escorts (acompañantes). Aparecen caracterizadas como teniendo sexo como el principal o único ingreso y como quienes pueden, a través de esta ganancia, llevar una vida digna; muchas veces son gestionadas por un proxeneta masculino o femenino. En las entrevistas que Jennings y Nikolić-Ristanović mantuvieron con trabajadoras sexuales en Monrovia y Kinshasa, ellas reconocen que prefieren clientes regulares y que tienen la expectativa de que la relación con un cliente pueda volverse exclusiva (es decir, establecer una única relación con un cliente que la sostenga económicamente). Las trabajadoras sexuales de supervivencia no ejercen esta ocupación de forma sistemática, sino que salen a ofrecer sus servicios cuando las circunstancias y la necesidad las empujan a ello. Por lo general, no se identifican como trabajadoras sexuales, y su comportamiento es más oportunista. Tienden a trabajar exclusivamente en la calle. Finalmente, las chicas de hogar son principalmente adolescentes que buscan relaciones con hombres extranjeros con quien establecer “noviazgos” y ser mantenidas por estos hombres. Usan el sexo transaccional como una forma de mejorar su calidad de vida antes que para la más cruda supervivencia propia de sectores más marginalizados. No se identifican como trabajadoras sexuales sino como “novias”. En estas relaciones, las expectativas de desembolso material del hombre y la disponibilidad de deseo de la mujer son intercambios tácitos que suelen estar mutuamente entendidos (Stoebenau, Heise, Wamoyi & Bobrova, 2016).

#### 4. *SEA en red.*

Uno de los puntos más alarmantes que surgió de las operaciones en los Balcanes fue la participación de las tropas de paz en el tráfico de mujeres desde los países vecinos en Kosovo y Bosnia y Herzegovina y como ha pasado en la mayoría de las misiones, cuando las tropas llegan, la demanda de sexo aumenta y con ello la cantidad de mujeres dedicándose a la prostitución (Linamowska, 2002).

Lo que distingue este tipo de SEA con el transaccional es su vinculación con redes criminales, por ejemplo fuerzas de paz italianas manejaban anillos de prostitución infantil en Sarajevo mientras que las fuerzas ucranianas manejaban el contrabando y las mujeres según pudo entrevistar una Jasmine-Kim Westendorf en 2016 a un oficial senior de ONU.

## Capítulo 4 – Procesos de mantenimiento de la paz: bases de comparación entre los casos de Liberia y RDC

Los dos casos muestran los desafíos que enfrentan los procesos de paz en el África occidental y central. Ambas intervenciones muestran brechas y ausencias a nivel de recursos, de instituciones, de gestión y de liderazgo. Por supuesto, en ambos casos encontramos elementos notablemente compartidos, como el rol de países dominantes en la región y vecinos, el rol de la comunidad internacional, las grandes potencias con intereses históricos, estratégicos y económicos en la región, y la necesidad de generar estructuras regionales para armar una agenda de la construcción de paz. Tanto en el plano teórico como en el práctico, y con miras a que los procesos de paz sean sostenidos y sustentables, el rol de la Unión Africana y de las Naciones Unidas no puede soslayarse.

No existe duda de que los esfuerzos internacionales para llevar paz a una región sacudida por la guerra civil han alcanzado muchos resultados positivos. El restablecimiento de la paz, aunque sea en una condición precaria, sobre la mayoría del territorio congoleño y liberiano no hubiera sido posible sin la presencia de las fuerzas de paz de la ONU y el trabajo de otros organismos y diplomáticos de la región. En el caso de RDC, fue gracias a estos esfuerzos que el país logró realizar sus primeras elecciones democráticas en el 2006, a pesar de todas las dificultades que surgieron después. Con todos los problemas y limitaciones, la misión de las Naciones Unidas sigue siendo la única capaz de proteger a la población de los grupos armados que abundan en estos conflictos. En ambos casos, las agencias humanitarias fueron las únicas capaces de responder a las epidemias, a la entrega de acceso al agua potable, y elementos básicos de salud. No obstante, fuera de estos aspectos que generan esperanza, las intervenciones también han producido externalidades negativas, resultados perjudiciales para la población, su desarrollo y su estructura social.

En el estudio comparativo, las consecuencias no intencionales de las misiones de paz son similares para el caso de RDC de las de Liberia. Parecen ser características propias de las misiones de paz en todo el mundo, intensificadas cuanto menos desarrollado sea el país receptor, y no parece haber grandes diferencias. Un tema

interesante es como algunas de las consecuencias no intencionadas de las misiones se desprenden de un mal diagnóstico que sobredimensionó algunos aspectos del conflicto pero no pudo ver, y ergo no tuvo capacidad de reacción, frente a otros. Por ejemplo, tomando el caso de RDC, para las fuerzas internacionales el tráfico de recursos minerales, fundamentalmente diamantes, estaba entre las causas de la violencia desatada en el país (Treffón, 2011). Sin embargo, partiendo de este diagnóstico simplificado se han pasado por alto, o no se ha prestado atención suficiente, a una gran cantidad de otras causas, como conflictos por la tierra, la violencia que emerge espontáneamente de la pobreza y la marginalidad, los antagonismos políticos entre señores de la guerra o pequeñas autoridades locales, las relaciones hostiles y tensas entre diferentes funcionarios del Estado y la población. De la misma forma, las fuerzas de intervención han identificado a algunas categorías singulares de víctimas para darles apoyo, como las mujeres y niñas atacadas sexualmente. Pero no han prestado igual atención, ni han tenido la misma capacidad de reacción frente a otras víctimas: por ejemplo, las mujeres que ingresaron al comercio sexual de forma ocasional a partir de la erupción del conflicto, los niños que integraban grupos armados, las familias de los combatientes muertos, los sobrevivientes que quedaban severamente lesionados.

El punto central es que los programas internacionales se han inclinado por las narrativas dominantes sobre los conflictos y, quizá por eso mismo, no han demostrado suficiente capacidad para abordar la complejidad. Es decir, en el caso de RDC la misión de la ONU puso un gran foco en regular el comercio de minerales, proteger a los civiles, especialmente a las mujeres de los ataques sexuales de las milicias, así como proveer cuidados a las víctimas de estos ataques, y reconstruir la autoridad estatal. Pero dadas estas prioridades, la misión desatendió otros aspectos igualmente importantes como resolver los conflictos por la tierra, promover la reconciliación entre grupos étnicos enfrentados, generar un impulso al desarrollo económico, combatir la corrupción y generar transparencia.

En el caso de RDC, donde a diferencia de Liberia tiene mucho peso el factor comercio de diamantes, (la “maldición de los recursos naturales, se podría decir), la atención que ha colocado la misión de la ONU sobre algunos objetivos estratégicos también ha avivado la ambición de los grupos armados sobre esos mismos objetivos. El resultado terminó siendo peor que la situación original; los esfuerzos internacionales

exacerbaron los problemas que venían a combatir. Los intentos de controlar la explotación de recursos minerales han fortalecido el control de los grupos armados sobre las minas; la desproporcionada atención sobre la violencia sexual ha hecho que el abuso sexual adquiriese un nuevo estatus como elemento de presión y negociación por parte de los grupos armados, para citar algunos ejemplos.

En el caso de Liberia, este país fue receptor de una de las misiones de la ONU más grandes de la historia, con cerca de 17.000 militares, civiles y agentes de policía, así como funcionarios y representantes de gestión de la ONU y de otras organizaciones internacionales incluyendo ONGs. Sin embargo, fue muy grande la cantidad de informes con denuncias sobre los abusos en el marco de estas misiones. El personal de paz de la ONU, incluyendo a civiles, militares y policías, y trabajadores humanitarios cuyo mandato era proteger a la población local fueron acusados de graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo abusos sexuales y violencia de género. Según la evaluación de diferentes ONGs se observó que durante 14 años de conflicto, aconteció una persistente y sistemática difusión de la violencia sexual, que afectó, con diferentes niveles de intensidad, a entre el 60 y el 75% de las mujeres de Liberia.

Un problema que atravesó la misión de la ONU en Liberia fue haber reposado en los organismos regionales (ECOWAS/ECOMIL) que tenían un sesgo muy notorio dado por puja de intereses internos. Esto complicó el cumplimiento de los objetivos. El trabajo por la consolidación de la paz de ECOWAS ha sufrido por las crisis que han sacudido a algunos de los países en la región. Es de notar que entre los principales problemas domésticos, tanto Liberia como la RDC estaban fustigados por una escasa voluntad política democrática (la actitud post-electoral “winner takes it all” en el caso de Liberia así lo demuestra), tienen serios problemas para acceder al crédito y financiarse y una muy mala logística e infraestructura, que haga predecible y competitiva a la producción del país. La realidad de mecanismos de paz complejos junto con una capacidad limitada para hacerlos efectivos se complejiza por la ausencia de para dar soporte a operaciones de paz de misiones internacionales. La debilidad de ECOWAS fue notoria en los dos casos, sumado a sus problemas también manifiestos de financiamiento.

El rol de Nigeria tiene una fuerte influencia en la estructura de un organismo como ECOWAS. El país tiene aspiraciones de hegemonía regional, pero al mismo

tiempo cobran relevancia los intereses personales de sus líderes de Estado y de la elite militar. Desde 1999, las presiones domésticas en competencia y las prioridades cambiantes de varios regímenes nigerianos han tenido implicancias en las políticas de África occidental, que ha virado de un intervencionismo militar directo a roles de mayor mediación y prevención. Sin embargo, la noción de Africa Occidental como dentro de la esfera de influencia de Nigeria, entregando al país un liderazgo natural, subrayado por sus contribuciones sustanciales a ECOWAS y a la paz en la región, sugieren fuertemente que la estabilidad continuada de Nigeria, la prosperidad económica y el rol activo seguirán teniendo un rol central en la paz y la seguridad de la región.

La rivalidad anglófona y francófona que amenazó la primera operación de ECOMOG está prácticamente terminada y los países de África Occidental ya no cuestionan la necesidad del liderazgo nigeriano sino antes bien su estilo diplomático unilateral que ofende la sensibilidad de estados más pequeños, más pobres y más débiles.

El conflicto original se presenta de esta manera. Los Estados (como el de Liberia o la RDC) carecen de fuerzas militares y policiales acordes para el control de los enfrentamientos; las naciones occidentales y sus organismos multilaterales dudan en asistir con fuerzas propias a conflictos ajenos en la medida en que no afectan sus propios intereses vitales. Tanto estas naciones como la dirección de Naciones Unidas han sostenido que las organizaciones subregionales y los Estados individuales en cuyos territorios se despliega el conflicto deben asumir responsabilidades de seguridad crecientes. Por lo tanto, el problema es que hay cierta incertidumbre sobre la forma correcta de proceder cuando ONU no muestra voluntad de controlar los conflictos en países no desarrollados y los Estados individuales carecen de las capacidades para hacerlo. Quienes sostienen la prioridad e importancia de los organismos subregionales en las tareas de mantenimiento de paz sostienen que sus fuerzas entienden mejor los conflictos, tienen mayor aceptación de los actores políticos, y muestran un compromiso más firme y duradero. Al mismo tiempo, en comparación con la ONU, pueden movilizar a mayor cantidad de personal (dada la cercanía con los centros de reclutamiento) y con menores costos (en comparación, por supuesto, con el costo de trasladar personal calificado de la ONU desde otros continentes y con sueldos en dólares).

En el caso de ECOMOG, su intervención se destaca por ciertas novedades que marcarían precedentes para el futuro de otras intervenciones en el tercer mundo. ECOMOG se volvió la primera fuerza militar subregional en países no desarrollados desde el fin de la Guerra Fría, y la primera fuerza militar subregional con la que Naciones Unidas decidió trabajar como socio auxiliar. Liberia, y esto es lo singular del caso, fue uno de los primeros conflictos en donde las Naciones Unidas como las organizaciones regionales amplias como la Organización de la Unidad Africana (OAU) redefinieron ideas tradicionales sobre la soberanía con el propósito de permitir la intervención externa.

#### 4.1 El mantenimiento de la paz como un proceso dinámico y cambiante

El proceso de paz es dinámico, donde el resultado de la misión estará dado por las estructuras de negociación subyacentes y los comportamientos de los actores (Fortna, 2008). En respuesta tanto a crisis emergentes u oportunidades políticas, el Consejo de Seguridad tiene dos instrumentos a su disposición: puede revisar el mandato de la misión o aumentar su fortaleza autorizada. El tamaño de la misión suele ser de las señales observables más fuertes de la resolución en manos de Naciones Unidas. Mientras que los mandatos pueden ser fácilmente corregidos, es más difícil establecer de forma rápida una presencia de la ONU en el territorio, especialmente cuando la situación de seguridad empieza a deteriorarse. La presencia de un número suficiente de enviados de paz es esencial para permitir que la misión de la ONU alcance su objetivo principal que es asistir a las fuerzas locales y trabajar en la reconstrucción de la confianza (Fortna, 2008).

Otro elemento fundamental para el establecimiento en territorio es la cooperación de la ONU con organizaciones locales de trabajo preexistente. La operación Artemis en la RDC ha sido un experimento ampliamente positivo en materia de cooperación entre la ONU y una organización regional en materia de paz y seguridad. Ha entregado un recurso provisional a la ONU, limitado en tiempo y espacio, que ha permitido preparar la transición desde el mantenimiento de la paz al ejercicio de la ley (law enforcement) para el cumplimiento del orden, en una situación de plena violencia doméstica. Uno de los propósitos de la operación era permitir la asistencia humanitaria que reingrese y se distribuya más extensamente, y por lo tanto que ayude y

facilite a la comunidad humanitaria en su trabajo. Las relaciones entre los militares y las organizaciones humanitarias pueden ser difíciles, en la medida en que no comparten la misma perspectiva y, sobre todo, usan diferentes medios. De acuerdo a ECHO (European Comisión Humanitarian Office) la cooperación entre Artemis y las agencias humanitarias fue increíblemente bien.

El comandante francés de la misión colocó a un oficial que sirviese de nexo entre la esfera civil y militar en el terreno y lo hizo de forma inmediata, al tiempo que las tropas desembarcaban en Bunia. Su rol precisamente era el de vincularse con las agencias que estaban trabajando en la entrega de ayuda humanitaria. Y lo ocupó con destacado éxito. Como ya tenía experiencia en el mundo de la ayuda humanitaria, este oficial de nexo tuvo la habilidad de crear un diálogo y cooperación con las agencias humanitarias, incluyendo a aquellas que mostraban menores niveles de cooperación en un comienzo. La ventaja de las agencias humanitarias desde el punto de vista de los militares fue indudablemente su profundo conocimiento sobre el terreno.

#### 4.2 El debate sobre el recurso a la violencia armada

En la dinámica de conflictos intraestatales, el gobierno y milicias rebeldes usualmente usan la violencia ya sea para mejorar su posición en el espacio de negociación o para manifestar sus intenciones e inhibir otras intenciones (Kalyvas y Kocher, 2009). Los niveles de violencia muy probablemente no permanezcan constantes a lo largo del tiempo en el contexto de misiones de paz pero varían de acuerdo a los intereses estratégicos de los actores. Dado que los actores locales continúan actuando de forma estratégica, los enviados de paz de la ONU se vuelven en la práctica una tercera parte en un proceso de negociación que incluye la violencia como un capital y recurso.

Cuando a la misión de las Naciones Unidas en la RDC se le dio el mandato por primera vez de proteger a los civiles en el 2000, existía poca guía de cómo implementar ese mandato. Luego de que se firmara el acuerdo de alto el fuego de Lusaka en julio de 1999, las Naciones Unidas habían enviado 500 observadores militares a la RDC. Pero a medida que la situación de seguridad en el territorio se fue deteriorando, el Consejo empezó a discutir la posibilidad de un mandato más robusto y capacidad de garantizar la paz con armamento y recurso a la fuerza. Aunque algunos miembros del Consejo estaban preocupados por el ambiente de seguridad peligroso y el riesgo de crear

mayores expectativas que los enviados no fueran capaces de cumplir (Holt y Taylor, 2009), se emitió la resolución 1291 en febrero del 2000. Esta autorizaba a más de 5.000 hombres tomar las acciones necesarias, incluyendo el despliegue de batallones de infantería para proteger a las poblaciones civiles bajo amenaza de violencia (UNSC 2000). La comprensión general del Consejo era que la PDC integral (protección de civiles con un enfoque holístico) no era el rol principal del mandato, y no fue incluido como parte de las tareas militares en las primeras conceptualizaciones de la operación. Sin embargo, algunos Estados miembro tenían dudas de que en un ambiente tan complejo las fuerzas no tuvieran capacidad de anular a los grupos armados y estuvieran destinados al fracaso. Esto probaría tener una gran cuota de razonabilidad. Muchos autores como Kydd (2006) argumentan que el éxito de las misiones de la ONU se sostiene en la minimización de la desconfianza entre los grupos rebeldes y el gobierno, y que esto depende de la credibilidad que le da actuar cuando se lo requiere. Es importante entonces observar bajo qué circunstancias la presencia de enviados de paz genera cooperación y mitiga la desconfianza entre las milicias y el gobierno de turno.

Hemos visto a lo largo de los capítulos que las sucesivas misiones de la ONU iban incorporando mayor capacidad de fuego y equipamiento para realmente disuadir la extensión de la violencia. Es posible extraer diferentes lecciones de las primeras crisis de las misiones de la ONU. En primer lugar, cada vez que los cascos azules son enviados a una región se espera que sean capaces de responder a los ataques, que tengan todos los recursos para hacerlo, la sola presencia no es suficiente. La incapacidad de proteger a la población civil afecta a la credibilidad y legitimidad. La presencia limitada y legitimidad del Estado tanto en el Congo como en Liberia, su cuasi ausencia en grandes porciones de territorio significaba que la responsabilidad primaria del gobierno de proteger a sus propios civiles tenía poca importancia en la práctica. Esto ponía una gran carga en las tropas internacionales. En segundo lugar, aunque una postura más robusta y proactiva hacia los grupos armados podría entregar resultados positivos en materia de protección, esto vuelve a los enviados de paz objetivos militares para los grupos armados locales, en la medida en que los enviados de paz también deben protegerse a sí mismos, a los profesionales de la ONU y a los voluntarios y trabajadores humanitarios. Un enfoque agresivo también requiere de mayor tiempo para evaluar resultados y conocimiento de las mayores amenazas involucradas. En ese sentido se desarrollaron Equipos de Protección Conjunta que reúnen a componentes militares y

civiles de la misión para mejorar alertas tempranas y análisis de amenazas potenciales, y diseñar intervenciones preventivas y lugares de campo dados.

Estas herramientas fueron desarrolladas bajo la asunción de que, si se les entregaba información en tiempo real y concreta, las tropas de paz podrían entregar protección física con más efectividad. Esto fue apoyado con soporte operacional relevante y entrenamiento para el mantenimiento de paz a través de ejes temáticos en relación a la protección de civiles, haciendo de esta tarea central en el componente militar de las misiones. Desde documentos internos de la ONU a partir del 2009 ya se habla de que la tarea de las misiones era la intervención militar proactiva para prevenir desplazamientos o matanzas de gran escala, por operaciones militares coercitivas robustas por duraciones específicas.

Con este cambio de paradigma, tanto en RDC como en Liberia, a partir de 2010 comienza una estrategia de desplegar envíos temporarios de fuerzas en una mayor dispersión geográfica y vinculándose con equipos en territorio y con fuerzas y bloques regionales. Desde el 2010, estas bases temporarias han recibido el sostén de las Redes de Alertas a las Comunidades, que incluso disponían de equipamiento (como gran cantidad de radio frecuencias) para construir confianza con las comunidades locales, entregar alerta temprana y asegurar que las tropas de la ONU efectivamente responden a las amenazas cuando son informados de ellas. Sin embargo, estos mecanismos también demostraron sus debilidades. La cobertura geográfica amplia a la que apuntaban no era viable y no existe evidencia de que en ninguno de los dos países hayan entregado protección física a las poblaciones en la medida de sus promesas (Mahony, 2015). Esto se debió en gran parte a los problemas de movilidad, incluyendo la falta de helicópteros y de equipos de visión nocturna; junto con otros problemas recurrentes, como la falta de recursos para las vastas zonas de operación, la ausencia de la necesaria capacitación y experiencia para las tropas que ingresaban y salían de la misión de forma rotativa, y la limitada disposición y capacidad de muchos efectivos para usar la fuerza. Temas de liderazgo y de mando también jugaron su rol, especialmente cuando era necesaria una rápida reacción.

### 4.3 La operación de la ONU en momentos de transición

Al mismo tiempo, otra característica compartida es que las misiones tanto en Liberia como en RDC debieron atravesar momentos de transición democrática, en los que la ONU debía trabajar con gobiernos elegidos democráticamente luego de los peores momentos del conflicto armado. En esos casos, el gobierno recientemente asumido pasa a ser la agencia que tiene la responsabilidad principal sobre la protección de sus ciudadanos. Las misiones ahora eran instruidas para dar soporte a la “ampliación de la autoridad estatal”. En el caso del Congo se dio instrucciones adicionales para que coordinaran operaciones con las brigadas de las FARDC y dar soporte a intervenciones hechas en conjunto con estas fuerzas. Esto cambiaría la forma de entregar protección física de las fuerzas de la ONU. Al mismo tiempo, como lo señalaba Doss (2011), los cascos azules recibieron una doble crítica, por un lado de aquellos que decían que la misión se había agendado un exceso de protagonismo al tomar una acción contundente en contra del CNDP a riesgo de amenazar núcleos civiles, y aquellos que creían que ahora la misión había debilitado su acción y no estaba haciendo lo suficiente para conseguir vencer al CNDP.

Otro de los puntos en que ambas misiones están emparentadas es en las denuncias de excesos y delitos cometidos por sus efectivos. Alertados sobre el riesgo legal de que cascos azules cometieran abusos contra civiles (incluyendo abusos sexuales y extorsiones) y fueran cómplices en los delitos cometidos por locales, el Consejo de Seguridad de la ONU sacó la resolución 1906 (UNSC 2009) que establecía condiciones estrictas para la entrega de asistencia a grupos locales y se comprometía a suspender a aquellos oficiales que estuvieran sospechados de haber cometido violaciones contra los civiles. La política de condicionalidad marcó el nuevo enfoque de la ayuda de la ONU a organizaciones no-ONU. Respondía a una necesidad práctica, pero demostró no ser efectiva en la reducción de violaciones en las nuevas campañas, por ejemplo la Amani Leo lanzada en la RDC en enero del 2010. Como existía un veto sobre los oficiales de las fuerzas de seguridad no-ONU que menos del 10% de los efectivos podían superar, éstas terminaron actuando de forma unilateral, sin el apoyo de la ONU pero también sin el mismo control (ONU, 2010).

Una de las lecciones que deja esta experiencia en ambos países es que cuando se cede la responsabilidad primaria a los gobiernos locales de la protección de su población civil, como ocurrió mayoritariamente en períodos de transición hacia la democracia y normalización, se vuelve más difícil para las fuerzas de la ONU realizar de forma efectiva su mandato de protección física poniendo a la ONU en el centro de la estrategia. Los enviados de paz se hallan a sí mismos operando en paralelo a fuerzas nacionales, con un control limitado sobre sus acciones, al tiempo que son responsabilizados por las fallas o fracasos en el objetivo de entregar protección.

#### 4.4 De un enfoque de protección física a un enfoque más holístico

Muchos autores han llamado la atención sobre un cambio de paradigma interno a la organización. Se pasó de la atención colocada sobre mejorar la capacidad para entregar protección física (militar) a la población a un enfoque más holístico que incluyese más aristas de la PDC (doctrina de “protección de civiles”). Esto condujo al desarrollo de una burocracia de la PDC dentro de la misión de la ONU que daba soporte a la implementación de la nueva perspectiva. A pesar de que existían organizaciones humanitarias que querían distinguir su acción protectora de la de los enviados uniformados para resguardar principios humanitarios (Lilly, 2010), el componente civil de la misión de la ONU empezó a trabajar junto al Equipo Nacional de la ONU y los activistas humanitarios en apoyo de una definición más amplia de protección similar a la que empleaba las organizaciones humanitarias.

Sin embargo, la ampliación de la estrategia protectora de la misión se hizo a expensas del foco en la protección física (militar) y de la necesidad de construir instituciones de seguridad efectivas como un punto clave de una transición efectiva de responsabilidades de la ONU hacia responsabilidad de las fuerzas de seguridad nacional y del Estado.

#### 4.5 Desconfianza y fragilidad en los acuerdos de paz

Podemos decir que uno de los motivos principales de los fracasos de las misiones y la reiteración de la violencia es la dificultad para comprometerse y para confiar en un actor otro. Aun asumiendo una información cuasi-perfecta sobre

capacidad militar relativa luego de años de enfrentamiento armado, siempre permanece como un interrogante la voluntad de los actores para alcanzar acuerdos y sostener el equilibrio institucional alcanzado. Los acuerdos, como en los dos casos analizados, suelen ser frágiles frente a la posibilidad de renegociación. Las partes señalan su compromiso en relación a un acuerdo puntual, pero el proceso efectivo de implementación deja a cada parte vulnerable a un deterioro relativo de sus capacidades militares. En ese momento se teme que la otra parte alcance capacidad superadora para renunciar al acuerdo y dejar a la parte más comprometida en una situación de inferioridad material, en términos militares. La incertidumbre sobre si la parte más fuerte cooperará en el futuro puede conducir a la caída del acuerdo y la recurrencia de la violencia. Incluso la parte que originalmente es percibida como más débil pueda obtener una ventaja de la vulnerabilidad de la parte fuerte durante el desarme, en la medida en que éste puede relajar su vigilancia en anticipación de la cooperación y la implementación del acuerdo. En ese contexto, la calidad del trabajo de la misión de paz de la ONU en materia de creación de confianza determinará que este actor externo puede minimizar la incertidumbre que pueden tener ambos actores y puede ayudar a que esa confianza se haga efectiva.

Para el gobierno y los grupos rebeldes, la presencia de misiones de paz de hecho altera la evaluación de costo-beneficio de usar un enfoque más pacífico o más violento para alcanzar los objetivos políticos. La presencia de Naciones Unidas modifica los incentivos en juego y vuelve más costoso para los actores locales explotar la vulnerabilidad de la otra parte en disputa durante el avance de la implementación de los compromisos alcanzados.

#### 4.6 El interés de los países vecinos. Diferencias en el origen del factor externo.

Otro punto en común entre los dos casos es el choque de intereses de países dominantes que conforman el grupo de intervención. En el caso de Liberia fue muy marcado el desencuentro entre los intereses de Nigeria y el de otros estados de África Occidental, especialmente los de Costa de Marfil. En el caso del Congo, el principal influjo exterior comenzó con el ingreso de 1,2 millones de refugiados de origen hutu que crearon un desequilibrio étnico, enfrentamientos tribales y marginalización de

población de existencia previa. Este conflicto “importado” repercutió posteriormente en el ingreso al conflicto de Estados vecinos.

Empecemos a repasar la influencia de los países vecinos en el caso de Liberia. Nigeria entregaba la gran proporción de los efectivos y los recursos de ECOMOG en su misión en Liberia así como de ayudas financieras en su cruzada de oposición al NPFL de Charles Taylor. Entregó también asistencia a Samuel Doe, a pesar de que el entonces presidente Ibrahim Babangida negase que los nigerianos estuviesen proveyendo municiones a Monrovia durante la campaña del AFL en Nimba. Una vez que Doe fue asesinado, Nigeria continuó entregando apoyo a facciones opuestas al NPFL, incluyendo el AFL, ULIMO y el Consejo de Paz de Liberia. La oposición de Nigeria a Taylor se fundaba en una cantidad de pilares. Mientras que Doe era amigo personal del presidente de Nigeria, las acciones de Taylor, incluyendo la matanza de 1.000 nigerianos en Monrovia en 1990 y sus vínculos estrechos con el rival de Nigeria en la región, Costa de Marfil, parecían amenazar los intereses nigerianos en la región. También contribuyó a este apoyo constante el miedo de Nigeria a que la guerra se prolongase más de lo esperado y generase más inestabilidad económica en la región junto con la idea de que una vez Taylor en el poder, éste pudiese promover acciones para desestabilizar al gobierno nigeriano de ese entonces.

La política de Nigeria hacia el ECOMOG estaba atravesada por esta oposición esencial hacia Taylor y el NPFL. Taylor, al mismo tiempo, recibió apoyo de los rivales de Nigeria, es decir, Costa de Marfil y Burkina Faso. Y también algunos apoyos fuera de la región como Francia y Libia (Kwesi Aning, 1997). En el caso de Liberia, a diferencia de RDC, fue clave la rivalidad manifiesta entre el grupo anglófono y el francófono. Las maniobras del grupo anglófono, dominado por Nigeria, y el grupo francófono, dominado por Costa de Marfil, tuvo profundas implicancias en la operación de ECOMOG. Existía un resentimiento considerable hacia la influencia excesiva que ejercía Nigeria en la región, una posición hegemónica y de amplio nivel de intervencionismo. Esto dio lugar por ejemplo a la disputa entre Ghana y Benín en relación al reemplazo unilateral por parte de Nigeria del Comandante de la Fuerza de ECOMOG Arnold Quainoo (originario de Ghana) por el nigeriano Joshua Dogonyaro. Para muchos países el ECOMOG no era más que un camuflaje para una maquinaria de guerra nigeriana (Ofuately Kodjoe, 1994). A medida que creció la influencia de Nigeria

dentro de la operación, se volvió crecientemente difícil aislar a ECOMOG de las políticas domésticas de ese país. Por lo tanto, el reemplazo de Dogonyaro como comandante ha sido atribuido a los miedos de Babangida sobre el éxito del primero y la posible emergencia de un futuro rival.

En el caso de RDC, la rebelión liderada por Kabila que se desató entre octubre de 1996 y que finalmente significó la caída del régimen de 32 años de extensión de Mobutu, tuvieron un desencadenante externo. Uno de los principales factores de influencia en el impacto de 1,2 millones de refugiados hutus provenientes de Ruanda, que empezaron a llegar al país desde la victoria tutsi de junio de 1994. En esa fecha, el Frente Patriótico de Ruanda tomó el poder. Los refugiados incluían a miles de ex soldados ruandeses y a miembros de milicias que habían cometido el genocidio de Ruanda. La influencia de los refugiados hutus provenientes de Ruanda tuvo consecuencias fundamentales en la situación política y de seguridad en el Congo (Emizet, 2000). En primer lugar, el arribo de esta cantidad de refugiados alteró el equilibrio étnico en la región Kivu al incrementar la marginalización de los Banyamulenge tradicionalmente asociados con los tutsi. Los grupos étnicos rivales aprovecharon la situación para avivar viejos antagonismos con los Banyamulenge. En segundo lugar, la presencia de refugiados hutus armados en el este del Congo significaba una amenaza de seguridad predominante para el nuevo gobierno de Ruanda.

En un intento de ganarse el apoyo de los congoleños nativos, el régimen de Mobutu adoptó medidas drásticas contra los grupos étnicos Kinyaruanda, los Bayamulenge (que incluía a congoleños de origen Tutsi) y los Banyarwanda (que incluía tanto hutus como tutsis). El 28 de abril de 1995, el parlamento emitió una resolución que le quitaba la nacionalidad congoleña a los Banyarwanda y los Banyamulenge. A comienzos de octubre de 1996, el gobernador de Kivu del sur ordenó a todos los de esos grupos étnicos que abandonasen el Congo, alegando que era el mandato de la resolución parlamentaria de 1995. Los refugiados rechazaron irse y buscaron el apoyo del gobierno de Ruanda. Este aprovechó la convocatoria para ejercer su poder e intervención, con el propósito de resolver el tema de seguridad, desmantelando los campos de refugiados, lo que resultó en la masacre de miles de refugiados hutus (Emizet, 2000).

La caótica situación política condujo a la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL), liderado por Laurent Kabila, comenzar una rebelión en el este del Congo en octubre de 1996, con apoyo militar de Ruanda, Uganda y Angola. Los combatientes de esta fuerza insurrecta incluían a Banyamulenge y otros grupos étnicos que se oponían al régimen de Mobutu como los Mai Mai. Para los Banyamulenge, la principal motivación era defender su derecho a la nacionalidad. Para los nativos congoleños, la rebelión era una forma de derrocar a Mobutu que los había reprimido y marginalizado. Por supuesto, las tensiones étnicas sobre la posesión del suelo también contribuyeron a la rebelión.

Las fuerzas rebeldes encontraron poca resistencia del ejército de Mobutu y fueron ovacionados a medida que iban tomando poblaciones en su camino a la capital Kinshasa. Los rebeldes entraron a la ciudad en mayo de 1997 y 12 días después Laurent Kabila juró como nuevo presidente del Congo. Por supuesto, en la medida que Kabila fortaleció la base étnica del sistema político, la predominancia de la gente de su provincia de Katanga, la presencia de congoleños descendientes de ruandeses y la visibilidad de los Banyamulenge en posiciones de poder, esto condujo a resentimiento otros congoleños. En la medida en que se visualizaba a Kabila como un instrumento estratégico de Ruanda y Uganda, esto sentaba las bases para un conflicto interno influido por una situación externa.

#### 4.7 Diferencias en el factor etnicidad y la presencia de señores de la guerra

El componente étnico y tribal que produjo el desmembramiento de grupos combatientes y el empoderamiento de señores de la guerra estuvo mucho más presente en el conflicto de Liberia que en el de RDC. La progresiva fragmentación de las milicias a partir de diferencias que tenían principalmente que ver con la cuestión étnica creó una cantidad de problemas. Esto no fue tanto la causa del conflicto como el elemento que contribuyó a prolongarlo. Tal como había sucedido con Bosnia, existió un pronunciado movimiento hacia el localismo dentro de las milicias en el que un mando débil y descentralizado condujo a la emergencia de señores de la guerra cuyos objetivos no eran más que la ganancia personal y el poder. Por ejemplo, motivos económicos como el control de la minería del diamante y las plantaciones de caucho se volvieron una

importante dinámica en la continuación del conflicto. Por lo que la política tradicional no venía al caso del escenario que se había planteado.

El odio étnico y la faccionalización progresiva de las milicias hacían que avances concretos como el desarme y la desmovilización fuesen muy difíciles. Los señores de la guerra buscaban una posición predominante dentro de su propio grupo étnico, como fue el caso de la lucha entre las milicias de Roosevelt Jonson y George Boley dentro del grupo étnico Krahn. Esto entregaba otra dinámica escondida a la guerra. A medida que el conflicto bélico se prolongaba la naturaleza de la guerra cambiaba, complicando los intentos de ECOMOG para formular una estrategia coherente

Siendo que las armas y los recursos humanos eran la base del poder de las facciones en Liberia, los acuerdos en relación a la entrega de las armas sólo podían ser exitosos si cada facción, por más pequeña que fuera, estaba dispuesta a hacerlo. Si una sola facción quedaba activa y en posesión de las armas obtenía una enorme ventaja relativa en relación con todas las facciones que ya habían cedido. Este miedo y la dificultad logística de operacionalizar la buena intención condujeron a que algunas facciones se retirasen del acuerdo político, por ejemplo, la Fuerza de Defensa de Lofa aliada a Taylor o el Frente de Defensa Bong que no fueron firmantes del Acuerdo de Cotonou de 1993. Tampoco lo fue el Consejo de Paz de Liberia, que operaba en áreas dominadas por el NPFL con apoyo clandestino del AFL.

La situación general se complicaba por la composición de las milicias. Cerca de un cuarto de los efectivos eran menores de edad, quienes, a medida que el conflicto avanzaba naturalmente encontraban mayores dificultades para integrarse en la sociedad. La situación se complicaba aún más por los problemas en Sierra Leona, consecuencia de los cuales ciertos grupos de resistencia de este país empezaron a operar con base en Liberia. Estos competían con ULIMO por recursos y control del territorio.

#### 4.8 Las economías que fundan las misiones de paz

Autores como Aning y Edu-Afful (2013) o Higate y Henry (2004) han teorizado sobre lo que denominan la economía de las misiones de paz. Para sintetizarlo se podría decir que el concepto refiere a la actividad económica asociada a las misiones que no

ocurriría o que ocurriría a una escala mucho menor, de no existir la presencia internacional. Como vimos anteriormente, el sexo transaccional formaba parte de esta economía. Hay que señalar además que las características de la economía de misiones para Liberia o el Congo son similares y están fuertemente asociadas a una discriminación de género de la economía que prolonga el subdesarrollo social del país. Por lo general, la presencia de las misiones implica una demanda de empleo de baja calificación para realizar tareas administrativas y de trámites, tareas subcontratadas y mal pagas como el mantenimiento, la limpieza de las oficinas y la seguridad; sumado a trabajo informal y de muy baja calificación que los locales hacen para los extranjeros, como el trabajo doméstico o de jardinería en las residencias de los funcionarios y profesionales participantes de las misiones.

Las economías que fundan las misiones de paz no tienen una extensión nacional sino que se concentran en las áreas urbanas (principalmente las capitales) donde se concentra el personal internacional, así como en aquellos lugares de las áreas rurales donde hay presencia militar o civil de la ONU (Carnahan, Durch y Gilmore, 2006). Estas economías al mismo tiempo no son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de las Naciones Unidas; también son alimentadas por representantes de organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones internacionales, ejércitos extranjeros participando de operaciones, contratistas o proveedores militares, y personas de negocios locales e internacionales que trabajan en relación a estas operaciones. Aunque estas economías que fundan la presencia internacional de misiones tienen un pequeño impacto en la reconstrucción de cierta infraestructura, principalmente oferta de inmuebles e infraestructura del entretenimiento (Carter y Clift, 2000) que incluye a hoteles, bares, restaurantes y burdeles, principalmente para el disfrute de ese segmento internacional. Sin embargo, es muy debatible de qué manera esta nueva infraestructura contribuye a un desarrollo amplio y duradero más allá del impulso de corta duración e intensidad. En realidad, estas economías paralelas a las locales son problemáticas porque imponen una suba generalizada de precios en bienes de importancia vital, como los inmuebles, es decir, un efecto distorsivo.

Uno de los temas que tuvo un impacto más negativo para ambas economías, la de Liberia y la de RDC (y en este punto, la naturaleza misma de las misiones de paz conduce a que no existan amplias diferencias observables en la literatura entre Liberia y

RDC) es que las economías de las misiones extranjeras están fuertemente asociadas a una distribución de tareas según el género. Podríamos decir que están “generificadas” (o *gendered*, en inglés). Privilegian principalmente a las elites político-económicas y militares y a empresarios expatriados que son fundamentalmente hombres. Las misiones de paz tienen una marcada proporción masculina; según estimaciones de las propias Naciones Unidas, entre todas las misiones en el mundo el 70% de los participantes son hombres. Al mismo tiempo, en todos los sectores informales que surgen a partir del establecimiento de esta economía de misiones, encontramos una mayor participación femenina. En los sectores informales (y muchas veces ilícitos) con menor paga y peores condiciones, que aparecen principalmente por la presencia de estas misiones extranjeras, encontramos que la mujer tiene mayor participación: trabajo doméstico, camareras o personal de limpieza y el trabajo sexual.

Las economías que fundan las misiones en los países en que desembarcan están fuertemente atravesadas por roles de género inflexibles y que prolongan la desigualdad que perjudica a la mujer. Introducen estructuras que luego sobreviven a los conflictos e incluso a su misma presencia como misiones. Si el trabajo doméstico en residencias de muy buenos ingresos o el trabajo sexual casi no existían antes de la presencia de las misiones, luego quedan enquistadas en la sociedad como parte de su estructura económica.

Hagamos foco en el servicio doméstico. Los participantes civiles de misiones de paz tanto en Liberia como en RDC, al igual que oficiales de alto rango del ejército y de las fuerzas de seguridad, vivían en residencias amplias en que el empleo de al menos una empleada doméstica (o más) era la norma. Estas mujeres estaban sujetas a la posibilidad de enfrentar situaciones de violencia o explotación por parte de sus empleadores debido a relaciones de poder desiguales basadas en la opresión conjunta de género, clase, nacionalidad y etnicidad (True, 2012). Las condiciones de trabajo que caracterizan al sector, es decir, informal, no regulado que ocurre en la privacidad de la esfera del hogar y con pocas protecciones legales, era la norma en Liberia y en RDC.

#### 4.9 Las dificultades en la etapa de desarme, desmovilización y reintegración

Podemos finalmente señalar otra similitud significativa entre el caso de Liberia y la RDC en el proceso conocido como desarme, desmovilización y reintegración (DDR,

por sus siglas en inglés). En Liberia comenzó en el 2003 luego de que se firmara el Acuerdo Comprensivo de Paz en agosto de ese año. El programa comenzó de manera desastrosa debido a la también desastrosa situación de seguridad en un país territorialmente fragmentado (cantones de poder disgregado) y los apuros en la planificación de estas operaciones finales, tal como sucedió en el caso del Congo, que no se ajustaba a la situación encontrada en el territorio. Estos procesos de desmovilización y desarme carecieron del apoyo de la población general, al tiempo que una mala política de comunicación contribuía a mayor temor por parte de los ex combatientes que no comprendían qué sería de su suerte. A las personas que aceptaban voluntariamente desarmarse, entregar todo el armamento que tenían en su posesión, se les daba una tarjeta de identificación asociada al programa, un pago en efectivo de 150 dólares, y tenían además acceso a programas de educación para la reinserción laboral y la independencia económica, como programas de orientación vocacional, capacitación en agricultura, pesca. De la misma manera, existían programas de reintegración laboral que cubrían los estipendios completos de estudios hasta por tres años.

La explosión que hubo en la inscripción ante la vista de los beneficios tangibles y directos impactó en el factor de velocidad de la integración en Liberia, causando también problemas de organización. Sin embargo, al igual que en el Congo, los mayores problemas serían organizacionales y estarían presentes desde el comienzo. Las organizaciones no gubernamentales que debían tener un lugar destacado en su implementación no tenían la voluntad ni la capacidad de priorizar las actividades propias de reintegración a las que ya ejercían de asistencia, debido a que no contaban con una ayuda económica directa por parte de las Naciones Unidas ni de otras organizaciones internacionales. No tenían la posibilidad, entonces, con recursos propios de diseñar y llenar de recursos humanos a los programas específicos que se requerían para la reinserción laboral y profesionales de una buena parte de la población que había estado abocada casi completamente al conflicto. El salto en la cantidad de inscriptos en el programa de reinserción exacerbó los problemas, porque demostró de forma patente y tangible, la falta de espacios físicos para las diferentes actividades, la falta de presupuesto y las demoras, más allá de lo esperable, de parte de la población meta para incorporarse al sistema educativo formal o a medida. El resultado fue un programa agitado con promesas, expectativas demasiado altas frustradas, consecuencias no intencionadas e inestabilidad asociada al ver la debilidad de los equipos de la ONU, aun

después de atravesada la parte álgida del conflicto. Una de las consecuencias no intencionadas que es pertinente mencionar fue que, en una sociedad con muy escasos servicios, el programa de ayuda asociado al desarme, que incluía asistencia en dinero, creó un mercado paralelo para ex combatientes y, al hacerlo, cristalizó la división entre los ex combatientes, frente a quienes muchos guardaban recelo, y la sociedad civil, desvirtuando la propia racionalidad del programa y sus planificadores.

Este desorden de planificación y de concepción se registra, aun con mayor caos, en el caso de la República Democrática del Congo. Allí el desarme, la desmovilización y la reintegración nunca sucedieron realmente. En su lugar, muchas iniciativas dispersas para integrar a los ex combatientes fueron intentadas sin que tuvieran éxito. Como en el caso de Liberia, una de las mayores limitaciones fue la dificultad para obtener fondos, principalmente a partir de las promesas fallidas del Banco Mundial.

El proceso de DDR en la República Democrática de Congo fue más complejo y, probablemente, más caótico que el de Liberia, que ya de por sí fue caótico (debido a la explosión en la inscripción que movilizó la ayuda con dinero en efectivo y otros beneficios para los ex combatientes). En RDC la desmovilización y reintegración de una cantidad incontable y fragmentada de grupos armados insurrectos y paraestatales, bajo un comando unificado, que habían sacudido la paz de la nación, era uno de los puntos principales de los acuerdos de paz Sun City Sudáfrica de 2002. Estos acuerdos, que allanaron el camino para las elecciones de 2006, construyeron la posibilidad del establecimiento de las FARD, las fuerzas que se encargarían de la DDR. Tenía el visto bueno de la comunidad internacional que la consideraba como vital para la posterior construcción de la paz de posguerra. Pero su desempeño con el programa de desarme, desmovilización y reintegración sufrió de desinteligencias y fallas.

El objetivo del acuerdo de Sun City era que 150.000 soldados fueran desmovilizados y que se integrase a los restantes en un Ejército Congoleño unificado (FARDC). (Dagne, 2011). Para mayo de 2008 se habían desmovilizado a 102.000 soldados, de los cuales 30.000 eran niños. La última categoría recibió una ayuda básica de reinserción de 100 dólares más un adicional de 25 dólares mensuales desde ese momento por un plazo de un año. De forma muy similar al caso de Liberia, se establecieron programas para la capacitación en oficios por la que pasaron cerca de 40.000 ex combatientes. Todo esto fue costado por dos préstamos de igual magnitud de

100 millones de dólares del Banco Mundial y el MDRP (que luego desistieron de seguir enviando dinero para etapas posteriores).

No obstante, el desempeño del Ejército Congoleño en la implementación del desarme ha sido desparejada, en el mejor de los casos, y desastrosa en la menos optimista de las miradas. Desde el 2004, existía un programa de DDR en el terreno que ponía el énfasis en la sensibilización, pero el ejército ha accidentado el rumbo del programa por falta de disciplina interna y un sinnúmero de infracciones y comportamientos que lidiaban con la ética, una pobre capacitación y una falta de capacidad profesional. Por su parte, el MONUC, incluso antes de la última ola de combates en Kivu del norte, se ha visto fuertemente obstaculizada por la falta de voluntad de la FDLR de regresar a Ruanda, donde muchos de los efectivos y mandos podían enfrentar juicios por violaciones de los derechos humanos. La guerra continuada, la escasez de recursos y otros problemas, impactaron negativamente especialmente en los programas de relocalización (este aspecto más fuerte que en el caso de Liberia) y reinserción laboral de víctimas y victimarios del conflicto. Uno de los puntos de mayor parecido del caso de Liberia y RDC en cuanto a la DDR es la tensión y fricción entre civiles y ex combatientes. Cuando no había un verdadero trabajo territorial para la reintegración de ex combatientes (lo que a su vez era la norma), y cuando no estaban provistos de medios para mantenerse a sí mismos, el riesgo de que reincidiesen en violencia sexual y delitos y otros abusos de derechos humanos era significativo (Knight & O'Brien, 2008). En la misma línea, y tal como enunciábamos para el caso de Liberia, las ayudas económicas directas de dinero en efectivo hacia los ex combatientes para que abandonen las armas pueden tener un impacto negativo en las comunidades, en la medida en que causan resentimiento entre la población civil. De alguna manera, las sumas de dinero significativas son vistas por los civiles como una forma de premiar a aquellos que cometieron atrocidades (muchas veces contra sus propios conocidos) durante la violencia del conflicto

#### 4.10 Resumen comparativo entre los casos de Liberia y RDC.

	<b>Liberia</b>	<b>RDC</b>
Extensión de Territorio	111.369 km <sup>2</sup>	2.345.000 km <sup>2</sup>
Población Total	4.294.000 Habitantes	82.000.000 Habitantes
Personal destinado a misión	15.000 personas, entre ellos 250 militares observadores, 160 oficiales de staff, 875 oficiales de policía de ONU y 5 unidades armadas cada una con 120 oficiales, mas un gran componente civil.	18.550 personas, de los cuales 13.590 son tropas, 2970 civiles, 1185 fuerzas policiales, 180 expertos en misión, 333 voluntarios de ONU, 292 staff de ONU
Diagnóstico, evaluación de la situación por parte de la ONU	Se subestimó al FPNL y otros grupos combatientes con la convicción de que la fuerza de la ONU mejor equipada y capacitada sería suficiente para disuadir a la fuerza improvisada de Taylor. Esto prolongó el conflicto.	Se sobredimensionó el problema del acceso y explotación de la minería de diamantes. No se prestó igual atención al problema de la tierra y las micro autoridades locales.  Sobredimensionamiento de la gravedad de los

	<p>No se prestó atención a problemas subyacentes como el de la tierra o los señores de la guerra.</p> <p>Sobredimensionamiento de la gravedad de los abusos sexuales, desatendiendo problemas similares igualmente graves como el sexo transaccional.</p>	<p>abusos sexuales, desatendiendo problemas similares igualmente graves como el sexo transaccional.</p>
<p>Problemas de liderazgo</p>	<p>La misión de la ONU reposó en demasía en la autoridad nacional y los organismos subregionales, es decir, ECOWAS/ ECOMOG. Estos sin embargo, estaban atravesados por intereses y pujas internas y demostraron muy poca capacidad para llevar protección a la población y para lidiar con los problemas fundamentales.</p> <p>La consecuencia fue la erosión de la autoridad y de la credibilidad de la ONU entre la población meta con la que trabajaban.</p>	<p>Se buscó también el fortalecimiento del gobierno nacional para reestablecer su autoridad. No obstante, los frentes de batallas se multiplicaron y la injerencia externa requirió un fortalecimiento del mandato.</p> <p>Pobre papel de MONUSCO, brazo de la ONU que no estaba bien pertrechada ni capacitada para la difícil tarea que debía encarar.</p>

<p>Influencia de países vecinos</p>	<p>En el caso de Liberia, atravesaron e influyeron en el desarrollo del conflicto, por un lado, Nigeria, con una fuerte injerencia y buscando alcanzar hegemonía en la sub-región de África Occidental. Por el otro, Burkina Faso y Costa de Marfil, enemigos declarados del anterior.</p> <p>A diferencia de RDC, en Liberia la rivalidad entre francófonos y anglófonos estuvo muy presente, condicionando las decisiones y acciones de ECOMOG y la ONU.</p>	<p>RDC se vio fuertemente influido externamente por el ingreso desde Ruanda de una oleada de 1,2 millones de hutus que llevaron a un desequilibrio étnico y conflicto de refugiados que produjo fuertes desbalances internos. LA toma de posición de Ruanda obedeció a este factor.</p>
<p>Vaivenes estratégicos</p>	<p>La realidad con sus dificultades impuso cambios en los mandatos para las misiones en ambos países. Se fortaleció la presencia y se amplió la posibilidad de acudir a su capacidad de fuego para derrotar a las milicias.</p> <p>Posteriormente se empezó a ver el conflicto desde una mirada más global y menos exclusivamente militar; pensando en todas las relaciones políticas y distribución de recursos que había por resolver.</p> <p>A partir del 2010, cambió su estratégica buscando una mayor cobertura geográfica, mayor</p>	

	presencia territorial y mayor vinculación con bloques regionales.	
Facciones	<p>Especialmente en Liberia (aunque también en RDC con diferentes características) se observó el desprendimiento de facciones de las milicias existentes, volviendo muy complicada la negociación.</p> <p>En Liberia era común que muchos combatientes se desprendiesen para dar apoyo a señores de la guerra, cuyos esfuerzos por armarse y movilizar personas sólo perseguían la ganancia personal y el poder individual.</p>	<p>En RDC también se registró una multiplicación de los grupos combatientes, muy atravesados por cuestiones étnicas.</p> <p>También había señores de la guerra, pero en un conflicto donde el grupo étnico juega un rol preponderante, buscaban posicionarse dentro de un grupo étnico.</p>
Economía de misiones	<p>En ambos países el nutrido personal de las misiones (civil, militar, profesional, contratistas) con altos ingresos en dólares generaba economías paralelas, especialmente en las áreas domésticas y entretenimiento.</p> <p>Estas economías paralelas contribuyeron al aumento del trabajo precario, informal y muchas veces rozando lo ilegal. Significa la aparición de actividades económicas que no existían antes del establecimiento de las misiones o que eran reducidas.</p> <p>Estas economías que fundan las misiones están cruzadas por la variable género, en la medida</p>	

	<p>en que reproducen y consolidan un patrón de explotación de géneros. Esto último por ejemplo queda de manifiesto en la aparición de un mercado de trabajadoras domésticas informales (sobre las que existían prácticas laborales abusivas) o un mercado de prostitución.</p>
<p>Explotación sexual de las mujeres</p>	<p>En ambos países se presentó la situación de que el mandato de las misiones de paz tenía un fuerte énfasis en la protección de las mujeres frente a los ataques sexuales de los combatientes.</p> <p>Sin embargo, esto tuvo dos consecuencias no intencionadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) al comprender la importancia que tenía este derecho humano para los occidentales, los milicianos tanto de Liberia como de Congo emplearon la violación sistemática como una forma de generar presión y obtener fortaleza en la negociación;</li> <li>2) aunque se puso foco en la atención de las mujeres víctimas de los abusos sexuales, no se tuvo en consideración que la presencia de personal de misiones, mayormente masculino y alejado de sus familias, terminó generando una abundante oferta de sexo de mujeres africanas que no existía previamente. Este mercado del sexo transaccional estaba ligada tanto a trabajadoras sexuales de nuevos clubes y cabarets que surgieron con la misión, prostitutas ocasionales (cuando lo necesitaban para juntar dinero) y adolescentes que buscaban un amante con dinero.</li> <li>3) Adicionalmente, se informaron de abusos sexuales cometidos por los mismos</li> </ol>

	miembros de las Naciones Unidas, con lo que se debió reforzar el contenido de género y los principios éticos durante la capacitación para el envío de tropas.	
Construcción democrática	En ambos países la ONU debió acompañar a la transición a la democracia al culminar los enfrentamientos armados. En ambos procesos fallaron a partir de la incapacidad de construir confianza entre los actores participantes del conflicto.	
Desarme, desmovilización y reintegración	<p>150 dólares para el que entregase las armas.</p> <p>Cursos de formación y de aprendizaje de oficios. Posibilidad de cubrir estipendios de educación formal. Otros beneficios para ex combatientes.</p> <p>Condujo a un estallido de las inscripciones en el programa de DDR que no pudo ser bien abordado con los recursos con los que se contaba. Desorden en la planificación.</p> <p>Sentimiento de injusticia por parte de la población civil que sentía que se premiaba con beneficios a quienes habían cometido atrocidades durante la guerra civil.</p>	<p>100 dólares más un adicional de 25 dólares mensuales desde ese momento por un plazo de un año.</p> <p>Se ofreció programas de formación en oficios por los que pasaron 40.000 ex combatientes, pero se carecía de los recursos necesarios para aprovisionarlos.</p> <p>Dificultad para mantener y ampliar el financiamiento del Banco Mundial para este propósito.</p> <p>Mercado paralelo de ex combatientes por esta</p>

		<p>inyección de dinero para ese sector.</p> <p>Sentimiento de injusticia por parte de la población civil que sentía que se premiaba con beneficios a quienes habían cometido atrocidades durante la guerra civil.</p>
Problemas generales	<p>Ausencia de recursos adecuados, desconocimiento del terreno, falta de liderazgo.</p> <p>Las misiones pusieron foco en proteger a las mujeres y en la reconstrucción de la autoridad estatal, pero no se comprometieron a resolver problemas estructurales que condicionaban todos los otros aspectos. Se desatendió la reconciliación entre grupos étnicos y tribales, la cuestión de la distribución de la tierra, la generación de impulso e incentivos económicos, entre otros aspectos a mencionar.</p>	

## Capítulo 5 – Conclusiones

Los casos de Liberia y la República Democrática del Congo, amén de diferencias historias y motivos, muestra características estructurales que los emparentan, así como también similitudes en las intervenciones internacionales que recibieron. Por empezar hay que decir que ambos conflictos son sintomáticos de una cantidad de otras guerras civiles en el mundo no desarrollado, en donde la autoridad estatal de los países se encuentra erosionada o desaparecida, donde grupos insurgentes nada disciplinados de jóvenes desposeídos de origen rural con la adquisición de armamento barato y con la ayuda de intereses comerciales de mafias organizadas y, muchas veces, con el apoyo de naciones vecinas que tomaban partido, saquearon la nación y le robaron sus posibilidades de desarrollo.

La creación de la misión de la ONU en el Congo y en Liberia se basaba en una evaluación de que la estabilidad a largo plazo de estos países requeriría la construcción de instituciones del Estado que funcionasen y que pudieran responder por sus resultados y, principalmente, que protegiesen a sus ciudadanos. Lo peor del escenario de estos países es que la integridad física y seguridad de la enorme mayoría de la población no estaba garantizada. Se trataba de recibir ayuda en un camino de consolidación de la democracia que permitiese la competición de fuerzas políticas sin violencia. Cuando obtuvo el mandato de proteger a los civiles en la década de 1990, la misión de la ONU tenía pocos efectivos y pocos ejes-guía sobre cómo bajar dicho mandato a la práctica. Con el tiempo y con la presión internacional y de otras agencias humanitarias, el enfoque del PDC se volvió prioritario. Las intervenciones previas habían mostrado el límite de un enfoque ONU-céntrico y ampliamente técnico de la protección física, cuando las causas de raíz de la violencia en cualquier nivel eran de naturaleza política. Muchas veces las propias misiones de paz son evaluadas por sus propios registros de autoprotección, antes que por su capacidad de dar soporte exitoso a los Estados para que ellos mismos cumplan con su responsabilidad de proteger a su población civil.

Las fuerzas de paz no actúan en un vacío y la implementación exitosa de estrategias de protección física siempre requiere el consentimiento y cooperación efectiva del país receptor de la ayuda, así como el involucramiento de instituciones de toda la región y del Consejo de Seguridad junto con todos los patrocinantes. Para ser sustentable, las estrategias de PDC deben avanzar en el desarrollo de una seguridad

legítima y una justicia independiente en las naciones receptoras. Aunque en ambos casos, la misión pudo tener algún grado de efectividad en abrir la posibilidad de extender la presencia territorial del Estado, no ha sido igualmente efectiva en recomponer la autoridad estatal y mucho menos su legitimidad entre la población. Aunque la PDC continuará siendo el núcleo de las tareas de mantenimiento de la paz, es necesario que la ONU se repiense en materia de misiones y se capaz de ajustar las cosas que tengan que ser ajustadas. Por supuesto, se requieren componentes militares con capacidad de fuego y movilidad para responder a las amenazas físicas inmediatas contra la población civil, especialmente en los primeros días de la misión (el aspecto temporal es algo para tener presente). Pero la mayor parte de los recursos, de la experiencia civil y del soporte político de los miembros del Consejo deben ser invertidos en para plantar las semillas de la construcción de instituciones creíbles y legítimas.

En relación con las consecuencias no buscadas de las misiones de paz de la ONU, una de las que tienen el mayor impacto a nivel social es el aumento de los abusos sexuales y, principalmente, el sexo transaccional. Estos fenómenos se registran por igual en Liberia y RDC y probablemente sean una característica que introduce la presencia de enviados y que se intensifica en condiciones de mayor marginalidad y pobreza. Lo que señalan diferentes investigaciones es que la sola presencia de enviados de paz dispuestos a pagar por relaciones sexual genera un número grande de mujeres volcándose al sexo transaccional que no lo hubieran hecho en ausencia de las misiones. Se registran también impactos en la salud (enfermedades de transmisión sexual y otros padecimientos) y en la estructura social (caída de matrimonios, embarazos buscados, normalización de la prostitución). Los hallazgos de estudios que hemos repasado muestran que las acciones efectivas de los enviados de paz lesionan los objetivos amplios de construcción de paz, normalización e institucionalidad tanto en Liberia como en RDC, especialmente, lesionan objetivos a largo plazo de igualdad de género y desarrollo económico. En el caso de Liberia, con el retiro de UNMIL lo que se dejó fue una economía desorganizada y desvirtuada en que más de la mitad de las mujeres de Monrovia deberán sobrevivir o al menos mejorar su calidad de vida ofreciendo sexo.

Se pueden entonces extraer conclusiones amplias para el campo de estudios de las relaciones internacionales y de la efectividad de las misiones internacionales de paz. El primer aprendizaje es que no se puede focalizar en los beneficios de las misiones de las Naciones Unidas sin examinar sus externalidades negativas y costos sociales

asociados. Aunque la paz prolongada que se comprueba luego de concluido un conflicto con la supervisión de la ONU no permite afirmar que los costos son mayores que los beneficios, sí es importante que los países receptores entiendan de forma completa las implicancias de la presencia de estas fuerzas.

En los últimos tiempos ha existido mucha más concientización y sensibilidad para alejar a los funcionarios de las misiones de paz de la tentación de involucrarse en sexo transaccional, es decir, de pagar por sexo. Pero aunque estas premisas cada vez están más presentes en la mente y las decisiones de funcionarios y tomadores de decisiones de las misiones de paz de la ONU, no ocurre lo mismo con el personal militar en el terreno. La ONU sin embargo, ha conducido campañas de formación y se han emitido directivas claras sobre como los enviados de paz deben interactuar con la población del país receptor junto con penalizaciones para quienes incumplan estos preceptos.

No obstante, existe fuerte evidencia que señala que por más estrictas que sean las normativas, quienes viven la dureza del trabajo en el territorio parecen tomar distancia de lo que se produce en las esferas de la burocracia. UNMIL ha intentado reforzar la incorrección de pagar por tener sexo con campañas de información dirigidas directamente a personal de la ONU (el lado de la demanda) y a la población (el lado de la oferta de sexo), pero el sexo transaccional continúa siendo común.

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes que la ONU y sus organismos derivados han dirigido en la etapa final de los conflicto han estado también marcados por el fracaso y la desilusión. En primer lugar, han cementado el resentimiento de la población civil al entregar los organismos internacionales sumas de dinero en efectivo y grandes beneficios para los ex combatientes, en el propósito de que se reinsertaran a la vida social. No obstante, los civiles lo consideraban injusto y una forma de gratificar a quienes habían cometido atrocidades durante la época de guerra. Se señala al mismo tiempo que, como consecuencia no intencionada, se fortaleció un mercado de ex combatientes, a través de la liquidez que se inyectó en esta población singular. Pero como si fuera poco, los programas de reintegración de ex combatientes con escaso trabajo territorial colocaban a los ex participantes de milicias en mayor contacto con la población civil. Frustrados e incapacitados de generarse un sustento tendían a incrementar el problema del delito y de los abusos sexuales.

Al mismo tiempo, los programas funcionaron con un enorme desorden, desinteligencia y de forma escasamente sustentable. Se ofrecían capacitaciones para el aprendizaje de oficios y tareas, cuando se carecía del espacio físico, los recursos materiales y el personal entrenado para hacerse cargo de las promesas de instrucción. La cantidad de personas atravesadas por intensas secuelas psicológicas de la guerra tiene un impacto permanente en la reconstrucción de esa sociedad. Muchas otras personas muestran una falta de educación y de capacidad para dedicarse al trabajo que también es resultante de la irregularidad del conflicto armado. Poder gestionar exitosamente su reintegración requiere de una comprensión y una sensibilidad de la que carecieron las misiones de la ONU. Debe prepararse a la sociedad civil en su conjunto para absorber a los ex milicianos en un clima de paz y tranquilidad social. Las decisiones improvisadas están destinadas a amplificar el riesgo de que existan violaciones a los derechos humanos contra la población civil.

Finalmente, uno de los puntos en que nos hemos exployado en este trabajo es lo que se conoce en la literatura como la economía de las misiones de guerra. Por este concepto nos referimos las actividades económicas que o bien no ocurrirían, o bien ocurrirían en mucha menor escala y niveles de movimiento de dinero, si no fuera por la presencia de personal civil y militar internacional. Por ello es que configura un típico caso de una consecuencia no intencionada de las misiones de paz. En principal foco de preocupación se desprende de las actividades económicas formales e informales que están vinculadas de forma directa con la presencia de estos individuos. Estos trabajadores tienen un factor preponderante de trabajo escasamente calificado, mercado informal o negro o escasa contribución al desarrollo económico nacional. Entre estos servicios que son el resultado directo de la presencia de miles de profesionales internacionales con grandes ingresos en dólares o euros encontramos la intensificación del trabajo sexual y especialmente el ocasional (aquél en el que se busca dinero cuando la ocasión lo demanda), trabajadoras domésticas con escasos derechos, conductores, trabajadores de limpieza y trabajo informal como la venta callejera.

Una interesante conclusión es que el conocimiento limitado que Occidente y los organismos multilaterales (en donde la mirada occidental del mundo está sobre ponderada) tienen del mundo en desarrollo puede poner en riesgo a una intervención militar o una misión de paz. Lo que el caso de ECOMOG para Liberia y de las fuerzas del SADC y luego de MONUSCO para el Congo demostró es que tampoco la alianza

con organizaciones regionales o subregionales entrega mayor capacidad. A pesar de la proximidad, los estados vecinos del África usualmente tienen un conocimiento limitado unos de otros. Por ejemplo, es posible afirmar en vista de todo lo observado que el desconocimiento sobre Liberia que tenían los mandos de ECOMOG también frustró su operación de mantenimiento de paz y el cumplimiento del marco preciso del mandato.

## Referencias

- Abellán, V. (1993), *La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz seguridad internacional por el consejo de seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política*” en AA.VV., Hacia un nuevo orden internacional y europeo, Tecnos, Madrid.
- Aggarwal, Vinold K., 1985, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*(Berkeley, University of California Press).
- Aids Free World, “The UN’s dirty secret, 29 May 2015, <http://www.codebluecampaign.com/carstatement/>.
- Anderson, Mary. (1999) *Do no harm: How Aid Can support peace or war*. London: Lynne Rienner.
- Andreev, A. (2007). *To what extent are international organizations (IOS) autonomous actor in world politics?* Oticon 1826.
- Aning, Emmanuel Kwes & Fiify Edu-Afful (2013) “Unintended Impacts and the Gendered Consequences of Peacekeeping Economies in Liberia. *International Peacekeeping* N`1.
- Aoi, Chiyuki; De Cuning, Cedric y Thakur, Ramesh (2007) *Unintended consequences of peacekeeping operations*. Hong Kong, United Nations University Press.
- Arroyo, F. A. (2013). *El futuro de las operaciones de paz de la ONU*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1-13.
- Awori, T; Lutz C. y Thapa P. (2013). *Final Report: expert mission to evaluate risks to SEA prevention efforts*. New York: UN.
- Baird, S., McIntosh, C., &Özler, B. (2011). *Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment*. *The Quarterly journal of economics*, 126(4), 1709-1753.
- Baldo, S & Bouckaert, P (2002). *War Crimes in Kisangani: The response of Rwanda-backed Rebels to the May 2002 Mutiny*. New York: Human Rights Watch.
- Bartels, S., Scott, J., Leaning, J., Mukwege, D., Lipton, R., & VanRooyen, M. (2010). *Surviving sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo*. *Journal of International Women's Studies*, 11(4), 37-49.
- Bassiouni, M. C., & McCormick, M. (1996). *Sexual violence: An invisible weapon of war in the former Yugoslavia*. International Human Rights Law Institute.

- Baylis, Steven. "International and Global Security in the Post-Cold War Era, in the Globalization of World Politics: An introduction to International Relations, 2<sup>nd</sup> ed., New York: Oxford University Press, 2001.
- Bazergan, R. (2006), HIV/AIDS Knowledge, Attitude and Practice Survey: UN Uniformed Peacekeepers in Liberia, United Nations.
- Beber, B., Gilligan, M. J., Guardado, J., & Karim, S. (2017). Peacekeeping, compliance with international norms, and transactional sex in Monrovia, Liberia. *International Organization*, 71(1), 1-30.
- Beljan, R. (2014). Why counterinsurgency matters for MONUSCO. *Small Wars Journal*, 21.
- Bermejo, R. (1993), El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites, Cívitas, Madrid.
- Bettati, M y B. Kouchner (1987), Le devoir d'ingérence, Donoël, París
- Bicaba, Z., Brixiová, Z., & Ncube, M. (2016). *Eliminating extreme poverty in Africa: Trends, policies and the role of international organizations*.
- Blechman, B. M., William J. Durch, Wendy Eaton y Julie Werbel. (1997). *Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report*. DFI International, Washington, D.C.
- Brahimi, L (2000). The report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York: United Nations.
- Burchill, S. (2005). Liberalism. En S. Burchill et al. (2005) *Theories of International Relations*. New York, Mc. Millan.
- Carnahan, Michael; Durch, William; Gilmore, Scott. Economic Impact of Peacekeeping, final report (Ottawa: Peace Dividend Trust, March 2006) [https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/EIP\\_FINAL\\_Report\\_March2006doc\\_1.pdf](https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/EIP_FINAL_Report_March2006doc_1.pdf).
- Carter, Simon & Clift Stephen (2000) *Tourism, International travel and sex*. Ed. Themes and research.
- Cilliers, Paul. (1998) *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*. London: Routledge.
- Clausewitz von Carl (1942), *Principles of War*, edited by Hans W. Gatzke Copyright September 1942, The Military Service Publishing Company, USA.

- Cockayne, J. and Pfister, D. (2008) *Peace Operations and Organised Crime*. Geneva: The Geneva Centre for Security Policy, GCSP.
- Csáky, C. (2008). *No one to turn to: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*. London: Save the Children UK.
- Daase, C., Friesendorf, C. (Eds.) (2010) *Rethinking Security Governance: The problem of unintended consequences*. Routledge, Forthcoming.
- Dahrendorf, N. (2006) *Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learnt Study – Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC*. United Nations Peacekeeping Best Practices (Department of Peace Keeping Operations, DPKO: New York.
- De Wall, Alexander (1997) *Famine Crimes: Politics & the Disaster relief industry in Africa*. Bloomington. Indiana University Press.
- Demetriou, S., Muggah, R., & Biddle, I. (2002). *Small arms availability, trade and impacts in the republic of Congo*. Graduate Institute of International Studies- Small Arms Survey.
- Doss, A. (2011). *Great Expectation: UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force*. Geneva Centre for Security Policy.
- DPKO (2004). *Policy Paper. Human Trafficking and United Nations Peacekeeping*. Department of Peace Keeping Operations, DPKO: New York.
- Dulzaides Iglesias, Maria y Gomez Ana. (2004). *Análisis Documental y de información: dos componentes de un mismo proceso*. Vol. 12, N°2. *Revista Cubana de los profesionales de la información y la comunicación en salud*.
- Dupuy, P. M. (1992) *Droit international public*, Dalloz, Paris.
- Eide, E. B. (2004). *Effective Multilateralism”: Europe, Regional Security and a Revitalised UN*. *Global Europe Report, The Foreign Policy Centre and British Council Brussels*, 22.
- Emizet, K. N. (2000). *The massacre of refugees in Congo: a case of UN peacekeeping failure and international law*. *The Journal of Modern African Studies*, 38(2), 163-202.
- Focarelli, Carlo, *The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine*, *Journal of Conflict & Security Law*, 2008.

- Foley, Conor. The human rights obligations of UN Peacekeepers. Global responsibility to protect 8 (2016)
- Fortna, V. P. (2008). *Does peacekeeping work? Shaping belligerents' choices after civil war*. Princeton University Press.
- Garrigues, Juan (2007). La responsabilidad de proteger de un principio ético a una política eficaz, en Kreisler, I, Garrigues, Ju, Arias, M, Jurado, I, Perez Gonzalez, J y López M D. La realidad de la ayuda 2006-2008: Una evaluación independiente de la Ayuda al desarrollo español internacional. Intermon Oxfam Ediciones, disponible en <http://www.fride.org/publicacion/298/la-responsabilidad-de-proteger-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz>.
- General Assembly ONU (2002). “Report of the Secretary-General on the activities of the Office of Internal Oversight Services. Investigation into Sexual Exploitation of Refugees by Aid Workers in West Africa” United Nations A/57/465, 11 October.
- Gordon, R. (2008). “The changing Nature of Peace Operations – An Introduction” presentation given at the 14<sup>th</sup> Annual Conference of the International Peacekeeping Training Centre, Abuja.
- Gurr, T. R. (2001): «Minorities and Nationalists. Managing ethno-political conflict in the new century», en Crocker, CH. A., Hampson, F. O. y Aall, P. (eds.): *Turbulent Peace. The challenges of managing international conflicts*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press.
- Hegre, H., Østby, G., & Raleigh, C. (2009). Poverty and civil war events: A disaggregated study of Liberia. *Journal of Conflict Resolution*, 53(4), 598-623.
- Hehir, A. (2012) *The responsibility to protect: rhetoric, reality and the future of humanitarian intervention*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Higate, Paul; Marsha, Henry (2004). *Engendering (in)security in Peace Support Operations*. Sage Journals.
- Hirschman, Albert. (1991). *The Rhetoric of reaction*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hobson, John M. *The State and International Relations*, London: Cambridge University Press, 2003.

- Hoffman, John. (2003). Reconstructing diplomacy. <https://doi.org/10.1111.1467-856X.00118>.
- Holt, V. K., Taylor, G., & Kelly, M. (2009). *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges*. UN.
- Howe, H. (1997). Lessons of Liberia: ECOMOG and regional peacekeeping. *International Security*, 21(3), 145-176.
- Howe, H. M., & Urell, A. (1998). African security in the post-Cold War era: an examination of multinational vs private security forces. *African Journal of Political Science/Revue Africaine de Science Politique*, 42-51.
- Jennings, K., & Nikolić-Ristanović, V. (2009). UN peacekeeping economies and local sex industries: Connections and implications.
- Jervis, R. System Effects. (1997) *Complexity in Political and Social Life*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jett, D. C. (2000), *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. Martin's Press.
- Jimenez Gonzalez C (2003) Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Ed. Polis, 2.
- Kaldor, Mary (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Stanford University Press.
- Kalyvas, S. N., & Kocher, M. A. (2009). The dynamics of violence in Vietnam: An analysis of the hamlet evaluation system (HES). *Journal of Peace Research*, 46(3), 335-355.
- Keohane, Robert. (2012) Twenty Years of Institutional Liberalism. *International Relations*. Doi: 10.1177/0047 1 17812438451.
- Keohane, R & Nye, J (1998). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kirdim, Sahin E. (2017) Failed Efforts to reform humanitarian intervention system in the United Nations. *Journal of Economics and Administrative Sciences – Volume: XIX*.
- Kydd, A. H., & Walter, B. F. (2006). The strategies of terrorism. *International security*, 31(1), 49-80.

- Ledgerwood, J. (1994), UN Peacekeeping missions: The lessons from Cambodia, AsiaPacific Issues N°11. Honolulu: East-West Center  
<http://www.seasite.niu.edu/khmer/ledgerwood/PDFAsiaPacific.htm>.
- Lilly, D. (2010). Peacekeeping and the protection of civilians: An Issue for Humanitarians. *Humanitarian Exchange*, (48).
- Limanowska, B. (2002), Trafficking in human beings in southeastern Europe. Sarajevo: UNICEF.
- Lobell, N y Taliaferro, J (2009). *Neoclassical realism, the state and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 324 pp.
- Lowicki-Zucca, M.; Karmin, S. and Dehne, K. (2009). “HIV among peacekeepers and its likely impact on prevalence on Host Countries HIV epidemics”, in international Peacekeeping. Vol. 16, N°3
- Mahony, C. (2015). A Political Tool? The Politics of Case Selection at the Special Court for Sierra Leone. In *Evaluating Transitional Justice* (pp. 77-100). Palgrave Macmillan, London.
- Moore, J. (Ed) (1998), *Hard Choices. Moral dilemmas in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Morgenthau, Hans (1985) Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, Part 1 “Theory and Practice of International Politics”. Sexta edición, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- Moshonas, S. (2013). Looking beyond reform failure in the Democratic Republic of Congo. *Review of African Political Economy*, 40(135), 132-140.
- Murphy, Ray. “An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personnel” in International Peacekeeping, vol. 13, N° 4 (2006).
- Nathan, Laurie. “The peacemaking effectiveness of Regional Organizations”, Working Paper N° 81, London: Development Studies Institute (DESTIN), 2010.
- Neethling, T. (2011). From MONUC to MONUSCO and Beyond: Prospects for Reconstruction, State-building and Security Governance in the DRC. *South African Journal of International Affairs*, 18(1), 23-41.

- Nordic Africa Institute. Sexual Exploitation and abuse by Peacekeepers in Africa. Policy Note 2009/2 (Uppsala, 2009)
- Notar, S. A. (2006). Peacekeepers as perpetrators: Sexual exploitation and abuse of women and children in the Democratic Republic of the Congo. *Am. UJ Gender Soc. Pol'y & L.*, 14, 413.
- O'Callaghan, SORCHA and Sara Pantuliano. Protective Action: Incorporating Civilian Protection into Humanitarian Response. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. 2007.
- Ofuatey-Kodjoe, W. (1994). Regional organizations and the resolution of internal conflict: the ECOWAS intervention in Liberia. *International Peacekeeping*, 1(3), 261-302.
- Oraá, J. (1995), Derecho internacional y posibilidades de intervención en situaciones de emergencia, en AA.VV., Convulsión y violencia en el mundo, Seminario de Investigación para la Paz, ed. Diputación Foral de Aragón, Zaragoza. Pág. 98-114.
- Pauselli, G (2012). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen/volume 2, número/issue 1 (2013), pp. 72-92. ISSN: 2254-2035 Recepción/received: 19.11.2012 Aceptación/accepted: 07.03.2013*
- Pozo Marín, Alejandro (Febrero 2010) Las Guerras Globales. Un enfoque crítico a la supuesta novedad de las guerras contemporáneas y una revisión de los factores globales de los conflictos armados (Tesis Doctoral) Universidad Jaume, Castellón de la Plana, España.
- Razack, Sherene (2000) From the "Clean snows of Petawawa": the violence of Canadian peacekeepers in Somalia", *Cultural Anthropology* 15:1.
- Reichber, G and Iyse, H. (2004). The idea of Double effect in war and business in L. Bomann- Lasen and O. Wigger. Ed. Responsibility in world Business. Managing Harm fulside effects of corporate activity, Tokyo: United Nations University Press.
- Robayo, W (2011). La República Democrática del Congo y la misión de paz de las Naciones Unidas. *OASIS*. 16 (Nov. 2011), 137-160.

- Sills, Joe; Glenn, Jerome; Gordon, Theodore y Perelet, Renat. Environmental Security: United Nations Doctrine or managing environmental issues in military actions (Millennium Project: Washington DC, 1999) en: <http://millennium-project.org/millennium/es-un.html>.
- Spencer, S. (2005). “Making peace: Preventing and Responding to Sexual Exploitation by United Nations Peacekeepers”, in *Journal of Public and International Affairs*, vol. 16
- Stark, L., & Wessells, M. (2012). Sexual violence as a weapon of war. *Jama, Journal of the American Medical Association* 308 <https://doi.org/10.1001/Jama.2012.9733>.
- Stoebenau, K., Heise, L., Wamoyi, J., & Bobrova, N. (2016). Revisiting the understanding of “transactional sex” in sub-Saharan Africa: a review and synthesis of the literature. *Social Science & Medicine*, 168, 186-197.
- Swarbrick, P. (2007). Avoiding disarmament failure: the critical link in DDR. *Small Arms Survey, Geneva: Graduate Institute of International Studies*.
- Swart, G. (2012). A vanquished peace? The success and failure of conflict mediation in the Democratic Republic of the Congo. *Southern African Peace and Security Studies*, 1(1), 43-63.
- Tarr, S. B. (1993). The ECOMOG Initiative in Liberia: A Liberian Perspective. *African Issues*, 21(1-2), 74-83.
- True, Jacqui (2012). *The political economy of violence against women*. Ed. Routledge. Taylor & Francis Group.
- United Nations Secretariat. Secretary-General’s Bulletin: Special Measures for protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse.
- UNSC (2009) Resolution 1906, the situation concerning the Democratic Republic of the Congo
- Vogel, C. (2014). Islands of stability or swamps of insecurity? Monusco’s intervention brigade and the danger of emerging security voids in Eastern Congo. *Africa Policy Briefs*, (9).
- Weir, E.A. (2006) *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the humanitarian imperative* (Accra: Kofi Annan International Peacekeeping Training Center)

- Weiss, T. G. (1999), *Military-Civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crises*. Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Whitworth, Sandra (2004), *Men, Militarism & UN Peacekeeping. A Gendered Analysis*.
- Willame, J.C. (2007). *Les “Faiseurs de Paix au Congo”. Gestion d’une crise Internationale dans un Etat sous tutelle*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe.
- Zeid, Ra’adZeid Al-Hussein (2005). “A comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations” in *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all Their Aspects*. United Nations General Assembly A/59/710 (New York: General Assembly).

### **Páginas**

- [www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/164](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/164)
- <http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>
- [https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)
- <http://www.refintl.org/sites/default/files/MustBoysBeBoys.pdf>
- <https://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/6513489/Massacres-of-civilians-by-DR-Congo-army-call-UNs-role-into-question.html> (Visitada el 02-07-2019)

### **Informes y Reportes**

Actualidad humanitaria, 2013. Recrudescimiento de la situación humanitaria en el Congo. 20 de mayo, en [http://www.actualidadhumanitaria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=610:recrudescimiento-de-la-situacion-humanitaria-en-el-congo&catid=4:noticias-internacional&Itemid=16](http://www.actualidadhumanitaria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=610:recrudescimiento-de-la-situacion-humanitaria-en-el-congo&catid=4:noticias-internacional&Itemid=16). (Consultada el 2 de julio de 2019)

Boutros Boutros Ghali (1992) – *An Agenda for piece: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*.

CDA Collaborative Learning Projects. The do no harm Handbook (The Framework for Analysing the impact of Assistance on conflict).

Foley, Conor, The human Rights Obligations of UN Peacekeepers

Hull, Cecilia; Mikael Ericsson; Justin MacDermott; Funny Rudén and Annica Waleij – Managing Unintended Consequences of Peace Support Operations. December 2009 – FOI ( Swedish Defence Research Agency)

HRW, Central African Republic: rape by peacekeepers (Nairobi, 4 Feb. 2016), <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers>.

ICISS, The responsibility to protect (2001) Report of the international commission on intervention and state sovereignty.

International affairs, Volume 93, Issue 2, 1 March 2017, Pages 365-387

Kate Holt y Sarah Hughes, “Sex and death in the heart of Africa”, Independent, 25 may 2004.

Now, the world is without me. An investigation of sexual violence in Eastern Democratic Republic of Congo. Harvard Humanitarian Initiative and Oxfam International. ~ April 2010.

Massingham, Eve, Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? Volume 91 Number 876 December 2009 – International Review of the Red Cross.

Nordic Africa Institute. Sexual Exploitation and abuse by peacekeepers in Africa. Policy Note 2009/2 (Uppsala,2009)

Tonon, Graciela. La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. (Kairos. Revista de temas sociales. 2011)

FIN.-