



Análisis CIPEI N°25
8/2022

Apuntes sobre el retorno de las naciones europeas a las operaciones de paz de Naciones Unidas



Centro de
Investigaciones
en Política y
Economía
Internacional

Por
Juan Ignacio Percoco



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación mensual del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

Equipo editorial

Marina Zalazar

Nicolás Alesso

Agustina Vienna Acosta

María Florencia Marina

Inés Gullo

Florencia Picia

María Florencia Guzmán

Apuntes sobre el retorno de las naciones europeas a las operaciones de paz de Naciones Unidas

Por **Juan Ignacio Percoco**¹

En los albores iniciales de las Operaciones de Paz (OPaz) de las Naciones Unidas, durante los años de la Guerra Fría, “potencias medias occidentales” como Canadá², Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia se hallaron entre los principales proveedores de cascos azules. Las naciones europeas desempeñaron un rol central en la conceptualización y operacionalización del fenómeno (Bellamy & Williams, 2009, p. 40), realizando importantes contribuciones a casi todas las operaciones creadas durante la disputa bipolar (Jakobsen, 2006, p. 381; Heaslip, 2006). Por medio de estas participaciones, dichas naciones ganaron prestigio y márgenes de maniobra en un contexto externo altamente restrictivo, a la vez que esta actividad comenzó a ser incorporada como un importante elemento identitario en torno a su autopercepción en el sistema internacional como “buenos ciudadanos” (Bellamy & Williams, 2009, p. 40).

La caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética significó el inicio de un periodo de expansión de los valores y principios liberales-occidentales, acompañado de un “optimismo” en torno a los resultados esperados (Snyder, 1990). En lo que compete a las operaciones de paz, esto se vio reflejado en una explosión dramática de los despliegues realizados por las Naciones Unidas. En el periodo comprendido entre 1988 y 1998 se crearon 34 operaciones, lo que hace palidecer a las 13 establecidas durante el periodo entre 1948 a 1988. Este importante incremento en la cantidad de operaciones vino acompañado de un sustancial aumento de los cascos azules desplegados llevando la cifra de 11.121 a principios de 1988 a un pico de 78.111 en octubre de 1994 (ONU, 2022), liderados por las

¹ Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario doctoral CONICET. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina – Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), San Martín, Argentina.

² Si bien a lo largo del texto se hace referencia a las prácticas de las naciones europeas, a los fines de este trabajo se decidió incorporar a Canadá dentro de este grupo. Obviamente que el criterio no se ha determinado de manera geográfica, sino más bien identificando, por un lado, la pertenencia del país al mismo grupo regional de Europa Occidental dentro de las Naciones Unidas, mientras que, por el otro, se reconoce una similitud material, ideológica y política con aquellos estados.

contribuciones europeas en los Balcanes, pero también en Camboya, Somalia, Líbano y Latinoamérica.

Sin embargo, el voluntarismo que implicaba una fuerte presencia en los escenarios de conflictos internacionales fue de corta duración. Las traumáticas experiencias en la ex Yugoslavia, el fracaso a la hora de detener el genocidio perpetrado en Ruanda y las impactantes escenas de la batalla de Mogadiscio en Somalia tuvieron un impacto inmediato en el deseo y capacidad política de los Estados y la organización a la hora de comprometer efectivos en nuevas operaciones. Estados Unidos y Europa, especialmente, adquirieron una fuerte "alergia" a desplegarse bajo la bandera de las Naciones Unidas y hasta el día de hoy no volverían a recuperar los niveles de participación del periodo 1990-95. En palabras de Richard Gowan (2018),

European Generals and governments arguably bore a major part of the responsibility for the failure of UNPROFOR in particular. Yet the majority of European armed forces placed the blame on UN officials, creating a legacy of mutual suspicions that would overshadow later UN operations.³

En este marco, la primera década del 2000 estará marcada principalmente por la ausencia de tropas europeas y canadienses de los principales despliegues de Naciones Unidas, a excepción de UNFIL (Líbano) en el 2006-07, el cual contará con una importante presencia occidental -y en especial italiana.

Sin embargo, promediando el 2013, un conjunto de factores comenzó a moldear una cautelosa reincorporación de las naciones europeas a las operaciones de Naciones Unidas. El repliegue por parte de la OTAN de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán, motivó una reaproximación entre diversas capitales europeas y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) en Nueva York. En principio los países de la OTAN buscaron recurrir a las operaciones de paz de las Naciones Unidas con el objetivo de continuar practicando la interoperabilidad entre sus fuerzas en el marco de operaciones multilaterales. Por otro lado, ante escenarios de restricciones presupuestarias, los ministerios de defensa señalaron su interés en mantener ciertas capacidades operativas (y financiadas), y de tal manera se han empleado las OPaz para justificar las mismas (Boutellis & Beary, 2020, p. 3). A su vez, consideraciones geopolíticas los lleva a buscar desarrollar la capacidad de sus ejércitos para operar en escenarios similares a los de China y Rusia, que están cada vez más presentes, en particular en África (Boutellis & Beary, 2020, p. 3). Finalmente, garantizar la estabilidad en el

³ "Podría decirse que los generales y gobiernos europeos tuvieron gran parte de la responsabilidad del fracaso de UNPROFOR en particular. Sin embargo, la mayoría de las fuerzas armadas europeas echaron la culpa a los oficiales de la ONU, creando un legado de sospechas mutuas que ensombrecería las operaciones posteriores de la ONU." [Traducción del autor]

Sahel, se ha constituido en una prioridad estratégica para Europa (y en especial para Francia) en pos de contener amenazas relacionadas con terrorismo, crimen transnacional y flujos migratorios.

Los despliegues de 2006-07 en el Líbano y aquel realizado en la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) de 2009-10, brindaron la imagen de un “regreso” sustancial de las naciones europeas y Canadá a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Sin embargo, en la realidad no será hasta el 2013, y el comienzo de la participación en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), cuando este retorno consolida un conjunto de rasgos particulares que caracterizan esta nueva iteración del compromiso de las potencias occidentales en las misiones bajo la bandera de la organización internacional.

La mayoría de las naciones occidentales han provisto a la MINUSMA de unidades caracterizadas por activos sofisticados de alta tecnología y especialización, como especialistas y equipos de inteligencia, fuerzas especiales y, entre lo más codiciado por el DOMP, unidades aéreas -especialmente helicópteros de transporte y evacuación (Boutellis & Beary, 2020). Estas capacidades han sido históricamente difíciles de adquirir por las misiones de Naciones Unidas y le brindan a los Estados europeos una amplia visibilidad política. Este tipo de aportes, por otra parte, se condice con la actual orientación del DOMP en sentido de enfocarse en las capacidades por encima de las cantidades (dos Santos Cruz, 2017).

De tal manera, en 2013 Holanda desplegó 450 efectivos, junto con 200 elementos de apoyo. Este aporte incluyó un grupo de tareas de operaciones especiales en tierra⁴; una compañía de inteligencia, vigilancia y reconocimiento⁵; y helicópteros de ataque Apache junto con helicópteros de transporte Chinook con equipos de evacuación médica aérea⁶, desplegados en una base holandesa en Gao (van Willigen, 2016). A su vez, Holanda lideró la *All Sources Information Fusion Unit (ASIFU)*⁷, compuesta por 80 oficiales de inteligencia europeos (provenientes de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, y Suecia) quienes se desplegaron a principios del 2014 (Boutellis & Beary, 2020, p. 4). Ese mismo año, Suecia

⁴ SOLTG, por sus siglas en inglés.

⁵ ISR, por sus siglas en inglés.

⁶ AMETs, por sus siglas en inglés.

⁷ Experiencia piloto lanzada en esta misión, la *ASIFU* es una entidad de inteligencia integrada al componente militar de la operación bajo comando del *Force Commander* (comandante militar de la operación). La introducción de un componente de inteligencia dentro de las OPaz ha sido un tema particularmente controversial en Naciones Unidas dado el conjunto de implicancias políticas, estratégicas y legales que conlleva. Sin embargo, con el tiempo, se ha consolidado cierto consenso en torno a la necesidad de que las tropas en el terreno cuenten con apoyo de inteligencia. La complejidad del fenómeno no permite ser tratado en el reducido espacio de este texto.

desplegó un grupo de tareas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento compuesto por 220 personas (Boutellis & Beary, 2020, p. 4).

En 2016, luego de breves despliegues de aeronaves de transportes C-130 por parte de Portugal y Dinamarca entre 2013 y 2015, Noruega lideró la creación de una contribución multinacional rotativa (MRC)⁸ de un C-130 para la misión junto con Bélgica, Dinamarca, Portugal y Suecia. Ese mismo año, Alemania desplegó 600 efectivos junto con helicópteros de ataque y transporte a Gao para reemplazar a los holandeses. Los helicópteros alemanes fueron eventualmente reemplazados por Canadá en el verano del 2018.

Finalmente, en 2020 el Reino Unido desplegó 250 efectivos con una "capacidad de reconocimiento de largo alcance" a MINUSMA, la cual se complementaría en años a seguir con personal en el cuartel general de la misión, así como programas de entrenamiento para las tropas de naciones amigas en el terreno (Karlsrud & Novosseloff, 2020, p. 16).

Si bien este listado de aportes da cuenta del despliegue de activos que claramente asisten en la proyección de poder e incremento de las capacidades en el terreno de la misión, las tropas occidentales suelen ser reticentes a abandonar sus bases dado a una aversión al riesgo, y salvedades realizadas a la hora de acordar los Memorándums de Entendimiento (MOUs) con el DOMP. Según lo recabado por Boutellis & Beary (2020, p. 16) estos contingentes mantienen una "mentalidad de guarnición" y no tienden a aventurarse por fuera de sus bases, en parte por preocupaciones en torno al apoyo médico que puedan recibir sus efectivos. Como consecuencia de esta mentalidad, los aportantes europeos tienden a consultar con sus capitales antes de seguir órdenes de las autoridades de la misión, realizan sus propias evaluaciones de riesgos y siguen sus propias reglas de empeñamiento.

Por otro lado, las experiencias y prácticas adquiridas en Afganistán todavía pesan sobre los oficiales y efectivos europeos tanto en lo doctrinario como en lo operativo. Desde la resistencia a pintar de blanco los vehículos desplegados en las misiones, hasta el giro discursivo hacia la estabilización y el contraterrorismo, su posición se traduce en una actitud más asertiva de las Naciones Unidas en el terreno (Percoco, 2020).

Finalmente, existieron instancias, como por ejemplo la implementación de la ASIFU, en donde las naciones occidentales nunca optaron por una

⁸ En términos prácticos, el MRC consta de tres componentes: el avión C-130 con tripulación de vuelo, personal de apoyo y la infraestructura en tierra. Durante el despliegue, Noruega mantiene el campamento con una sección de nueve efectivos, mientras que los países asociados rotan sus C-130 durante una media de seis meses cada uno, incluyendo las tripulaciones de vuelo, el personal de apoyo, protección de la fuerza y, en algunos casos, elementos de apoyo nacional (NSE) (Boutellis & Karlsrud, 2017).

integración plena en el marco del despliegue. Desde el inicio quedó claro que el acceso a los recursos estaba solo abierto a Estados miembros de la OTAN, e incluso existió cierta reticencia a compartir la información entre las naciones occidentales. A su vez, la falta de integración con la estructura de la misión derivó en que la unidad no pudiera proveer al liderazgo de MINUSMA con el análisis de información necesaria. Por último, existe la percepción entre el personal de Naciones Unidas y algunos estados aportantes de tropas que la inteligencia generada por la unidad era compartida de manera informal (Karlsrud & Novosseloff, 2020, p. 20) con efectivos de la "*Operación Barkhane*"⁹ volviendo a la misión de Naciones Unidas responsable de usos de esa información para ataques franceses.

El aporte total de tropas occidentales en MINUSMA ha sido, en promedio, relativamente modesto, siendo las tropas africanas de naciones vecinas de África occidental y central quienes comprenden la mayoría de los efectivos de la misión. Por otra parte, como hemos visto, una mentalidad adversa al riesgo por parte de las tropas y capitales occidentales pone en una posición comprometida a estas tropas del Sur quienes son las que suelen realizar las tareas y patrullajes más riesgosos, lo que deriva en ser aquellas que cargan con la mayor cantidad de bajas (Boutellis & Beary, 2020, p. 4).

A pesar de todo esto, hoy Europa occidental solo representa menos del 8% del total de efectivos desplegados bajo Naciones Unidas (ONU, 2022). Aún el importante rol de la nación gala queda en segundo lugar ante Italia, quien continuará siendo el mayor aportante occidental de tropas desde su compromiso en 2006-07 en UNIFIL (Líbano), seguidos por España como tercero e Irlanda en cuarto lugar (ONU, 2022).

Este tímido retorno a los despliegues bajo Naciones Unidas deberá continuar siendo evaluado y observado en los próximos años para determinar si el mismo es una tendencia consolidada o una nueva aproximación espasmódica como los intentos anteriores. El contexto de amplia incertidumbre política, económica y estratégica que se evidencia en el viejo continente en el marco de la guerra en Ucrania, puede permitirnos especular un reajuste de las prioridades geoestratégicas de las capitales europeas. Sin embargo, el escenario al día de la fecha permanece abierto.

⁹ La "*Operación Barkhane*" es una operación de contrainsurgencia encabezada por Francia en el Sahel que comenzó en 2014 como sucesora de la denominada "*Operación Serval*" en el norte de Mali. Los 5000 efectivos franceses desplegados en la zona actúan con el apoyo de tropas de Burkina Faso, Chad, Mauritania, Mali y Níger con el objetivo de combatir contra grupos terroristas en la región.

Referencias Bibliográficas

- Bellamy, A., & Williams, P. (2009). The West and contemporary peace operations. *Journal of Peace Research*, 46(1), 39-57.
- Boutellis, A., & Beary, M. (2020). Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping. *International Peace Institute*, 1-40.
- Boutellis, A., & Karlsrud, J. (2017). Plug and Play: Multinational Rotation Contributions for UN Peacekeeping Operations. *NUPI Report*, 1-44.
- dos Santos Cruz, C. A. (2017). *Improving Security of United Nations Peacekeepers*. Naciones Unidas.
- Gowan, R. (2018). European Involvement in United Nations Peacekeeping. En H. Meijer, & M. Wyss, *The Oxford Handbook of European Defense Policies and Armed Forces* (pp. 854-869).
- Heaslip, R. (2006). Ireland's first engagement in United Nations peacekeeping operations: An assessment. *Irish Studies in International Affairs*, 17(1), 31-42.
- Jakobsen, P. (2006). The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence? *International Peacekeeping*, 13(3), 381-395.
- Karlsrud, J., & Novosseloff, A. (2020). Doing Less with More? The difficult 'return' of western troop-contributing countries to United Nations Peacekeeping. *GGI Analysis*, 1-28.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (10 de Julio de 2022). *Estadísticas*. Obtenido de <https://peacekeeping.un.org/es/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.
- Snyder, J. (1990). Averting anarchy in the new Europe. *International Security*, 14(4).
- van Willigen, N. (2016). A Dutch return to UN peacekeeping? *International Peacekeeping*, 23, 702-720.



TWITTER - INSTAGRAM

@cipei_unr

FACEBOOK

@cipei.unr

MAIL

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

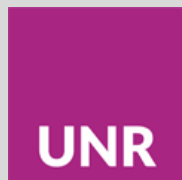
WEB

www.cipei.unr.edu.ar



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario