

OPERACIONES MILITARES EMERGENTES

Claudio Zanetti Muñoz *

...si la intervención humanitaria constituye efectivamente un atentado inadmisibile a la soberanía, ¿cómo debemos reaccionar frente a situaciones tales de las que hemos sido testigos en Ruanda o en Srebrenica, frente a violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos del ser humano que van en contra de todos los principios sobre los cuales está fundada nuestra condición de seres humanos?

(Kofi Annan, Declaración del Milenio).

Introducción.

El presente trabajo busca entregar una breve respuesta a dos preguntas de investigación, que son: “¿Cómo responden las OPAZ a las Nuevas Amenazas Emergentes y Así-métricas?” y “¿Qué Elementos Afectan a la Multidimensionalidad y Multifuncionalidad de las Operaciones de Paz?” enmarcado en el contexto internacional actual, en donde se manifiesta cada vez con mayor frecuencia el tema del “derecho de intervención humanitaria”. Es así que no surge la primera interrogante de nuestra investigación, ¿Tienen los Estados el derecho de tomar medidas coercitivas –particularmente militares- contra otro Estado para proteger a poblaciones amenazadas en este último?

Este problema surge con gran impulso en el escenario de las relaciones Internacionales de manera mas fuerte que nunca desde el fin de la Guerra Fría; los llamados a la intervención se multiplicaron, algunos obtuvieron respuesta y otros quedaron en letra muerta. Las opiniones quedan divididas en cuanto a la existencia de este derecho e incluso los que lo reconocen no logran ponerse de acuerdo sobre las modalidades, según las cuales éste debe ejercerse, sin embargo los brutales hechos del S-11 impulsaron la lucha contra el terrorismo en el primer plano de las preocupaciones internacionales.

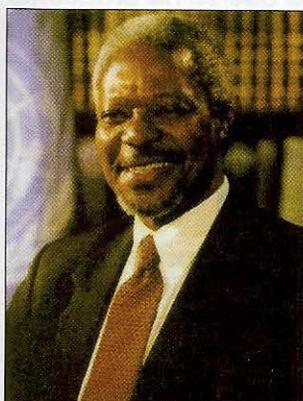
El Secretario General de la ONU (Annan) realizó llamados elocuentes a la Asamblea General en 1999 y en 2000, invitando a la Comunidad Internacional a lograr de una vez por todas un consenso sobre estos problemas y a forjar una nueva unidad sobre las cuestiones fundamentales de principio y procedimiento.

Hasta el fin de la Guerra Fría la seguridad de los Estados se asociaba con el poder militar de éstos, los componentes fundamentales de este esquema eran las alianzas estratégicas y la disuasión (OTAN v/s Pacto de Varsovia), sin embargo, frente a la nueva realidad del escenario internacional, se ha puesto en duda la eficiencia del poder militar como

la mejor herramienta para hacer frente a estas nuevas amenazas.

Cada vez es más frecuente asistir o participar en discusiones sobre la relación que existe entre los conflictos y el nivel de desarrollo económico y social, es decir, la relación que pudiera existir entre subdesarrollo y ausencia de paz. De ser confirmada esta correlación, seguramente la utilización del poder militar no sería la herramienta más idónea para hacer frente a problemas que tienen su raíz en cuestiones económicas.

Asimismo, es de fundamental importancia la temática de seguridad internacional planteada por el secretario general de las Naciones Unidas, desde una perspectiva integral y multidisciplinaria donde se



Kofi Annan Secretario General de las Naciones Unidas.

tome en cuenta la seguridad humana, conceptualizándose la seguridad de los individuos como una forma preventiva para dar respuestas sociales y económicas a las necesidades fundamentales del individuo.

Gubernamentales, Empresas Multinacionales y, fundamentalmente, el individuo y sus derechos particulares; y finalmente en cuarto lugar, la consolidación del proceso de globalización, en este sentido, parafraseando a S. Huntington respecto al "choque de civilizaciones", en lo que denominó como el "choque de la globalización" que afectaría a estados que no han podido entrar exitosamente en este proceso, o no han podido capitalizar beneficios que otros estados sí han podido o sabido capturar. Finalmente, cabe destacar los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York y el del 11 de Marzo de 2004 en Madrid, por constituir estos unos de los más grandes ataques de terrorismo contra civiles en el escenario mundial Post-Guerra Fría.

Este choque de la globalización ha introducido al escenario mundial una lista de lo que se entiende por "nuevas amenazas" o "amenazas no tradicionales" y que son características del nuevo contexto internacional:

- Conflictos intra-estatales (frente a los anteriores conflictos inter-estatales).
- Migraciones (las cuales pueden potenciar conflictos étnicos y religiosos).
- Terrorismo internacional (con una capacidad económica y logística sin precedentes).
- Crimen organizado (responsables de un flujo internacional de divisas también sin precedentes).
- Proliferación de armas de destrucción masiva (fundamentalmente químicas y bacteriológicas).
- Degradación del medio ambiente (destacando la relación de este proceso con el nivel de desarrollo social y económico de los estados).
- Guerra informática.
- Enfermedades pandémicas como el HIV.

Existen algunas de estas Amenazas Emergentes a las que se les denomina "Asimétricas", por plantear una dimen-

¿Cómo responden las OPAZ a las nuevas amenazas emergentes y asimétricas?

Los cambios producidos en el sistema internacional a partir del fin de la Guerra Fría, produjeron algunos cambios en el contexto mundial. En primer lugar se produce el resurgimiento de viejos y ancestrales conflictos étnicos y religiosos; en segundo término, la transformación de los EE.UU. en única potencia hegemónica; en tercer lugar, la consolidación de numerosos actores meta-estatales como Organizaciones Internacionales, Organizaciones no

sión distinta de encarar, que representa eventuales situaciones de crisis o conflictos, en donde las amenazas no sólo son de carácter aislado, sino que se suman a las habitualmente consideradas como tradicionales o convencionales.¹

El término Asimetría es utilizado para resaltar el empleo algún tipo de diferencia para obtener ventajas sobre un adversario. Muchos de los mejores generales de la historia, tenían un instinto especial para su aplicación. Muy similar a las tácticas utilizadas por el Ejército de los Estados Unidos en la Guerra del Golfo Pérsico, los mongoles bajo el mando de Genghis Khan y sus sucesores, emplearon a menudo una movilidad superior, rapidez en las operaciones, inteligencia, sincronización, adiestramiento y moral para derrotar a sus enemigos en campañas relámpago.



Ofensiva militar en el Golfo Pérsico.

No obstante lo anterior, la relación de la Asimetría con las Amenazas Emergentes se basa en plantear una solución para la reducción de la cada vez mayor brecha tecnológica que se produce entre los Estados, tal como lo define Toffler, las diferencias entre Estados Naciones de la Primera Ola (sociedades basadas en la Agricultura) con las de la Tercera Ola (Basadas en las comunicaciones satelitales e informáticas), es cada vez mayor.

Es generalmente aceptado que las Operaciones de Paz son operaciones militares (sin llegar a ser de guerra), en ellas pueden participar civiles, se realizan en apoyo de acciones diplomáticas por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su propósito es mantener o restablecer la paz y la estabilidad en un país o región (Puede incluir operaciones humanitarias).²

Sus principales características dicen relación con los siguientes aspectos:

- a). Que, deben ser constituidas por decisión de un organismo de seguridad colectivo que puede también conducir-las, aunque esto no es imprescindible.
- b). Deben tener una composición multinacional.

Es una realidad que se ha producido un dramático incremento en el número de OPAZ. En los pocos años transcurridos desde el fin de la Guerra Fría, se han ejecutado más Operaciones que en todo el período previo, desde 1948, como convencionalmente se acepta en el contexto internacional.

Del mismo modo estas nuevas OPAZ, han sufrido una visible transformación cualitativa: en tanto que hasta 1987 predominaron las de "mandato clásico" (observadores de treguas y fuerzas de interposición o PKO propiamente dichas), a partir de entonces y dado el surgimiento internacional del espíritu de cooperación que floreció entre los miembros del Consejo de Seguridad, se comenzaron a considerar mandatos ampliados hacia actividades tales como: protección de envíos de ayuda humanitaria; atención de víctimas y refugiados; desminado humanitario; supervisión de elecciones políticas; vigilancia de DDHH; organización administrativa; reconstrucción de infraestructura, etc. Creció también el ámbito de aplicación al incluir conflictos interestatales, y el consenso o

1. Brigadier Alfonso Neira, "El Contexto Internacional y los Conflictos, Nuevas Amenazas y su Impacto en el Seguridad", pág 43.
2. Carta de las Naciones Unidas.

asentimiento de las partes dejó de ser un requisito indispensable para la ejecución de estas operaciones.

Estos cambios, presentan nuevas dificultades: menor control sobre los elementos locales armados, posibles situaciones de anarquía como consecuencia de gobiernos débiles o inexistentes, dificultad de las organizaciones mandantes para ejercer el comando, entre otras. La complejidad de las operaciones emergentes, exige niveles de cooperación desconocidos hasta ahora o sea en qué momento y bajo qué autoridad y sobre cuáles circunstancias.

Hasta hace unos pocos años la cuestión de la intervención con fines de protección humana o humanitaria era considerada como una de las más delicadas y más controvertidas en el dominio de las relaciones internacionales, así sobrevienen las crisis de Somalia, Bosnia y Kosovo, donde las potencias capaces de intervenir militarmente fueron criticadas tanto al momento que actuaron para proteger poblaciones en peligro, o como cuando se abstuvieron de hacerlo (Ruanda).

El concepto que comienza a aplicarse por parte de los Comandantes de Misión de "bajas cero", abre un nuevo escenario, ya que involucra realizar operaciones en que de ningún modo se comprometa la seguridad de los fuerzas de paz y aunque esto parezca una contradicción, se comienza un paulatino traspaso de responsabilidades a nuevas agencias de las Naciones Unidas que deben ser creadas para producir la interrelación con la civilidad y dar una ayuda concreta o producir la coordinación con las ONG para la efectiva solución de los problemas, es así que se crean entre otras, CIMIC, la Coordinadora de asuntos Humanitarios, la División de Asuntos Civiles, etc.

Todos estos cambios se producen como resultado de los nuevos tipos de operaciones que se gestan, que demuestran la obsolescencia de la organización

del DPKO, por lo que se deben adaptar las organizaciones, pudiendo concluirse que se produce una cada vez menor participación militar en oposición a la civil que va en aumento, se privilegia la coordinación con los ONG y se promueve la pacificación, desarme y reinserción, además de la instauración de tribunales Internacionales de Justicia y tribunales especiales cuando el caso lo amerita, para el juzgamiento de las violaciones de los derechos humanos.

Las Operaciones de Paz modernas, sin duda tiene hoy una concepción más global. La interdependencia entre los Estados tiene una ingerencia directa, por lo que las soluciones o medidas adoptadas son de conjunto de la comunidad internacional, la participación de organizaciones supraestatales es imprescindible en un escenario permanentemente cubierto por la prensa internacional, donde cada vez con mayor frecuencia tenemos la posibilidad de contemplar con asombro o estupor imágenes en vivo de la barbarie y deshumanidad de los conflictos étnicos y políticos.

Elementos que afectan a la multidimensionalidad y multifuncionalidad de las Operaciones de Paz.

Cuando se habla del carácter multidisciplinario de las Operaciones de Paz modernas, se refiere al rol que este tipo de operaciones debe cumplir, en donde han quedado en el pasado las operaciones de paz clásicas, dando paso a operaciones de paz modernas que consideran campos de acción no característicos, en donde los derechos humanos, la cooperación internacional, los problemas de género y en general la ayuda a las minorías adquiere una singular importancia.

El nuevo escenario mundial existente, ha dado paso a la aparición de ciertos elementos que de una u otra forma afectan el desarrollo de las Operaciones de Paz; dentro de ellos encontramos los siguientes:

a. Marco Legal (Mandatos).

Se ha planteado en más de una ocasión, que misiones de paz que fueron concebidas para un tipo de operación, hubieron de modificarse, ya sea ampliando el mandato inicial o también incorporando la acción militar o política, según se daba el caso.

La Necesidad de Diferentes Mandatos y Objetivos para el establecimiento de misiones de paz se hace necesario dada la necesidad del Consejo de Seguridad de establecer o delimitar el campo de acción de la misión en particular, el que en el caso de las operaciones de paz (no así las operaciones políticas), se regulan mediante las Reglas de Enfrentamiento autorizadas para esa misión y los acuerdos de SOFA que se establecen entre los países que aportan fuerzas con el país anfitrión, estas medidas sin embargo, siempre en el marco establecido por el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional del Conflicto Armado que es a su vez controlado por la corte Internacional de Justicia y o tribunales especiales creados para tal efecto.

Una solución para este problema pasa por la concientización y aceptación internacional de la necesidad de adaptarse a la realidad única y exclusiva de cada escenario de conflicto, dada los distintos orígenes y causas de éstos, el grado de profundidad, el ámbito en que se desarrollan, los actores involucrados, el grado de cobertura internacional, la repercusión política mundial que pueda tener y también la estatura internacional de los actores involucrados.

La existencia de tribunales y cortes Supraestatales ayuda al cumplimiento de las leyes y al respeto universal de los derechos del individuo, logrando de algún modo humanizar el conflicto, lo que es posible mediante una acción integral de los organismos de las Naciones Unidas, actuando ésta en todos los campos de acción simultánea y coordinadamente.

b. Estandarización de las Fuerzas.

El informe Brahimi³ entre los aspectos más importantes que pudo concluir estaba el hecho de que la preparación de las Fuerzas que se desplegaban como Peace Keeping, poseían una absoluta



Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

REVISMAR 6/2004

3. Informe realizado por el Sr. Brahimi, en el cual se destacó el fracaso de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio en Ruanda en 1994 y para proteger a los habitantes de Bosnia y Herzegovina en 1995.

desigualdad en lo que se refería a su preparación y equipamiento, existiendo algunas naciones que inclusive enviaban personal en período de conscripción.

Esta situación fue parcialmente corregida mediante la oportuna promulgación de instrucciones por parte del DPKO, quien dispuso a los países contribuyentes, adoptar una serie de medidas tendientes a solucionar los problemas que se presentaban en lo relativo a la selección del personal. Sin embargo el nivel de entrenamiento y equipamiento aún mantiene disparidad, tanto por la forma, como por la cantidad, dada la desigualdad económica y cultural que existe entre los distintos países y por ende el proceso de preparación de sus tropas.

Una buena forma de regularizar lo referente a la preparación de las tropas es la adopción de Procedimientos Genéricos Estandarizados de Entrenamiento (SGTM) para los distintos tipos de fuerza, ya sean éstos Observadores Militares, pelotones, compañías o batallones, tanto de fuerzas aéreas como de infantería, ingenieros médicos o integrantes de un Estado Mayor.

En lo relativo al equipamiento, la solución pasa por el cumplimiento de los Estándares de Naciones Unidas, en lo que dice relación con vehículos y equipo, o en caso de imposibilidad de obtención de lo anterior, solicitar el arrendamiento de estos medios a otros países, de manera tal de no ampliar las diferencias de capacidades que se presentan en el cumplimiento de una misión.

c. Actores Involucrados.

El origen de los actores, el escenario y el tipo de conflicto en que se presenta la crisis, indudablemente tendrá una distinta percepción en el escenario Internacional y por ende afectará directamente al grado de respuesta que esta situación tenga.

Un conflicto en Sierra Leona despertará curiosidad en la prensa Internacional y eventualmente preocupación en asociaciones financieras que posean inversiones

en la zona o en el mercado de diamantes, además por cierto de las agencias humanitarias, pero en caso de un conflicto étnico en los Balcanes, aunque no con la celeridad esperada, un organismo regional de seguridad (OTAN) decide intervenir ante un llamado de las Naciones Unidas. Esta acción es fuerte y concisa de manera tal de restablecer la paz, aún por la fuerza y demostrando una resolución del uso del poder militar que no había sido observada desde la guerra de Corea.

Hoy podemos conocer que existe una crisis en Sudán, en donde son asesinados hombres y violadas mujeres árabes a vista y paciencia de la comunidad Internacional. El Consejo de Seguridad emite una tibia Resolución en la cual se otorgaba un plazo de 30 días al gobierno para desmovilizar a las facciones armadas, pero esto sin duda no acabará con las violaciones a los DD.HH. que está ocurriendo en estos momentos.

Este es un claro ejemplo en que no existe una mayor identificación con los derechos de los árabes que están siendo asesinados, demostrando casi inequívocamente que dada la estatura internacional de los Árabes Saudi, la comunidad Internacional decide que el gobierno local solucione el conflicto, propiciando con esto la consecución de las violaciones a los derechos humanos.

d. Diversidad de Tareas.

La ampliación del quehacer propio de las operaciones de paz tradicionales a un campo de acción de las operaciones de paz modernas, involucra poseer la organización y recursos materiales, humanos y económicos para su materialización, además de requerir una mente abierta y educación al respecto para aceptar y adaptarse a tal realidad.

La diversidad de funciones y tareas requiere de un alto nivel de coordinación entre las agencias involucradas, lo que sumado a una adecuada capacidad de flexibilidad de los mandos involucrados, puede permitir mediante la utilización

de un lenguaje común tanto idiomático como técnico, desarrollar la comunicación o traspaso de información necesaria para el trabajo de las Fuerzas.

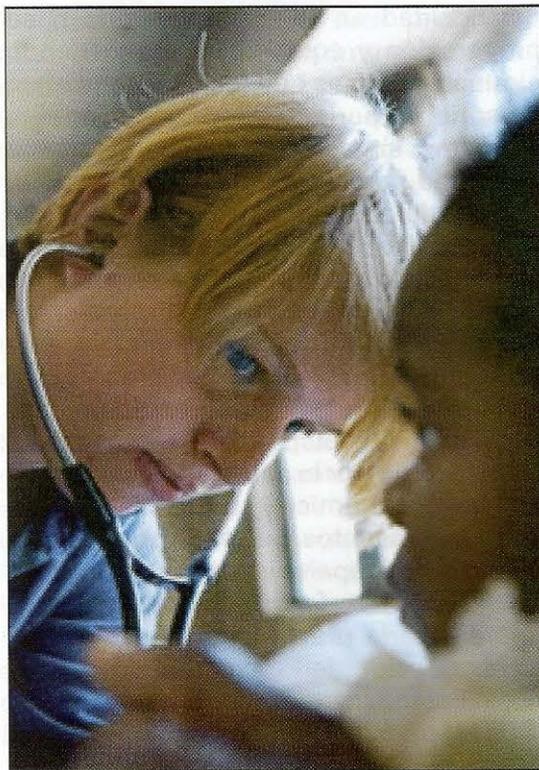
La existencia de un Representante Especial del Secretario General para cada misión, dice relación con la necesidad de monitoreo y control directo que se requiere, lo anterior sumado a la incorporación y/o creación de diferentes agencias o departamentos que coactúan con las fuerzas militares en el desarrollo diario de las tareas de una fuerza en misión de paz.

Una solución para la oportuna coordinación y trabajo de las agencias que permitan cumplir la diversidad de tareas que se requieren en el desarrollo de una OPAZ, es la profesionalización de los integrantes en las materias a desarrollar y en la creación de organizaciones que permitan disminuir paulatinamente la cantidad de servicios "Arrendados por Naciones Unidas", a servicios "Facilitados por Naciones Unidas". Lo anterior otorgaría la flexibilidad necesaria al SRSO para afrontar la diversidad de tareas de la misión con una organización potenciada y flexible en su estructura y su mentalidad.

e. Duplicidad y Coordinación.

La existencia de distintas Organizaciones no Gubernamentales y otras de carácter Regional tales como OTAN, OEA, CARICOM, APEC, etc. plantea la posibilidad de duplicar alguna función de ayuda o desarrollo necesaria para el avance de la misión.

Un claro ejemplo de lo anterior es las funciones que desarrollan por ejemplo la Cruz Roja Internacional, institución mundial de carácter privado, con la Organización no gubernamental de Médicos sin Fronteras, en esta situación ambas organizaciones se desenvuelven al nivel de la ayuda médico-humanitaria, por lo que su accionar requiere más que una competencia por parte de Naciones Unidas, una coordinación para delimitar responsabilidades o niveles de acción.



Médicos sin Fronteras es una organización internacional de acción humanitaria.

La existencia del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y del CIMIC (Coordinación Civil Militar) o la existencia de la UNICEF, la FAO, el UNDP, entre otros es el mejor ejemplo de la necesidad de elementos, oficinas o cargos que coordinen el uso y empleo de los recursos monetarios, materiales y humanos que se utilizan en el desarrollo de una OPAZ, tanto en el ámbito regional como internacional.

Una solución que permita mantener y acrecentar los niveles necesarios de coordinación y disminuya o elimine la duplicidad de funciones, es la creación de organizaciones multifuncionales en el ámbito de Naciones Unidas con un carácter integrador y coordinador que, aprovechando la sinergia individual de las partes, logre aunar el esfuerzo colectivo en beneficio del desarrollo y la paz mundial.

Conclusiones.

- a. Los cambios producidos en el ordenamiento internacional, han producido la aparición de nuevas amenazas que dado su carácter global y desigual adquieren un carácter asimétrico, lo que ha motivado la reestructuración de las Operaciones de Paz Tradicionales a Operaciones de Paz Modernas.
- b. La incorporación de nuevos ámbitos de acción en las misiones de paz, principalmente humanitarios y de desarrollo creó la necesidad de desarrollar organizaciones acordes para su coordinación y funcionamiento, que tuvieran la capacidad de integrar los esfuerzos de las Naciones Unidas con los de Organizaciones Regionales, Privadas y de ONG para el desarrollo de sus funciones.
- c. La multifuncionalidad de las Operaciones de Paz Modernas ha ocasionado que surjan diferentes problemas de coordinación entre las fuerzas participantes, lo que ha dado pie a la creación y organización de distintas funciones o departamentos en el ámbito de Naciones Unidas para disminuir estos efectos y lograr de ese modo el mejor desarrollo de las misiones de paz.
- d. La flexibilidad y capacidad de adaptación y aceptación de un sistema de trabajo multicultural y multidiomáticos es una realidad que se debe aceptar y coordinar para lograr la sinergia de las partes en beneficio del todo.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- *Apuntes de Clases.*
- *Artículo del Brigadier Alfonso Neira, El Contexto Internacional y los Conflictos, Nuevas Amenazas y su Impacto en el Seguridad, pág 43.*
- *Carta de Naciones Unidas.*
- *La declaración del Milenio del Secretario General de Naciones Unidas.*
- *Informe del Sr. Brahimi sobre las Misiones de Paz, del año 1999.*
- *Military Review, Marzo y Abril del 2002, Lecciones para Conflictos Asimétricos, Congresista Ike Skelton.*
- *Military Review, Noviembre y Diciembre de 2002, el Desequilibrio estratégico: una acción en mutación, Teniente Coronel Julio Arellano Gramunt, Ejército de Chile, y Teniente Coronel Humberto Oviedo Arriagada, Ejército de Chile.*

