
Operaciones de Paz de Naciones Unidas: breves reflexiones en torno a las tendencias actuales

Juan Ignacio Percoco^{20*}

Al día de la fecha las Naciones Unidas despliegan aproximadamente 90.000 personas, entre oficiales militares y personal civil, en una docena de Operaciones de Paz (OPaz) en todo el globo a un costo anual estimado por encima de los 6 mil millones de dólares (Naciones Unidas, 2021). En términos comparativos, el despliegue mundial de operativos militares por parte de la organización es solo superado por los Estados Unidos, la clara potencia hegemónica global. Los anteriores datos nos permiten confirmar la envergadura y trascendencia de esta institución del sistema internacional. En este texto realizaremos un breve recorrido en torno a las tendencias identificadas en las OPaz a lo largo de la última década y un pequeño análisis en torno a su futuro.

Un recorrido por las principales tendencias

Una primera tendencia observada es el surgimiento de un conjunto de fracturas al interior del Consejo de Seguridad (CDS) de Naciones Unidas, y en especial dentro de sus 5 miembros permanentes. Tradicionalmente, los Estados Unidos (EE.UU.), Francia y Gran Bretaña (el denominado P3) lideraron la redacción de las resoluciones del CDS que establecían los mandatos para las OPaz. Por su parte, Rusia y China históricamente manifestaron sus reticencias en torno a la interpretación de los principios centrales detrás de estas operaciones (Boutellis, 2020). Sin embargo, en términos generales, estos desacuerdos no se tradujeron en una incapacidad del Consejo de consensuar los mandatos para las OPaz de la organización.

Este tenue equilibrio ha comenzado a flaquear y en los últimos años hemos observado un aumento de las tensiones dentro del órgano. De este modo, y antes de mencionar ejemplos concretos, debemos hacer referencia a que el CDS no es una excepción en el sistema internacional. Hace un tiempo, hemos podido identificar un incremento de cruces entre sus miembros en diferentes instancias multilaterales, los cuales abonan a la imagen de un “orden liberal” fisurado y en crisis. Los orígenes e implicancias de esta situación han sido tratadas de manera más extensiva y con mayor rigor en otros espacios (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019), aquí simplemente lo mencionamos para contextualizar el incremento de fricciones dentro del CDS.

Un aspecto saliente de esta tendencia ha sido la emergencia de divisiones entre los tradicionales aliados occidentales, el P3 mencionado anteriormente. Estas tensiones se han manifestado principalmente entre los EE.UU. y Francia, notablemente a la hora de debatir los costos de las OPaz en el África francófona (Mali, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo). En especial MINUSMA²¹ ha sido un punto contencioso entre ambas capitales. En 2019, los EE.UU. presionaron por el redespiegue de los cascos azules del norte de Mali a las aglomeraciones urbanas del centro del país para proteger civiles utilizando los mismos recursos; ante esto Francia argumentó que dicha movida arriesgaría el resurgimiento de las fuerzas yihadistas en el norte (Boutellis, 2020). El deseo de Francia de que Naciones Unidas financie operaciones de contraterrorismo llevadas adelante por fuerzas africanas también ha generado un conjunto de resistencias por parte de los EE.UU., llegando éste a amenazar con utilizar el veto en resoluciones referidas a la “fuerza conjunta G5 del Sahel” en 2017 (Boutellis, 2020). Esta reticencia norteamericana se ha mantenido aún más allá del cambio de gobierno en Washington como se ha manifestado en el último voto en torno a la renovación de MINUSMA el 29 de junio de este año (United States Mission to the United Nations, 2021; Fink & Boutellis, 2021).

La emergente disputa bipolar entre los EE.UU. y la República Popular China se ha inmiscuido en este espacio también y ha complejizado algunos procesos de renovación de mandato (Boutellis, 2020; Karlsrud, 2018). El envío de las primeras unidades de infantería chinas a OPaz en África (Sudán del Sur y Mali) vino acompañado del pedido de extender el mandato de UNMISS²² para incluir una referencia a la protección de la infraestructura petrolera en el país. Ante esta solicitud, los EE.UU. inicialmente se resistieron. Sin embargo, debieron ceder a modo de reconocimiento del rol central de China como jugador de peso en Sudán del Sur. Por otro lado, en

20 Licenciado en Relaciones Internacionales

21 Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali.

22 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur.

2019, los EE.UU. bloquearon una renovación rutinaria del mandato de la UNAMA²³, esgrimiendo una objeción en torno a un párrafo que hacía mención a la *Belt and Road Initiative*, presente en la resolución del año anterior (Boutellis, 2020).

La Federación Rusa por su parte, no ha quedado al margen. Hemos podido identificar una tendencia más sostenida de rechazo por parte de Moscú ante iniciativas provenientes de occidente con las cuales no concuerda (International Crisis Group, 2019). Esta actitud más asertiva, se ha manifestado por medio de un incremento en la voluntad de señalar (mediante oposiciones y abstenciones en el CDS) su insatisfacción ante algunas resoluciones, en especial aquellas referidas a operaciones en el continente africano. De esta manera, Moscú da cuenta de un proceso de recomposición de su rol internacional y su renovado interés por África (Bugayova y otros, 2019). En tal sentido, el despliegue de instructores militares en la República Centroafricana ha llevado a Rusia a enfrentarse a Francia sobre aspectos concernientes a la OPaz desplegada en la antigua colonia gala. Algunos ejemplos de estas tensiones fueron forzar un retraso en la renovación del mandato de MINUSCA²⁴ en 2018, ante el no reconocimiento del rol jugado por Rusia junto a Sudán por parte del “proceso de Jartum” y la abstención a la hora de votar por un nuevo mandato de la UNMISS en marzo de 2019.

Aun cuando China y Rusia suelen cooperar en varios asuntos dentro del CDS, ambos han optado por estrategias diferentes frente a los EE.UU. y las potencias europeas. Mientras que China escoge una postura más dialoguista y acomodaticia, Moscú se encuentra en una dinámica de corte más confrontativa (International Crisis Group, 2019). A pesar de lo anterior, ambas capitales han señalado sus recelos ante el sistema de “*penholders*”²⁵ y han elevado repetidas advertencias ante propuestas de resoluciones divisivas y que no consideren los intereses de todos los miembros del Consejo. Un escenario a futuro en el que China solicite “*hold the pen*” en más proyectos de resolución podría promover un mayor estancamiento del órgano, a consecuencia de las disputas entre EE.UU. y China. Dicho contexto estaría sustentado en la posición de poder que ha ido consolidando Beijing con el paso de los años dentro de la ONU. En esta temática específica, China se ha erigido en el segundo mayor financista de las Operaciones de Paz de la organización (solo detrás de los EE.UU.), siendo a su vez, el principal país aportantes de tropas (TCCs por sus siglas en inglés) entre los 5 miembros permanentes del Consejo. Por otro lado, su proximidad e influencia sobre el NOAL y el G77 permite a China ejercer cierta incidencia sobre el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General (el llamado C-34) y sobre la Quinta Comisión, la cual es responsable sobre asuntos administrativos y presupuestarios (Boutellis, 2020).

Por último, los mismos principios que guían a las OPaz de Naciones Unidas se han visto bajo inmersos en un conjunto de tensiones dentro del CDS. A medida que los cascos azules han sido enviados a escenarios con conflictos activos, de carácter asimétrico, en donde no existe una paz que mantener, se han afianzado dos grupos de opinión. Por un lado, el P3, algunos Estados anfitriones y TCCs africanos se han mostrado más receptivos a un mantenimiento de la paz más robusto y coercitivo planteando operaciones con muchos elementos en común a la contrainsurgencia y al contraterrorismo (Boutellis, 2020). Del otro lado, China, Rusia y otro grupo de TCCs (principalmente asiáticos) apuntan a una vuelta a los principios tradicionales de las OPaz, los cuales se encuentran más alineados con la soberanía nacional y el desarrollo del Estado anfitrión, alegando que Naciones Unidas ha sobreextendido las tareas asignadas a las Operaciones (Karlsruud, 2018).

Una segunda tendencia relacionada a lo desarrollado previamente, ha sido el aumento de la importancia de las organizaciones regionales en el universo de las OPaz. El aumento de la fricción entre los 5 miembros permanentes del CDS ha llevado a la ONU a aumentar su vinculación con diversos mecanismos regionales y subregionales como socios políticos, encabezando negociaciones diplomáticas donde la organización carece de tracción política, y como socios operativos en casos como el Sahel en donde la dificultad reside en encontrar TCCs dispuestos (Gowan, 2020). La amplia mayoría de estas operaciones fueron desplegadas en África, encabezadas por organizaciones africanas (principalmente la Unión Africana y el ECOWAS²⁶), pero también por la Unión Europea. Los diversos niveles de capacidades de las organizaciones, así como sus ventajas comparativas implicaron que las misiones regionales incrementaron el número y tipos de “*partnership peacekeeping*”, en donde dos o más actores coordinan explícitamente sus actividades de apoyo de la paz en el mismo teatro de operaciones (Williams, 2021). Los casos más resonantes son fuerza híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur, la

²³ Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán

²⁴ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.

²⁵ Se le denomina “*penholder*” al miembro del Consejo de Seguridad que lidera la negociación y redacción de resoluciones sobre un tema en particular de la agenda del Consejo.

²⁶ Comunidad Económica de Estados de África Occidental

relación entre MINUSMA – Operación Berkhane (G5 sahel) y la fuerza de tareas Takuba, o por ejemplo el vínculo entre AMISON²⁷ y NU en Somalia. Sin embargo, la realidad en el terreno ha demostrado ser menos idílica que lo que se plantea en Nueva York. En muchas ocasiones las falencias operativas, logísticas y presupuestarias de estas organizaciones y mecanismos regionales significa una debilidad operativa que NU se ve compelida a remediar (Gowan, 2020). Mientras que, por otro lado, estos bloques sufren de sus propias internas políticas lo que implica un traslado de lógicas facciosas al despliegue en el terreno.

Una última tendencia que podemos señalar, y que se encuentra estrechamente vinculada con las dos anteriores, es el despliegue de operaciones que poseen a la noción de estabilización como su mandato y objetivo principal. A principio de la década de los 2010 la noción de estabilización se enmarcaba principalmente en operaciones de la OTAN en los Balcanes y en Afganistán (Williams, 2021), siendo MINUSTAH en Haití el único ejemplo de las mismas bajo el paraguas de Naciones Unidas. Desde ese momento a la fecha, la organización ha autorizado mandatos de estabilización en la República Democrática del Congo, Mali, y la República Centroafricana. Por su parte, la UA ha hecho lo propio en Mali, CAR y Somalia, mientras que la ECOWAS lo realizó en Mali y Gambia.

El aumento de las operaciones de estabilización bajo la órbita de Naciones Unidas trae aparejado un amplio conjunto de problemas. Por un lado, como mencionamos en otra ocasión (Percoco, 2020), la ambigüedad que maneja la organización a la hora de definir a estas misiones no solo implica una dificultad académica para el estudio de estas. Como plantea Robert Muggah (2014) “los parámetros conceptuales y operacionales de las intervenciones de estabilización son todavía opacos”, lo cual habilita a los miembros del P3 a continuar trasladando sus concepciones a los mandatos de dichas misiones (Curran & Hunt, 2020). A los fines del reducido espacio que tenemos en este texto, nos limitamos a señalar que las operaciones de estabilización se caracterizan por un conjunto de actividades insertas dentro del nexo seguridad-desarrollo (destacando el primero) en donde el objetivo último es la reafirmación del control estatal en determinados territorios en disputa (Belloni & Moro, 2019; Siman & Santos, 2018). Una de las complejidades que emerge de esta ambigüedad “por diseño” son las porosas fronteras delineadas entre las tareas tradicionales de *peacebuilding* con aquellas prácticas de contrain-surgencia y contraterrorismo llevadas adelante por las operaciones de estabilización (Karlsrud, 2019; Fink & Boutellis, 2021). Sin embargo, lo más problemático de esta tendencia dentro de las OPaz de Naciones Unidas es que ubica a la organización en una posición extremadamente compleja tanto en el campo de batalla como en la mesa de negociación. Al tomar un rol activo en conflictos armados, en favor de una de las facciones, los cascos azules se vuelven objetivos militares válidos y, por otro lado, los diplomáticos de la organización pierden capacidad de maniobra en pos de alcanzar soluciones políticas.

De la breve descripción esbozada podemos observar cómo esta tendencia se inserta en una relación sinérgica con las dos mencionadas previamente. Por un lado, el aumento de las tensiones dentro del Consejo de Seguridad moviliza a los miembros a plantear operaciones con un perfil más “pragmático” (Percoco, 2020) y de menor incidencia en los territorios en cuestión, con mandatos menos ambiciosos. Mientras que, por el otro lado, su preeminencia de despliegue en África se vincula con una actitud más receptiva a las características robustas que conllevan estas operaciones por parte de los TCCs del continente y en donde se habilita un rol más preponderante de los diversos organismos regionales.

¿Hay un futuro para las Operaciones de Paz?

A partir de lo desarrollado más arriba, queda preguntarnos sobre el futuro de las OPaz. A pesar de que realizar predicciones dentro del análisis político es imprudente, estamos en condiciones de afirmar que el despliegue de cascos azules por parte de Naciones Unidas no dejará de ser una realidad en el escenario internacional.

En primer lugar, las tendencias de los conflictos armados han ido empeorando en las últimas décadas, siendo que la mitad de aquellos que habían sido resueltos a principios del 2000 han experimentado algún tipo de reincidencia. A su vez, las características de estas “nuevas guerras” (Kaldor, 2006) continúan complejizándose. A las actividades conocidas de los *spoilers*, se suman redes de crímenes organizado transnacional, redes globales yihadistas y la interferencia de actores regionales todo lo cual complica la posibilidad de acuerdos sustentables. Es de esperar que estas dinámicas empeoren significativamente bajo los efectos económicos, sociales y políticos de la pandemia del COVID-19. El incremento de los conflictos intraestatales, conjugado con su intratabilidad,

²⁷ Misión de la Unión Africana en Somalia

genera la necesidad del despliegue de OPaz por parte de Naciones Unidas. Este tipo de escenarios, especialmente aquellos en donde no se disputa ningún interés estratégico, son justamente aquellos en los cuales las potencias centrales evitan verse arrastrados a participar fomentando despliegues multinacionales.

En segundo lugar, las OPaz de Naciones Unidas han demostrado ser efectivas y eficientes en lo que respecta a costos financieros. Con respecto a lo primero, podemos citar una creciente y robusta evidencia empírica (Carnegie & Mikulaschek, 2020; Walter, Howard, & Fortna, 2020) que sostiene que las operaciones de mantenimiento de la paz son eficaces para prevenir conflictos armados, reducir la violencia contra la población civil y las muertes en combate una vez que ha comenzado el conflicto armado, ayudar a los beligerantes a lograr la paz y evitar que la violencia organizada se repita una vez que las guerras han terminado (Coleman & Williams, 2021). Ahora bien, al hacer referencia a los costos económicos, es de destacar que una misión de Naciones Unidas representa una inversión mucho menor que un despliegue de características similares por parte de una de las potencias principales. Un estudio realizado durante 2017 por la *Government Accountability Office* del gobierno de los Estados Unidos (2018) comparó los costos que implicó el despliegue de MINUSCA contra el costo que hubiera implicado una misión similar liderada por Washington. El análisis final de esta agencia demostró que el despliegue de los cascos azules representaba un ahorro para los Estados Unidos de 5.3 mil millones de dólares en un lapso de 3 años.

Todo lo descrito en esta oportunidad marca un escenario en el cual las OPaz de Naciones Unidas buscarán adaptarse a una realidad internacional cambiante. La manera en las que se resuelvan las tensiones políticas en el Consejo de Seguridad, las restricciones presupuestarias en el contexto de la crisis de la pandemia y las disputas en torno al alcance y mandatos de las próximas operaciones, serán los carriles por donde se manifestará la dirección que tomará esta histórica institución del sistema internacional. La única certeza que podemos albergar por el momento es que la bandera azul de Naciones Unidas continuará flameando en escenarios de conflictos futuros con el afán de minimizar el sufrimiento humano.

Bibliografía

- Belloni, R., & Moro, F. N. (2019). Stability and Stability Operations: Definitions, Drivers, Approaches. *Ethnopolitics*, 18(5), 445-461.
- Boutellis, A. (15 de Enero de 2020). *Will Peacekeeping Weather the Crisis of Multilateralism?* Recuperado el 05 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2020/01/will-peacekeeping-weather-crisis-multilateralism/>
- Bugayova, N., Clark, M., Walker, M., Briere, A., Yanchuk, A., & Barros, G. (8 de Noviembre de 2019). *The Kremlin's Inroads After the Africa Summit*. Recuperado el 12 de Octubre de 2021, de Institute for the Study of War: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/kremlins-inroads-after-africa-summit>
- Carnegie, A., & Mikulaschek, C. (2020). The Promise of Peacekeeping: Protecting Civilians in Civil Wars. *International Organization*, 74(4), 810-832. doi:<https://doi.org/10.1017/S0020818320000442>
- Coleman, K., & Williams, P. (19 de Febrero de 2021). *Despite Challenges, UN Peace Operations Will Evolve, Not Disappear*. Recuperado el 16 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/02/despite-challenges-un-peace-operations-will-evolve-not-disappear/>
- Curran, D., & Hunt, C. (2020). Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26(1), 46-68. doi:<https://doi.org/10.1163/19426720-02601001>
- Fink, N. C., & Boutellis, A. (20 de Julio de 2021). *Between a Rock and a Hard Place: Counterterrorism and Peacekeeping in the Sahel*. Recuperado el 14 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/07/between-a-rock-and-a-hard-place-counterterrorism-and-peacekeeping-in-the-sahel/>

- Gowan, R. (25 de Noviembre de 2020). *UN Peacekeeping in a Fragmenting International Order*. Recuperado el 13 de Octubre de 2021, de International Crisis Group: <https://www.crisisgroup.org/global/un-peacekeeping-fragmenting-international-order>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.
- International Crisis Group. (30 de Abril de 2019). *Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy - Crisis Group Special Briefing N°1*. Recuperado el 17 de Octubre de 2021, de <https://www.crisis-group.org/global/b001-council-despair-fragmentation-un-diplomacy>
- Kaldor, M. (2006). New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era. *RSA*.
- Karlsrud, J. (2018). *The UN at war: Peace operations in a new era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Karlsrud, J. (2019). United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. *Ethnopolitics*, 18(5), 494-508.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50.
- Muggah, R. (05 de Diciembre de 2014). *The United Nations Turns to Stabilization*. Recuperado el 13 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2014/12/united-nations-peacekeeping-peacebuilding-stabilization/>
- Naciones Unidas. (30 de septiembre de 2021). *Data*. United Nations Peacekeeping. Recuperado el 9 de Noviembre de 2021, from <https://peacekeeping.un.org/en/data>
- Percoco, J. I. (2020). Misiones de Estabilización de Naciones Unidas: el “giro pragmático” en el mantenimiento de la paz. *Boletín Informativo - Grupo de Jóvenes Investigadores*(9), 7-10.
- Siman, M., & Santos, V. (2018). Interrogating the security-development nexus in Brazil's domestic and foreign pacification engagements. *Conflict, Security & Development*, 18(1), 61-83.
- U.S. Government Accountability Office. (6 de Febrero de 2018). *UN Peacekeeping: Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation*. Recuperado el 15 de Octubre de 2021, de GAO: <https://www.gao.gov/products/gao-18-243>
- United States Mission to the United Nations. (29 de Junio de 2021). *Explanation of Vote on the Renewal of the Mandate for the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*. Recuperado el 12 de Octubre de 2021, de <https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-the-renewal-of-the-mandate-for-the-un-multidimensional-integrated-stabilization-mission-in-mali-minusma-2/>
- Walter, B., Howard, L., & Fortna, V. (2020). The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1705-1722. doi:10.1017/S000712342000023X
- Williams, P. D. (14 de Abril de 2021). *A Decade of Developments in Peace Operations*. Recuperado el 05 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/04/decade-developments-peace-operation/>