
Misiones de Estabilización de Naciones Unidas: el “giro pragmático” en el mantenimiento de la paz

Juan Ignacio Percoco¹

Nuevas prácticas en un mundo en cambio

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP-UN) han sido, históricamente, un reflejo de su tiempo. En tal sentido la denominada “crisis del orden liberal” está destinada a impactar en los roles y funciones de las OMP-UN (Andersen, 2018, p. 1). Las políticas de “consolidación de la paz” llevadas adelante por la Organización Naciones Unidas (ONU) se encuentran en un proceso claro de giro hacia el “pragmatismo”. La era del intervencionismo liberal y los ambiciosos proyectos de ingeniería institucional en los “Estados fallidos” comienza a cerrarse, dando paso a una nueva etapa donde parecería predominar una lectura y acercamiento más realista o contextualizada ante los conflictos intraestatales (Andersen, 2018, p. 1; Moe & Stepputat, 2018, p. 1). Este creciente pragmatismo en las OMP-UN contemporáneo se manifiesta en un conjunto de herramientas teóricas articuladas en estrategias políticas. Entre esa miríada de términos, la estabilización se ha convertido en el latiguillo de cabecera a la hora de atender a situaciones caracterizadas por elevados niveles de inestabilidad política y violencia que conducen a crisis humanitarias en regiones geográficas ubicadas en la periferia de occidente (Rotmann, 2016, p. 1).

Habiendo claudicado luego de previos intentos de instaurar Estados democráticos en las periferias conflictivas de occidente, los decisores políticos de la Alianza Atlántica se refieren en la actualidad a la “estabilización” de países o contextos frágiles (Rotmann, 2016, p. 1). El mismo trae a colación un concepto que denota un objetivo factible para las audiencias domésticas, mientras que a su vez da cuenta de las realidades complejas en aquellas naciones cuya estabilidad se intenta “construir”. En otras palabras, en un contexto marcado por la “fatiga de la intervención” luego de las invasiones de Iraq y Afganistán, los nuevos dilemas de inestabilidad políticas son superficialmente resueltos al identificar a la “fragilidad” como el problema, la “estabilidad” como la solución y la “estabilización” como el camino para alcanzarla (Rotmann, 2016, pp. 1–2)

Definiendo el concepto

A la hora de estudiar a las misiones designadas con el nombre de “estabilización” nos encontramos con la primera dificultad, la inexistencia de una definición institucional de las mismas por parte de Naciones Unidas. Siguiendo a Muggah (2014) “Los parámetros conceptuales y operacionales de las intervenciones de estabilización son todavía opacos”. La “estabilidad” y las operaciones de estabilización no han alcanzado un estatus conceptual o doctrinario claro tanto dentro de los círculos políticos como académicos. Tal vez el reconocimiento más significativo de esta vacancia conceptual lo brindó el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (HIPPO por sus siglas en inglés) quien en su informe final sugirió la necesidad de las Naciones Unidas de brindarse a sí misma una definición precisa del significado de “estabilización”, dado que la expresión “posee un amplio rango de interpretaciones” (United Nations, 2015, p. 30).

Para comenzar a salvar dicha dificultad, podemos dirigirnos a las posiciones doctrinarias del denominado P-3, Francia, Estados Unidos y el Reino Unido. Estos miembros permanentes del Consejo de Seguridad han jugado un rol clave en la elaboración de aquellas resoluciones que pusieron en funcionamiento a operaciones de este estilo y por lo tanto resultan un interesante punto de partida para detectar si han influido en su diseño.

De la lectura detallada de los documentos doctrinarios, a saber, Sécurité, Développement, Gouvernance: Contribution des Forces Armées à la Stabilisation (Ministère de la Défense de la République de France, 2010), la Joint Publication 3-07 (US Joint Chiefs of Staff, 2016) y la Unidad de Estabilización del Foreign and Commonwealth Office británico (Stabilisation Unit - GOV.UK, n.d.) podemos percibir algunos puntos en común. Todas se refieren a la estabilización como un medio de responder a un conflicto intraestatal en donde existe la presencia de actores irregulares entre los combatientes. Por otro lado, aclaran que su objetivo es la persecución de un fin político, principalmente la protección y fortalecimiento del Estado anfitrión. A pesar de que esa meta exija ser perseguida

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales – UNR / UNSAM

(principalmente en el caso francés y británico) por medio una operación liderada por civiles, se puede extrapolar que el uso que dan estos gobiernos al término se apoya en una intervención militar robusta (Belloni & Moro, 2019, p. 4). Por lo anterior, los contornos de la estabilización son definidos de manera muy amplia como un conjunto extenso de medidas integradas o coordinadas entre civiles y militares destinadas a influenciar un amplio rango de motivadores del conflicto.

A pesar de ello, identificamos a su vez algunas inconsistencias importantes. Por su parte, la doctrina conjunta del Reino Unido reconoce y acepta divergencias con la propia de la OTAN, la cual vincula directamente estabilización con reconstrucción (mientras que ese no es el caso para Gran Bretaña). A su vez, se distingue de la doctrina de Washington que entiende a la estabilización como una modalidad de contrainsurgencia.

Desde una perspectiva de la academia podemos rescatar el trabajo de Aditi Gorur (2016) quien se dio a la tarea de analizar en profundidad los mandatos de las 4 misiones de estabilización autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hasta la fecha. El autor descubre que el patrón en común que las une es el apoyo hacia el Estado anfitrión para recuperar territorio controlado por facciones armadas no-estatales. Estos actores son catalogados, en principio, como políticamente ilegítimos tanto por la ONU, como por el gobierno del Estado anfitrión y los participantes del eventual proceso de paz, si es que el mismo se lleva a cabo.

En palabras de Andersen (2018, p. 10) las operaciones de estabilización en el marco de despliegues de Naciones Unidas se encuentran asociadas a tres tendencias imperantes en la prácticas del Consejo de Seguridad: el despliegue en situaciones hostiles y volátiles donde no existe “una paz que mantener”; el foco en una protección robusta de los civiles; y la autorización a las tropas bajo bandera de Naciones Unidas a utilizar la fuerza de manera ofensiva para neutralizar a actores armados específicos o estabilizar una situación.

Considerando lo anterior, podemos aventurar junto a Belloni & Moro (2019, p. 3) una definición tentativa de las operaciones de estabilización como un conjunto de actividades militares, humanitarias y de fomento al desarrollo que apuntan a brindar estabilidad a Estados en situación de fragilidad. El fin último es la reafirmación del control del Estado de determinado territorio en disputa. Los orígenes militares de la estabilización, fusionando seguridad con objetivos de desarrollos moderados a largo plazo son elementos centrales del concepto, de manera tal que hasta las definiciones más estrechas del mismo incluyen elementos de peacebuilding y statebuilding (Karlsrud, 2019, p. 4).

Riesgos potenciales y futuro incierto

Detrás de estas nuevas prácticas “pragmáticas” llevadas adelante por parte de las Naciones Unidas se esconden, sin embargo, un conjunto de potenciales peligros.

La lógica predominante de asignar recursos de asistencia humanitaria basada en objetivos militares y políticos (de cierta manera la “securitización” de la misma) no solo distorsiona los principios sobre los que se basa el accionar de diversas ONGs y Organismos Internacionales, sino que, al asociarlos directamente con tropas empeñadas en acciones de contrainsurgencia activa, actúa en detrimento de la efectividad de su accionar humanitario.

Por otra parte, la teoría que sustenta a la estabilización es la de un Estado legítimo que enfrenta a una insurrección ilícita. Cuando este supuesto de base no se cumple, la operación de estabilización desplegada puede encontrarse sosteniendo en el poder a una élite gobernante ilegítima. Esto presenta una serie de problemas, en primera instancia los miembros de este sector no contarán con los incentivos para sentarse a negociar un acuerdo político que seguramente implicaría concesiones y por otro lado los cascos azules serían percibidos como parciales en el conflicto interno y por lo tanto un objetivo válido ante los ojos de la facción contestataria.

En la actualidad, el debate internacional se centra en pensar las diferentes aristas del mundo post-pandemia y se da por descontado que las repercusiones en la arquitectura internacional serán de relevancia. Una de dichas discusiones será, claramente, el impacto del Covid-19 en los despliegues internacionales y su repercusión en la acción de las Naciones Unidas. Si bien aún nos faltan datos, y resulta pronto aventurar conclusiones, podemos arriesgar que considerando las tendencias previas se puede inferir que el modelo de la estabilización (a pesar de los riesgos mencionados) continuará siendo empleado en los años por venir. En un escenario global en donde los Estados se replegaron sobre sí mismos, la estabilización, al plantear en términos generales un conjunto de objetivos menos ambiciosos que en las operaciones del pasado, resultará atractiva para aquellos Estados que aún consideren participar en operaciones humanitarias.

Bibliografía

- Andersen, L. R. (2018). The HIPPO in the room: The pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. *International Affairs*, 94(2), 343–361.
- Belloni, R., & Moro, F. N. (2019). Stability and Stability Operations: Definitions, Drivers, Approaches. *Ethnopolitics*, 18(5), 445–461.
- Gorur, A. (2016). of UN Stabilization Missions. December.
- Karlsrud, J. (2019). United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. *Ethnopolitics*, 18(5), 494–508.
- Ministère de la Défense de la République de France. (2010). Contribution des forces armées à la Stabilisation (STAB) Doctrine interarmées.
- Moe, L. W., & Stepputat, F. (2018). Introduction: Peacebuilding in an era of pragmatism. *International Affairs*, 94(2), 293–299.
- Muggah, R. (2014). The United Nations Turns to Stabilization | IPI Global Observatory.
- Rotmann, P. (2016). Toward a realistic and responsible idea of stabilisation. *Stability*, 5(1), 1–14.
- Stabilisation Unit - GOV.UK. (n.d.). Retrieved May 10, 2020, from <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit>
- United Nations. (2015). *Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership And People*. June, 84.
- US Joint Chiefs of Staff. (2016). *Stability Operations, Joint Publication (JP) 3-07*. 03 August.