



Maestría en Ciencias del Estado

“La restructuración necesaria de las organizaciones militares de la ONU en los conflictos actuales.”

Autor: Gustavo A. Visceglie

Tutora: Sybil Rhodes

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2013

SÍNTESIS

La propagación de conflictos armados intra estatales y su origen en la fragilidad de las instituciones estatales, garantes de la seguridad interna ocasionaron, en las últimas décadas, un cambio en el concepto tradicional de soberanía. Las nuevas amenazas hicieron reformular las características de las intervenciones militares de la ONU.

Estos conflictos, caracterizados por la proliferación de armamento, el aumento del crimen organizado, el terrorismo y la ausencia del aparato estatal, centran la violencia sobre poblaciones civiles. La respuesta requiere de inmediatez a fin de evitar tragedias como la de Sierra León y Somalia, es por eso que Naciones Unidas debió flexibilizar el uso de la fuerza.

Pero el éxito de esta flexibilización no solo depende de la preparación y experiencia que las naciones tengan en materia de intervención en conflictos bajo mandato de Naciones Unidas, sino que también requiere que los mandatos en lo referente al uso de la fuerza no sean ambiguos, ya que estos producirían divergencias en el empleo de la fuerza por parte de las distintas fracciones.

Según la teoría moderna de las organizaciones, en la visión de la organización como emergente sistémico, los conflictos sociales en la actualidad son de naturaleza compleja, son de carácter multidimensional, lo político está entramado con lo económico, lo cultural, lo social; una respuesta sesgada reforzará la problemática y la profundizará. En este marco complejo, las variables interaccionan, las del entorno, de carácter independiente condicionan el funcionamiento, operatividad y la eficiencia de las organizaciones.

Las organizaciones militares de la ONU en los conflictos presentes operan bajo estas condiciones, pero su estructuración responde a una realidad del pasado, condicionada por la estructura política de la ONU y no por la complejidad de los entornos actuales. La hipótesis central de este trabajo refiere a que el desarrollo de capacidades necesarias bajo un concepto sistémico conferirá una respuesta de mayor eficiencia en la coordinación para la conjuración de los conflictos actuales.

INDICE

TEMARIO	Pag
1. SITUACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS ACTUALES.	3
1.1 Introducción.	3
1.2 Marco Teórico.	7
1.4 Objetivos.	13
1.5 Diseño metodológico.	15
2. HAITÍ EN PERSPECTIVA COMPARADA. LA FALTA DE COORDINACIÓN DE LAS DISTINTAS AGENCIAS DE LA ONU.	16
2.1 El Origen y las consecuencias del problema.	
2.2 ¿Qué dicen los datos y las estadísticas?	20
2.3 El Derecho a Proteger, más allá de Haití. Una perspectiva comparada.	25
3. ¿SE PUEDE MEJORAR LA COORDINACIÓN DE LAS AGENCIAS?	34
3.1 Estado actual de las políticas adoptadas para el logro de una mayor integración entre las distintas organizaciones internacionales.	34
3.2 Análisis y propuestas de expertos de distintas ONG.	40
4. HACIA LA EFICIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES MILITARES DE PAZ EN OPERACIONES COMPLEJAS	48
4.1 Características de organizaciones que operan en entornos complejos dinámicos y hostiles.	50
5. BIBLIOGRAFÍA	59
6. ANEXOS	
Anexo 1: Glosario.	1-3
Anexo 2: Siglas y acrónimos.	4-5
Anexo 2: Tablas y estadísticas.	6-13

1. CAPÍTULO I: SITUACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS ACTUALES.

1.1 Introducción

a. Antecedentes:

La propagación de conflictos armados intra estatales y su origen en la fragilidad de las instituciones estatales, garantes de la seguridad interna ocasionaron, en las últimas décadas, un cambio en el concepto tradicional de soberanía. Las nuevas amenazas hicieron reformular las características de las intervenciones militares de la ONU, llegando a no requerir de la voluntad de los actores locales para imponer por la fuerza la paz (peace enforcement).

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se han incrementado sensiblemente en número. “El peacekeeping tradicional (mantener la paz entre actores en conflicto que aceptan la intervención externa) se amplió a operaciones electorales, verificación de procesos de desarme y reintegración de combatientes, y empezó a cubrir ciertas zonas grises en la fase de transición entre intervención humanitaria y posconflicto”.¹

Los conflictos actuales, caracterizados por la proliferación de armamento, el aumento del crimen organizado, el terrorismo y la ausencia del aparato estatal, centran la violencia sobre poblaciones civiles. La respuesta a dar a este tipo de conflicto requiere de inmediatez a fin de evitar tragedias como la de Sierra León y Somalía, es por eso que Naciones Unidas debió flexibilizar el uso de la fuerza, limitado a situaciones de autodefensa.

Pero el éxito de esta flexibilización depende de la preparación y experiencia en materia de intervención en conflictos bajo mandato de Naciones Unidas que las naciones intervinientes tengan. Si los mandatos en lo referente al uso de la fuerza son ambiguos sin determinar quién, (tipo de Fuerza) cuando y con que (tipo de armamento a emplear), producirán divergencias en el empleo de la fuerza por parte de las distintas fracciones.

El otro problema repetitivo en estas misiones de Paz de es la falta de coordinación, interacción y cooperación entre las agencias de la ONU presentes, producto de la multiculturalidad y de la conformación de las organización de las distintas agencias².

¹ Informe Final 2006 del Proyecto de Desafíos del Foro Internacional para los desafíos de operaciones de paz
Foro Internacional para los desafíos de operaciones de paz.

b. Justificación

La importancia de esta investigación radica en que se basa en un problema de suma actualidad. Es de interés porque su implementación podría llegar a tener como resultado una mayor eficiencia en el planeamiento y coordinación de las acciones de las agencias de Naciones Unidas presentes en las misiones de paz en todos los ámbitos de su incumbencia, ya sea político, seguridad, derechos humanos, etc.

Motivos que llevaron a esta investigación

En diciembre del 2007, mientras me desempeñaba como Jefe de Operaciones del Batallón Conjunto Argentino Haití 6 (BCAH 6) en la Ciudad de Gonaives tuve la oportunidad de vivenciar el desempeño de las distintas agencias de Naciones Unidas en esa área de seguridad de responsabilidad del Batallón.

Fueron numerosos los problemas de coordinación que se que se sucedieron entre las distintas agencias, siendo resueltos en el campo a medida que se presentaron, muchos de ellos se podrían haber previsto y haberse alcanzado mejores resultados.

Los problemas de coordinación fueron variados, algunos caracterizados por diferencias culturales³ propios de las organizaciones pertenecientes a las distintas naciones intervinientes, que se evidenciaron al momento de actuar. Ante un mismo problema de violencia e inseguridad, la respuesta muchas veces adoptada por el órgano responsable de la seguridad en cada región varió en función de la interpretación que estos le daban, en particular en los grises que la normativa de Naciones Unidas dejaba.

Las Reglas de Empeñamiento (ROE) de las fuerzas militares de los distintos países responden a las normas que sus propios países determinan, limitando y delimitando el uso de la fuerza, estando estas reglas directamente vinculadas con el empleo del Instrumento Militar que la legislación propia de cada uno de estos países prevé. Las ROE Argentina y Brasileña son distintas⁴.

²Informe Final 2006 del Proyecto de Desafíos del Foro Internacional para los desafíos de operaciones de paz
Foro Internacional para los desafíos de operaciones de paz.

³ Al hablar de diferencias culturales, se incluyen el marco legal que rige el actuar de las Fuerzas Armadas en cada uno de estos países.

⁴ La legislación de Brasil prevé el empleo de la fuerza del Instrumento militar para situaciones de seguridad interior, no así la legislación argentina.

Un problema de naturaleza policial, requiere una solución de carácter policial con la intervención coordinada de otras agencias, entre ellas la militar, que es la responsable de darle soporte y apoyo, pero no debe constituirse en la primera respuesta.

Si bien la diversidad cultural es muy importante para dar entidad a la respuesta, la cultura de los pueblos actúa como filtro al momento del accionar de cada uno de los integrantes de las organizaciones de seguridad de naciones Unidas.⁵

Normalmente las organizaciones de gendarmería y militares desplegadas por la ONU responden a una procedencia homogénea, no es el caso de la policía civil de Naciones Unidas (UNCIPOL), que puede llegar a estar conformado por integrantes de más de cuarenta nacionalidades.

Como ejemplo podría citar una de las experiencias vivenciadas por el Batallón Argentino, durante el mes de marzo de 2007. En ese mes se produjo el asesinato de un político de Gonaives de suma popularidad, estando presuntamente involucrado el primer ministro de Haití. Este junto a otros líderes políticos y autoridades de Naciones Unidas concurren a las exequias. La situación en los alrededores del lugar se volvió violenta de un momento a otro, concentrándose una manifestación de 1000 personas con palos y piedras en menos de una hora.

Como elementos de seguridad se encontraban distintas agencias de la ONU, El BCAH⁶ con 2 secciones configuradas para control de manifestaciones⁷ y 1 sección con vehículos blindados para transporte de personal (APC), una sección de gendarmería paquistaní y 4 vehículos patrulleros de UNCIPO. La responsabilidad de coordinación del empleo de la fuerza recaía sobre la Autoridad militar.

Cuando la situación escaló y empezó a aumentar el riesgo de vida de las autoridades civiles de la ONU, se ordenó la evacuación de estos y la represión y disipación de la manifestación.

Algunas consideraciones al respecto que surgen de esta experiencia:

- 1) Fue la primera vez que los soldados argentinos del batallón participaban en la represión de una manifestación; a pesar de no tener experiencia su desempeño fue el adecuado.

⁵ No es el mismo accionar de la gendarmería argentina para controlar un disturbio, que el llevado a cabo por gendarmes paquistaníes.

⁶ BCAH 6: Batallón Argentino Haití 6 (sexto batallón desplegado desde el inicio de la misión).

⁷ Estas secciones estaban equipadas con escudos, casco protector, tonfa, gases lacrimógenos, escopeta con munición de goma.

- 2) Los gendarmes paquistaníes reprimieron con una violencia similar a la que emplean en su país, fue muy difícil detenerlos una vez dispersada la manifestación.
- 3) Los policías de UNCIPOL de origen africano se encerraron en sus vehículos, no así los de origen francés y canadiense cuya respuesta fue ejemplar.
- 4) La evacuación del personal civil de Naciones Unidas a pesar que no fue convenientemente coordinada y planificada se pudo efectuar sin mayores problemas.
- 5) Los APC son vehículos aptos para esta actividad por su protección blindada, no así su armamento que es idóneo para operaciones de carácter militar.
- 6) No se contaba con vehículos hidrantes para dispersar a la multitud.
- 7) No se dispuso de la información adecuada respecto de la magnitud del suceso, ni de las repercusiones que este podría tener.

Como conclusión podemos resaltar lo siguiente:

- 1) Equipamiento no del todo adecuado para un problema de naturaleza policial.
- 2) Conducta de los distintos elementos de acuerdo a su idiosincrasia, costumbres y cultura.
- 3) La respuesta y conducta del personal estaba directamente relacionada con la experiencia previa de acuerdo al rol que desempeñan en sus países.
- 4) Falta de coordinación de las distintas agencias por no tener los mecanismos, ni el entrenamiento adecuados.
- 5) Dificultad en la comunicación por problemas del conocimiento del idioma inglés.
- 6) Falta de difusión de la inteligencia disponible por otras agencias de Naciones Unidas.

Fueron numerosas las situaciones experimentadas por el Batallón Argentino, que evidenciaron lo anteriormente expresado.

c. Definición del problema

¿Se puede optimizar la respuesta de la ONU a los nuevos conflictos?

¿Qué características debe reunir una organización militar de la ONU que posibilite una eficiente interacción y coordinación con las distintas agencias de la ONU, gubernamentales o no gubernamentales, involucradas en los conflictos internacionales actuales?

“Las operaciones de paz no son una verdadera misión para los soldados pero solo ellos pueden llevarlas a cabo”⁸

De acuerdo a lo expresado y observado en los puntos anteriores deberíamos preguntarnos si el mejor garante de la seguridad pública, en forma exclusiva, es un contingente militar, que asume roles que en realidad son de carácter policial, en especial tratándose de fuerzas de carácter regional con distintos rasgos culturales.

En todas estas operaciones combinadas conjuntas y de carácter multidisciplinario, lo fundamental es la coordinación y cooperación entre entidades que permitan desarrollar planes, procedimientos y mecanismos comunes para lograr una mayor eficacia y maximización de los recursos disponibles.

d. Hipótesis

La conformación de una organización militar para operaciones de paz, como emergente sistémico, flexible, profesional, descentralizada, diseñada multidisciplinariamente con organizaciones culturalmente relacionadas; facilitará operar coordinadamente con mayor eficiencia con las distintas agencias⁹ involucradas en los conflictos actuales.¹⁰

1.2 Marco Teórico:

La temática relacionada a la complejidad de los nuevos conflictos, sus causas y consecuencias, el involucramiento y la intervención de los organismos multinacionales y regionales en la crisis desatada, de carácter intraestatal pero con sus efectos impactando en el plano internacional, ha sido y es abordada por distintos especialistas de las distintas disciplinas, existiendo una bibliografía muy prolífica al respecto.

El marco teórico referencial se basa en las teorías de la administración de organizaciones, en

⁸ *Expresión del entonces Secretario General de las Naciones, Dag Hammarskjold, en la década del 50.*

⁹ *Agencias: involucra a las que están bajo mandato de Naciones Unidas, a las organizaciones gubernamentales y a las no gubernamentales.*

¹⁰ *Caracterizados por ser de naturaleza compleja e intra estatal.*

su concepción sistémica.

Esta visión nos permite ver a la organización como un todo interactuando con un entorno en la consecución de un fin. La realidad compleja de la organización, en donde se interrelacionan las partes en forma sinérgica no puede ser abordada en forma reduccionista, toda modificación que se introduzca en una parte de la organización repercutirá en el resto, dando como resultado otro emergente sistémico, teniendo como marco un entorno que la condiciona manteniéndose en un equilibrio para su supervivencia. Este entorno al que se hace referencia está comprendido por todas aquellas variables y factores ajenos a la organización que influyen determinantemente en ella y no puede controlar.

Entender a la organización como un emergente sistémico, permite la comprensión de la dinámica de sistemas, a través de las interdependencias existentes entre las partes y estas con el todo, el cual a su vez es parte de un sistema mayor. Los problemas que se suscitan en las organizaciones no dependen de una única respuesta correcta, la calidad de ésta podrá conducir a cambios que van de lo superficial a lo profundo. Esta solución, además de los resultados deseados, traerá aparejado algunas consecuencias no deseadas en otro sector del sistema. El arte de pensar sistémicamente permite evaluar las consecuencias del acto que escogemos.

De no pensarse sistémicamente se corre el riesgo de dar respuestas lineales, cartesianas, simplificadoras de la realidad, es truncar el carácter multidimensional de la situación. Se encuentran soluciones que atacan el síntoma y no la causa primigenia, volviendo el problema en forma recursiva y con mayor fuerza. En términos de Peter Sengue¹¹ lo importante es poder determinar el punto de aplicación de la palanca, que produzca los cambios profundos deseados a menor costo y no dilatados en el tiempo.

Como bien se expresó, no se puede entender a la organización sin su entorno, no se la puede aislar como muestra en el laboratorio. La efectividad de la organización surge de la correspondencia entre la situación y la estructura, donde los factores de contingencia¹², variables independientes ajenas a la organización, condicionarán a los parámetros de diseño, variables dependientes, debiendo existir consistencia entre unos y otros. El entorno de las

¹¹ Peter Sengue: Director del centro para el Aprendizaje Organizacional del Instituto Tecnológico de Massachusetts. En 1990 escribe el libro *The Fifth Discipline* donde desarrolla la noción de organización como un sistema (desde el punto de vista de la Teoría General de Sistemas). http://es.wikipedia.org/wiki/Peter_Senge.

¹² Los factores de contingencia: Mintzberg los define como variables independientes relacionadas con la situación y a las condiciones de la organización, que condicionan a los parámetros de diseño se pueden clasificar en: Edad y tamaño de la organización, sistema técnico del núcleo de operaciones, factores relacionados al poder y factores relacionados al entorno como ser su complejidad, estabilidad, diversidad y su hostilidad.

organizaciones y sus múltiples variables condicionan a la organización. Estas variables son independientes, que como realidades ajenas no podrán ser modificadas. “La efectividad estructural de una organización requiere una consistencia entre factores de contingencia y parámetros de diseño”.¹³

Si bien es cierto que las organizaciones tratan de dar solución a los problemas, a partir de los medios que disponen, la mutabilidad y la complejidad de la naturaleza del conflicto ha evolucionado tanto que no comprenderlo podrá derivar en una respuesta obsoleta.

La historia está plagada de ejemplos de organizaciones que han fracasado, tal es el caso de los franceses y la línea Maginot¹⁴. Los franceses pretendieron dar respuesta a un nuevo conflicto con organizaciones perimidas, nunca vieron el cambio de paradigma y el resultado fue la caída de Francia en menos de un mes.

Las Variables que influyen y condicionan la estructura organizativa¹⁵.

El diseñar o rediseñar una organización significa modificar las variables intervinientes que estén relacionadas con la división del trabajo y los mecanismos necesarios para su posterior coordinación. Queda así definido un nuevo funcionamiento de este sistema emergente, materializado en sus distintos subsistemas, entre otros, el de comando y control vinculado con el proceso de la toma de decisiones, el subsistema de información, el operativo, etc.

Varios son los mecanismos de coordinación y control que describen las formas en que la organización coordina y vincula la división del trabajo y que la literatura relacionada a la administración refiere como el aglutinante que mantiene unida a la organización.

Mediante el mecanismo de coordinación conocido como “Adaptación mutua” se facilita la comunicación informal, como la que caracteriza a dos integrantes de un mismo equipo. Por medio de la supervisión directa la coordinación se logra en la impartición de órdenes de una persona sobre otras, estando su trabajo interrelacionado.

A medida que el trabajo se hace complejo, predecible, repetitivo y la estructura aumenta de tamaño, no siendo posible exclusivamente coordinarlo por medio de la supervisión directa o por medio de la adaptación mutua, requiere de otro mecanismo de coordinación conocido como la normalización. La normalización hace referencia al que el trabajo es coordinado y controlado por fuera del núcleo operativo, por medio de analistas que se encargan de establecer procedimientos para los procesos de trabajo (procedimiento de combate), normalizan las reglas (Cultura de la organización), estandarizan y determinan los parámetros

¹³ Mintzberg. “La estructuración de las organizaciones” Editorial Ariel. 2005.

¹⁴ Sistema de defensa construido en el límite con Alemania después de la primera guerra mundial.

¹⁵ Mintzberg. “La estructuración de las organizaciones” Editorial Ariel. 2005.

de la medición de los resultados (efectos a lograr, no se especifica el cómo hacerlo) y establecen las habilidades requeridas para cada puesto de trabajo (competencias previas que deben poseer los distintos integrantes de la organización para cada uno de los puestos).

Independientemente que el trabajo pueda estar o no normalizado siempre estarán presentes las otras dos formas de coordinarlo. Ya sea la supervisión directa por la necesaria presencia de la figura del líder en la organización, en particular las militares; ya sea la adaptación mutua, que posibilita la comunicación informal para flexibilizar la rigidez de la normalización o como expresa Chun Wei Choo¹⁶ para evitar la pérdida del conocimiento tácito presente en la organización, que no es posible ni normalizarlo ni formalizarlo.

Como se expresó anteriormente, la efectividad de la organización surge de la correspondencia entre la situación y la estructura, donde los factores de contingencia, variables independientes ajenas a la organización, condicionarán a los parámetros de diseño, variables dependientes, debiendo existir consistencia entre unos y otros.

Los parámetros de diseño, variables dependientes se pueden reunir en cuatro agrupaciones:

- El diseño del puesto.
- El diseño de unidad o agrupación.
- El diseño de los enlaces.
- El diseño de la toma de decisiones.

1. **Diseño del puesto;** Comprende los parámetros de especialización del puesto de trabajo, formalización del comportamiento y preparación y adoctrinamiento.

La especialización del puesto puede darse en dos dimensiones, una vertical que está relacionada con el control de la tarea, que implica que a mayor ampliación vertical mayor responsabilidad en el control y la otra dimensión es la horizontal, que está vinculada con la cantidad de tareas, a mayor ampliación mayor cantidad de tareas diferenciadas controladas por un mismo individuo.

El parámetro de la preparación está vinculado con el profesionalismo y el de adoctrinamiento con la sociabilización de los miembros, adquiriéndose la escala de valores, las pautas de comportamiento y las normas necesarias de la organización que integra. El adoctrinamiento reviste mayor importancia cuando los puestos son delicados o están lejos de la sede central. El profesional requiere de una mayor libertad de acción debido a la complejidad del trabajo.

¹⁶ Chun Wei Choo *“La organización inteligente”* Editorial Oxford. 1999.

La formalización del comportamiento como parámetro se torna viable en sólo en condiciones de certidumbre, ajustándose a organizaciones de tipo burocrática, donde el comportamiento es predecible y sujeto a ser normalizado.

2. **Diseño de la unidad o agrupación de unidades:** Mediante este parámetro se incorpora el mecanismo de coordinación y control conocido como supervisión directa, a su vez que fuerza a los miembros integrantes del agrupamiento a la coordinación mediante la adaptación mutua.

Hay dos formas de agrupar las Unidades, una es según sus fines y otra según su función. Según sus fines comprende a los outputs (resultados) que produce, como ser: Seguridad, medio ambiente, derechos Humanos, infraestructura, etc. O Según la función: fuerza policial, fuerza militar, FPU, etc.

3. **Diseño de enlaces:** Los parámetros de diseño vinculados con el diseño de enlaces son los sistemas de planificación y control (normalizan los outputs) y los dispositivos de enlace (serie de mecanismos que fomentan y facilitan la adaptación mutua)

Los dispositivos de enlace van desde puestos de enlace, grupos de trabajo hasta estructuras matriciales. Estas últimas traen la complicación de que se sacrifica la Unidad de Mando. La estructura matricial es efectiva para la coordinación de complejas interdependencias. Requiere de los individuos de una gran tolerancia a la ambigüedad.

Las tareas complejas y muy especializadas horizontalmente requieren de profesionales y si estas tareas son interdependientes requieren a su vez de dispositivos de enlace para coordinarlas. El mecanismo de coordinación y control utilizado será la adaptación mutua.

4. **Diseño toma de decisiones:** Este parámetro se refiere a la difusión del poder para la toma de decisiones, podrá estar centralizado o descentralizado en la dimensión vertical y / u horizontal del trabajo; cuando el poder reside en un solo punto de la organización se dice que la estructura de la organización está centralizada.

En la dimensión vertical el poder formal esta descentralizado a lo largo de la cadena de directivos con responsabilidad jerárquica y en la dimensión horizontal el poder formal o informal recaerá en los analistas o miembros del núcleo operativo, cumpliéndose la premisa que el poder reside donde se encuentra el conocimiento.

Por otra parte existen factores de contingencia o de la situación, variables independientes que condicionan a los parámetros de diseño, en realidad a través de rediseño podemos hacer frente a esta situación; es más sencillo modificar las variables dependientes para hacer frente a la situación, que intentar negarla o eliminarla. Estos factores se pueden clasificar en: edad y

tamaño, sistema técnico del núcleo de operaciones, entorno y poder.

1. Edad y tamaño: Las organizaciones formalizan su comportamiento con el pasar del tiempo y con el crecimiento de la misma. A su vez cuanto más grande son, más elaborada esta su estructura, más especializados están los puestos de trabajo, más desarrollado está el componente administrativo.
2. Sistema técnico del núcleo de operaciones (materiales empleados): Cuanto más regulado sea el trabajo de operaciones, más formalizado será el trabajo y más burocrática será su estructura. Tal es el ejemplo de una cadena de montaje. Por otra parte cuanto más complejo sea el sistema técnico, requerirá de un staff más especializado que pueda diseñar su empleo. (Ejemplo empleo de drones (vehículos no tripulados)). A medida que se automatiza el núcleo de operaciones se reduce la estructura requiriendo de menos operadores y personal directivo, adquiriendo mayores responsabilidades el personal del staff que diseña y programa a estos sistemas.
3. factores relacionados al poder (en nuestro caso de orden político): A mayor control externo mayor será la centralización en ápice de la organización y mayor será la formalización del comportamiento. Ejemplo: Una casa matriz.
4. factores relacionados al entorno como ser su complejidad, estabilidad, diversidad y su hostilidad.

El entorno de las fuerzas armadas durante la paz es estable, no así durante la guerra donde adquiere de gran dinamismo. Éste, es el que ejerce una mayor influencia sobre la estructura. La falta de experiencia de guerra con lleva resistencia al cambio de la organización y la tornan en una estructura más burocrática.

- a. Estabilidad: El entorno puede ser estable o dinámico, dependiendo de su predictibilidad, del grado de certidumbre relacionados con los cambios que se producirán en el ambiente externo de la organización. El entorno dinámico está directamente relacionado con la ambigüedad y la incertidumbre imperantes. En un entorno estable la organización es capaz de prever sus condiciones futuras y aislar su núcleo operativo normalizando sus actividades, formalizando sus conductas, conformando una estructura más burocrática. Pero cuando el entorno se transforma en dinámico requiere de una estructura más orgánica. Cuanto más dinámico es el entorno más flexible debe ser la estructura.
- b. Complejidad: El entorno de la organización puede ser simple o complejo, dependiendo de la comprensión de la tarea de la organización, cuanto más complejo más sofisticado será el conocimiento necesario. Si la tarea en cuestión puede racionalizarse en tareas

sencillas, el entorno vuelve a ser simple, tal es el caso de la industria automotriz.

- c. Hostilidad: El entorno puede ser hostil o munificente, dependiendo de la existencia de conflicto de poderes, de competencia u oponente, de disponibilidad de recursos naturales, de conflictividad social. La velocidad de reacción está directamente ligada con esta variable. La extrema hostilidad del entorno conduce a una centralización de la organización, sacrifica velocidad de reacción en pos de una mayor seguridad en la toma de decisiones. Los entornos hostiles, son altamente dinámicos e impredecibles. Estos requieren de reacciones rápidas de la organización.

Cuanto más dinámico es el entorno más orgánica es la estructura. Cuanto más complejo sea el entorno más descentralizada estará la estructura.

- d. La complejidad del entorno lleva a la descentralización en la toma de decisiones pero la hostilidad por otra parte actúa en forma convergente buscando la centralización. Complejidad y hostilidad son dos factores que fuerzan en sentidos opuestos a la toma de decisiones. Las disparidades en el entorno estimulan la descentralización selectiva de la organización hacia constelaciones de trabajo diferenciadas, es el caso de entornos dinámicos, complejos y hostiles. Estas constelaciones de trabajo ubicadas en distintas partes de la organización se conformarán para hacer frente a cada una de las contingencias, el poder de la toma de decisiones esta descentralizado selectivamente.
- e. Diversidad: Está Relacionado con los mercados de la organización, estos pueden estar integrados o diversificados, ya sea en cuanto a los servicios que proporciona, en cuanto a sus clientes y a las zonas geográficas en donde desarrolla la actividad. La diversificación fomenta una mayor propensión a dividirse en unidades para atender los distintos mercados. A cada unidad se le puede asignar todas las funciones correspondientes a sus mercados.

1.4 Objetivos

a. Objetivo General:

Determinar las características que debe reunir una organización militar de la ONU, interviniente en los conflictos actuales¹⁷ para operar coordinadamente con mayor eficiencia, con las distintas agencias¹⁸ involucradas en los conflictos actuales.

¹⁷ Caracterizados por ser de naturaleza compleja e intra estatal.

¹⁸ Agencias: involucra a las que están bajo mandato de Naciones Unidas, a las organizaciones gubernamentales y a las no gubernamentales.

b. Objetivos específicos:

- 1) Determinar las causas que dan origen a los problemas actuales de coordinación entre las distintas agencias de Naciones Unidas en Haití y sus consecuencias en perspectiva comparada relacionadas al factor seguridad
- 2) Determinar los parámetros de diseño (variables dependientes) que caracterizan a las organizaciones que como emergentes sistémicos, operan en entornos complejos, dinámicos y hostiles (Factores de la situación – variables independientes).
- 3) Determinar las características que debería reunir una organización militar de la ONU para operar coordinadamente con mayor eficiencia

1.5 Método: Mediante una explicación específica generalizada, se describe y se explica los fenómenos intervinientes, ya sea causales o causados.

Una vez definida la hipótesis se determinaron supuestos u objetivos específicos que se puedan medir, se buscaron informaciones fácticas y se contrastaron los datos con las hipótesis derivadas, el método empleado es el hipotético-deductivo.

Asimismo se realizó un estudio comparado de libros y artículos referentes al problema particular, analizándose el enfoque de distintos autores sobre el tema, qué factores o variables son tenidas en cuenta y qué respuestas y soluciones ofrecen. Esto permitió precisar el estado de la cuestión.

El método como se dijo es el hipotético deductivo. El estudio comienza con la descripción de la realidad actual de las misiones de paz de Naciones Unidas, luego del análisis de la realidad se establecieron las relaciones interdependientes entre los hechos y el problema, caracterizado por una respuesta poco eficiente por parte de Naciones Unidas a los conflictos actuales; posteriormente se elaboraron los objetivos generales y específicos.

Después de formular las hipótesis, se procedió a realizar el estudio de la teoría asociada a dicha hipótesis, relacionada con la estructuración de las organizaciones. Se contrastó la teoría a través de métodos cualitativos y cuantitativos, mediante la observación de los distintos casos, el análisis probabilístico y el estudio de estos. Se analizaron las distintas variables involucradas en el caso Haití y mediante una perspectiva comparada con otros mandatos de Naciones Unidas se determinaron algunas semejanzas y diferencias.

Finalmente se determinaron algunos lineamientos, que debería contener un modelo, que dé respuesta al problema y que esté directamente relacionado con la teoría mencionada. Asimismo se emplearán para el desarrollo del trabajo la investigación bibliográfica, de campo y la obtención de información de Internet.

Factores de contingencia involucrados		Mecanismos de coordinación y control (MCC), flujos de la información (FI) y Parámetros de diseño (PD) involucrados		Variables independientes	Variable dependiente
E n t o r n o	Hostil	MC C	1. Normalización de las reglas. 2. Adaptación mutua. 3. Normalización de habilidades. 4. Normalización de los resultados.	Multidisciplinario Flexibilidad Descentralización Unidad cultural	Coordinación eficiente
	Dinámico				
	Complejo	F I	1. Sistema de flujos regulados. 2. Comunicación informal. 3. Constelaciones de trabajo.		
	Diverso				
Factor de poder: presión externa		PD	1. Preparación y adoctrinamiento. 2. Especialización horizontal 3. Tamaño de la Unidad. 4. Agrupación de Unidades 5. descentralización vertical 6. Dispositivos de enlace.		

Como se expresó y en relación al cuadro precedente, los factores de contingencia condicionarán los parámetros de diseño de la organización, los cuales convenientemente articulados mediante adecuados flujos de información y mecanismos de coordinación y control permitirán la conformación de una organización militar para operaciones de paz, flexible, profesional, descentralizada, conformada multidisciplinariamente con organismos culturalmente relacionados. Estas son las cualidades necesarias para que la organización pueda operar coordinadamente con mayor eficiencia con las distintas agencias involucradas.

2. CAPÍTULO II: HAITÍ EN PERSPECTIVA COMPARADA. LA FALTA DE COORDINACIÓN DE LAS DISTINTAS AGENCIAS DE LA ONU .

Introducción

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MUNUSTAH) entró en vigencia en abril de 2004. La situación que presentaba el país era de caos generalizado, bandas armadas, Fuerzas paramilitares (ex Fuerzas Armadas), zonas liberadas, corrupción política y policial, alta tasa de desempleo, etc.

La MINUSTAH estuvo compuesta inicialmente por 7.500 militares, 1.951 policías y por un millar aproximado de personal civil. En la actualidad luego de las catástrofes ocurridas el número de militares ronda en 12000 efectivos.

El mandato de MINUSTAH comprende:

- La estabilidad y seguridad de la situación para restablecer el Estado de derecho
- Poner en marcha las políticas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)
- Asistir en el proceso político, organización de elecciones y la promoción del respeto de los derechos humanos.

Inicialmente, a continuación se presenta un análisis referente a los orígenes y las consecuencias de la falta de capacidad de respuesta eficiente por parte de las organizaciones militares de la ONU, derivadas de problemas de carácter político, de su estructuración, de su conformación y de la falta de integración y coordinación.

Esta falta de integración y coordinación se da con:

- Diferentes agencias pertenecientes a la ONU (organizaciones civiles, Fuerzas militares. Fuerzas de Seguridad y Policía Civil de Naciones Unidas).
- Organizaciones militares presentes por convenios bilaterales y no dependientes de la ONU.
- Organismos estatales.
- Organizaciones internacionales no gubernamentales.
- Policía local (PNH).

Posteriormente se realiza un análisis a partir de datos y estadísticas publicadas por la ONU y otros organismos especializados. Finalmente y en relación al “Derecho a Proteger” (R2P), mediante una perspectiva comparada con otros conflictos, se extraen conclusiones relacionadas a los patrones que los caracterizan.

2.1 El Origen y las consecuencias del problema

Los problemas de funcionamiento de las Organizaciones en Haití, observándolas interactuando dentro un sistema mayor responden a un error primigenio de no haber valorado e interpretado la situación estratégica en su real dimensión. Algunos de los aspectos que caracterizan esta situación son los siguientes:¹⁹

- a. Conflicto intra estatal, de naturaleza compleja requiere no solo de estabilidad y seguridad de la situación sino también involucramiento en la reconstrucción del Estado.
- b. Inexistencia de grupos enfrentados, sino organizaciones delictivas que explotan el desmembramiento del Estado, oprimen y violan los derechos de las personas. Las características del problema por los actores involucrados son de carácter policial.
- c. Únicas fuerzas Haitianas son fuerzas policiales, desacreditadas y no reconocidas por la población, debido a su corrupción estructural; no existen ni fuerzas de seguridad, ni militares para el control y gestión de las fronteras.
- d. Instituciones gubernamentales carentes de legitimidad, la desacreditación del sistema impositivo, la falta de recursos para el funcionamiento del gobierno, organizaciones civiles que disputan el poder al estado, condicional la viabilidad de la democracia.
- e. Falta de coordinación y cooperación entre las agencias de Naciones Unidas limitan y condicionan el apoyo humanitario efectivo.

Según Ain Bilbao²⁰ la falta de un diagnóstico preciso por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la historia, el tipo de conflicto y la naturaleza de la violencia en Haití, explica, la recurrente inestabilidad y la persistencia de la violencia en la nación caribeña.

Un análisis estratégico erróneo deriva en una misión no acorde, la que a su vez con llevará a una organización que no estará en condiciones de afrontar eficientemente la realidad. La táctica no soluciona los errores de la estrategia.

“La misión de imposición de la paz desplegada en el país utilizó la disuasión militar para contener las manifestaciones externas de la violencia “congelando” así el conflicto y

¹⁹ Charles T. Call, Gija Sorensen (2009) CIC (Center on International Cooperation). U.N. Peace operations and state-building: a case study of Haiti. http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/haiti_call_sorensen.pdf.

²⁰Gastón Ain Bilbao “Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado”. 2009 dialnet.unirioja.es/servlet/articulo (Ex asesor político, Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para reforzar la democracia en Haití).

garantizando la realización de elecciones masivas y transparentes.”²¹

De ser así, en oportunidad que se retire la MINUSTAH, la violencia recrudecerá. En términos de Peter Sengue se está atacando el síntoma y no el problema, el no entender la complejidad del sistema macro del cual es integrante la organización de la ONU, lo único que se está haciendo es dilatar los efectos en el tiempo y el problema recrudecerá con más fuerza como en todo proceso de la dinámica de sistemas. **A mi entender este es uno de los fundamentos por el cual las misiones sucesivas de la ONU en Haití han fracasado.**

El tipo de conflicto en Haití requiere de otra forma de solución que no es la militar en forma excluyente, el cambio estructural necesario es un proceso de largo plazo que permita revertir las condiciones de vida de la población. Por el contrario, el mandato de las Naciones Unidas, insta a la MINUSTAH a mantener el entorno estable y seguro, siendo este un objetivo de corto plazo. Es más este mandato político al referirse excluyentemente al entorno estable y seguro, circunscribe el problema al ámbito de la seguridad, cuando en realidad queda pendiente un cambio institucional, económico y social en la isla.

La inexistencia de fuerzas federales confiables que brinden la seguridad interior necesaria obligó a que la MINUSTAH excluyera a la PNH de operaciones militares y civiles a efectos de evitar la filtración de la información. La PNH fue una de las causas que llevaron a considerar a Haití como un Estado fallido. La ineficiencia actual de ésta para conjurar la violencia y la inseguridad no sólo radica en su insuficiencia de efectivos, equipamiento o falta de entrenamiento sino en un problema estructural que de no modificarse hará que el pasado se torne recursivo. Los índices de corrupción dentro de la fuerza y de la violación de derechos humanos son alarmantes.

El reemplazar a la PNH con fuerzas militarizadas de la ONU para atacar el delito común, conllevó el empleo de un medio no acorde con la esencia de su existencia. Evidentemente el empleo de estos medios para conjurar el delito produjo daños colaterales afectando directamente a la población civil, la cual de acuerdo al mandato se la debía proteger. El modelo de imposición de la paz en cuestiones de seguridad interior, donde no existen dos bandos enfrentados sino organizaciones delictivas no es una operación acorde para los cascos azules, para lo cual no están preparados.

Esta cuestión, considera Barbini²² es de carácter coyuntural, se debe a que ningún Estado

²¹ *Ibidem.*

²² Barbini, Patricio. “Lecciones aprendidas y lecciones imprevistas” tras la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Trabajo publicado en el Libro Operaciones de paz de Naciones Unidas. 1a ed. - Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2011.

del mundo dispone Fuerzas de Seguridad ociosas para aportar a Haití, las mismas son empleadas en sus propios países, es por ello que las Naciones, seden organizaciones militares.

Uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento del sistema de seguridad, es el subsistema de comunicación e información (inteligencia), ya que es el que permite retroalimentar el proceso de la toma de decisiones. La inexistencia de este subsistema en la PNH y en las fuerzas de la MINUSTAH, obligó a que estas últimas actúen reactiva y no proactivamente adelantándose a los acontecimientos.

Relacionado con las políticas de género (SGBV²³) implementadas por la ONU, el fracaso de ellas se debe a la superposición de agencias de ONU, al trabajo descoordinado de éstas y a la falta de capacitación previo al despliegue.

Según el informe producido por Avelar Giannini²⁴ “Numerosos peacekeepers sin preparación en la temática continúan siendo desplegados en operaciones de paz y, en algunos casos, se convierten en parte del problema formando parte de actos delictivos”. Este informe sostiene que el problema de la formación de las fuerzas de paz en las cuestiones de género se debe a la rotación constante de las fuerzas cada 6 meses, a la barrera idiomática y a la falta de conocimiento profundo de la zona donde se encuentran desplegados, lo que con lleva a no involucrarse en la cuestión identificándolo como un problema ajeno.

Asimismo subyace un problema cultural, la masa de los policías de la UNPOL y de la FPU son de procedencia asiática y africana, en muchos de los países de esas regiones consideran como algo normal la violencia de género, “como reprimir un comportamiento al cual ellos están acostumbrados y consideran normal”. Esto demuestra una falta de uniformidad en acciones y procedimientos de los miembros de Naciones Unidas.

2.2 ¿Qué dicen los datos y las estadísticas?

Para complementar el análisis realizado y comprender mejor visualmente el motivo y las causas de los distintos problemas de la Misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), base mis estudios en una serie de estadísticas y datos (anexados al trabajo)

²³ SGBV (sexual and gender based violence) *Violencia sexual de género.*

²⁴ Renata Avelar Giannini. *En la encrucijada: Haití, MINUSTAH y la comunidad internacional. Reporte final Trabajo de campo en Haití 31 de mayo al 30 de junio 2011. Investigadora de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) en diversos proyectos, particularmente en el área de género y operaciones de paz.*

aportados por distintas agencias, ya sea de carácter oficial, pertenecientes a la ONU, como elaboradas por OONNGG, arribando a las siguientes conclusiones:

a. Referente a la distribución de efectivos por agencias²⁵

Entre el año 2004 y el año 2009 se observa un incremento gradual de los efectivos policiales y militares, dato directamente relacionado con la incapacidad de la PNH de resolver problemas delictivos, mientras que el incremento de efectivos entre el 2009 y el 2010 es referente al terremoto de ese año. La disminución prevista para el 2013 responde el llevar el número de los efectivos al existente antes del terremoto.

Entre el 2004 y el 2012 los efectivos militares se incrementaron en un 40 %, mientras que los efectivos policiales lo hicieron en un 200%, esta diferencia está directamente relacionada a la naturaleza del conflicto y a la naturaleza de los medios necesarios para conjurarla.

Los países integrantes de la misión no respetan los valores indicados por Naciones Unidas respecto al grado de representatividad de la Mujer en los componentes de sus fuerzas. El valor indicado es de un 20 %. La realidad es que estos países no poseen en sus fuerzas ese grado de representación, inclusive alguno de ellos, no aceptan a las mujeres como integrantes.

Por otro lado la cultura organizacional que pretende la ONU imponer a sus organizaciones, no se corresponde muchas veces con la cultura propia de cada uno de estos países. Un Batallón conformado por 500 hombres, donde la presencia femenina se reduce en la mayoría de ellos a menos del 3% y que a su vez el personal está confinado durante 6 meses a un único espacio físico compartido, como ocurre con las bases de la ONU; donde no existe intercambio con el entorno salvo para la ejecución de actividades operativas y que en la cultura de estos, las mujeres no son vistas con los mismos derechos que el hombre, es probable que tenga episodios y hechos de violencia y acoso contra la mujer.

Estos estándares de porcentajes son cumplidos en el Staff internacional donde el plantel femenino representa la tercera parte, esto se debe en gran parte, a que el reclutamiento de selección es llevado a cabo en forma individual por Naciones Unidas.

b. Referente a la distribución de efectivos policiales y militares por países²⁶

²⁵ Ver Anexo 3 Documento a. Distribución de efectivos por agencias Pág. 80.

Para abordar este análisis se tuvo en cuenta tres estadísticas de 3 años distintos, en forma escalonada. (esto es válido, ya que años consecutivos no representaban mayores diferencias entre ellos).

AÑO	ELEMENTO	PORCENTAJE	Obs	AÑO	ELEMENTO	PORCENTAJE	Obs
2005	Efectivos Latino-americanos	54	Del total de las Fuerzas Militares	2005	Efectivos Brasil	19	Del total de las Fuerzas Militares
2007		58		2007		17	
2010		62		2010		25	
				2005	Efectivos Brasil	35	Del total fuerzas latino-americanas
				2007		29	
				2010		40	

Este cuadro resumen extraído de las estadísticas anexadas al trabajo, nos permite observar por un lado la representatividad de las fuerzas latinoamericanas en la misión en Haití y por otro el liderazgo efectivo del Brasil en ésta. En las antípodas de este dato se encuentra la representatividad latinoamericana en las fuerzas de seguridad (FPU y UNPOL), en donde nunca superaron un 4%. Es más los países latinoamericanos no tienen desplegadas unidades policiales tipo gendarmería (FPU), como lo muestra el cuadro siguiente.

Efectivos	PORCENTAJE	Obs
Latinoamericanos	4%	Fuerzas de seguridad (UNPOL y FPU)
Asiáticos	54%	
Africanos	26%	
Europeos	9%	
EEUU y Canadá	7%	

Como se puede observar de esta tabla resumen la masa de las fuerzas de seguridad provienen de culturas totalmente distintas, el 80 % provienen de África y de Asia. La mayoría de los países integrantes de esos continentes difícilmente compartan la cultura de la organización de corte occidental que Naciones Unidas busca imponer a su organización. La UNPOL en Haití está compuesta por 1251 agentes de policía, procedentes de 47 países distintos, de distinta cultura, de formación diferenciada y con distinto idioma. En la

²⁶ Ver Anexo 3 Documento b. Distribución de efectivos policiales y militares por países Pág. 81-83.

mayoría de los casos provienen de países con creencias culturales que no se conciben con las políticas adoptadas por Naciones Unidas, como ocurre con el SGBV.²⁷

c. Referente a los contribuyentes con mayor cantidad de personal militar y policial en las Misiones de Paz en el mundo. Junio 2012.²⁸

- Brasil participa masivamente en forma excluyente en Haití siendo la nación Líder de la misión.
- Argentina como Sri Lanka aportan a la misión de Haití la masa de las fuerzas designadas por estos países para misiones de Paz.
- Los mayores contribuyentes de personal a Naciones Unidas, independientemente de la misión, son los países asiáticos seguidos de los africanos.

d. Referente a la situación particular de los países contribuyentes en Haití, de acuerdo al Índice de probabilidad de Estados fallidos sobre la base de indicadores económicos, militares, políticos culturales y sociales²⁹

- Este estudio nos permite observar el grado de riesgo y probabilidad que un país tiene de constituirse en un estado fallido, lo importante de la tabla son las variables que fueron tenidos en cuenta y que están directamente relacionadas con la complejidad del problema. Al momento de analizarlo se deben evaluar todas estas variables para evitar que una solución parcial, genere otro problema, que termine repercutiendo con más fuerza en otro lugar y en forma recurrente. Las variables observadas son las siguientes:
 - 1) Concentración demográfica.
 - 2) Personas refugiadas o desplazadas. Pueblos o grupos oprimidos.
 - 3) Personas exiliadas o desterradas
 - 4) Desarrollo económico. Indicadores de pobreza, narcotráfico, escolaridad, etc.
 - 5) Legitimidad del Estado. Niveles de corrupción de los distintos estamentos.
 - 6) Estado y prestación de servicios públicos.
 - 7) Derechos Humanos- Garantías constitucionales.
 - 8) Enfrentamiento de facciones armadas. Injerencia e intervención política externa.

²⁷ SGBV *Sexual and Gender-based Violence (Violencia sexual y de género)*.

²⁸ Ver Anexo 3 Documento c. *Contribuyentes con mayor cantidad de personal militar y policial en las Misiones de Paz en el mundo. Junio 2012. Pág. 85.*

²⁹ Ver Anexo 3 Documento d. *Situación particular de los países contribuyentes en Haití de acuerdo al Índice de probabilidad de Estados fallidos en base a determinados indicadores, económicos, militares, políticos culturales y sociales. Pág. 86.*

- Haití está considerado séptimo en esa escala. Los indicadores muestran el estado de exclusión social, de pobreza extrema, de violencia, de corrupción política, policial, la falta de garantías y de derechos ciudadanos. Esta situación no difiere de la que presentan muchos de los países que aportan personal para integrar las fuerzas de seguridad de Naciones Unidas.
- El 25 % de los países que aportan personal de UNPOL están dentro de los primeros 30 puestos de la escala.
- El 32 % de los efectivos de UNPOL pertenecen a países que se encuentran en similares características a las de Haití.
- En el caso de América Latina ningún país está por encima del puesto 50, en particular el grupo ABC+U³⁰ está por debajo del puesto 120.

La gran pregunta que me formulo y que podría ser sujeto de otro estudio, es si el personal integrante de Naciones Unidas proveniente de países que se encuentran en situación de violencia extrema, de exclusión social, violencia de género, escasos recursos, corrupción política y policial, funcionarios públicos de Estados corruptos, en situación similar a la de Haití; no se encuentran ya sumergidos en la misma coyuntura. Y de ser así, si realmente están en condiciones de comprometerse con la cultura organizacional que pregonan Naciones Unidas y cumplir acabadamente con su mandato.

Así como sucede con la baja representación de efectivos de Latinoamérica en las fuerzas de seguridad, lo mismo ocurre con la proporción de la planta del personal civil de Naciones Unidas, alcanzándose apenas el 6 %. “La casi nula presencia de connacionales latinos civiles en esta Misión demuestra el importante déficit que se tiene con respecto a la incorporación de personal no militar en Operaciones de Paz de Naciones Unidas, lo que refleja la falta de una adecuada representación geográfica de personal nacional y latinoamericano en la única Misión de Paz en nuestra región.”³¹

2.3 El Derecho a Proteger, más allá de Haití. Una perspectiva comparada

Luego de haber analizado las causas de la situación del conflicto en Haití, se presenta un análisis comparado de los conflictos de similares características, en donde el mandato

³⁰ Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

³¹ Juan Pedro Sepúlveda Castro. “La experiencia de MINUSTAH: Un aporte regional hacia la consolidación de la paz”. <http://www.apuntesinternacionales.cl/rol-de-chile-en-minustah-y-cooperacion-bilateral-con-haiti/>

principal es la Protección de Civiles o el derecho a proteger (R2P), destacándose las similitudes y las características generales de ellos en relación a la investigación en cuestión.

Según el informe de las operaciones de paz de Naciones Unidas en el año 2010³², la complejidad de los mandatos continúa creciendo. Algunas misiones de la ONU conservan el tradicional apoyo a la cesación del fuego, la observación y las tareas de vigilancia, como es el caso de Chipre, mientras que otras operaciones desplegadas en la actualidad presentan similares características; entornos inhóspitos, remotos, peligrosos, de alta densidad demográfica, de escasos recursos, de infraestructura poco desarrollada y con retos logísticos considerables.

Esta caracterización obliga a llevar a cabo en forma creciente tareas multidimensionales, que comprenden el apoyo a procesos de paz, asistencia a procesos políticos, asistencia en la reforma de los sistemas judiciales, capacitación del personal responsable de hacer cumplir la ley, formación de fuerzas policiales, construcción del estado de derecho, protección de civiles, desarme y apoyo al regreso de los desplazados internos y refugiados.³³

Como expresé el Mandato principal que caracteriza a este tipo de operaciones es la de protección de los civiles, siendo la tarea más difícil de cumplir, por las características del entorno y del conflicto, enunciados. La Protección de los civiles ha sido durante mucho tiempo la finalidad de la acción de la ayuda humanitaria (por Ejemplo de la Cruz Roja Internacional, diversas ONG, etc), pero en años recientes se ha vuelto cada vez más un objetivo compartido entre el derecho internacional humanitario, comunidad internacional y los actores militares y de mantenimiento de la paz.

“Las fuerzas militares internacionales o de mantenimiento de la paz descreen muchas veces de la capacidad de la contribución que los actores humanitarios pueden aportar a la seguridad y la protección de los civiles.”³⁴

Las dificultades fundamentales para la cooperación e integración de los diferentes organismos y que se repite en todos los conflictos, está dado por la diferencia cultural, la diversidad idiomática, en el uso de la terminología, en la determinación de las prioridades y en el trabajo

³² *Producido por Sección de Paz y Seguridad del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/peacekeeping/> Nueva York Marzo 2011.*

³³ *Aspectos detallados en el informe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/2429/Rev.15 – junio de 2012.*

³⁴ *Victoria Metcalfe HPG 2012. “Derecho a proteger. La interacción entre las organizaciones militares internacionales y los actores humanitarios” Trabajo que es parte de un proyecto de investigación titulado “Coordinación Civil-Militar”. www.odi.org.uk*

en equipo, todas estas variables entendidas como aglutinadoras imponen a todos los organismos presentes, no importa procedencia o naturaleza, un trabajo común, debiendo interactuar constructivamente, para el logro de la protección y otras cuestiones de carácter humanitario.

Metcalf³⁵ entiende que aunque existen diferencias en la prioridad y el enfoque del concepto de protección de los civiles entre las fuerzas militares, organizaciones humanitarias, y organizaciones militares para el mantenimiento de la paz; estas concuerdan tácitamente en que la protección incluye a tres componentes claves:

- a.** El cumplimiento por todas las partes en conflicto con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.
- b.** Mitigar o reducir las amenazas y las vulnerabilidades de las poblaciones civiles.
- c.** A largo plazo, la creación de un ambiente estable y protegido, con el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades estatales y locales.

A partir de estos preceptos rectores se debe lograr la comunión de esfuerzos. La protección de la población civil es un principio rector que abarca a todos los mandatos, ya sea conflictos armados como otras situaciones de violencia, en donde podemos incluir el conflicto de Haití. Este creciente rol humanitario en la mejora de la protección de los civiles está evidenciado en el crecimiento del número de organizaciones involucradas en esas actividades, y en el creciente alcance de sus actividades.

Con respecto a las misiones de paz de la ONU, ocho misiones en la actualidad tienen explícitamente el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU para la protección de civiles. Estas son MONSUCO (RDC), UNMISS (Sudán del Sur), la UNAMID (Darfur, Sudán), la MINUSTAH (Haití), UNIFIL (Líbano), la ONUCI (Côte d'Ivoire), la UNMIL (Liberia) y UNISFA (Abyei, Sudán).

El departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (DPKO), describe la protección de civiles como "quizás la más grande contribución que una misión puede hacer", y el Consejo de Seguridad de la ONU ha afirmado que la protección civil debe ser considerado como una prioridad en la asignación de capacidades y de recursos (Seguridad de la ONU Council, 2009).

Metcalf considera que debido al crecimiento del número de organizaciones involucradas en actividades de protección Civil y en el creciente alcance de sus actividades, se dificulta cada vez más las coordinaciones entre los distintos actores, siendo fundamental la comunión y el

³⁵ *Ibíd.*

aglutinamiento bajo único objetivo político.

El problema que se suscita es la visión que tienen los distintos actores respecto de las prioridades en la Protección Civil, la cual a lo largo de una misión va adoptando distintos enfoques. Para las Fuerzas Militares y de Seguridad de Naciones Unidas, inicialmente en la etapa de la estabilización constituye un medio que le permite legitimidad de la misión ante la población y la obtención de información.

La OTAN, en su nueva doctrina, conocida como “Operaciones de amplio espectro”, caracterizadas por ser llevadas a cabo en ambientes de naturaleza compleja, tiene por uno de sus objetivos primordiales “El ganarse los corazones y mentes”, lográndolo a través de la Protección Civil.

Esta visión no es compartida por las organizaciones humanitarias, las cuales consideran que la vinculación de las actividades de protección, con la acción militar se contraponen con los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia³⁶, colocando a las organizaciones humanitarias y sus beneficiarios en un riesgo mayor, constituyéndose en posibles blancos de ataque por ser identificados como parte de las organizaciones militares o fuerzas de paz.

En este punto el conflicto de Haití difiere con el resto de los mandatos, ya que en la isla caribeña el problema es de criminalidad interna y no de bandos enfrentados.

La neutralidad mencionada, a la que están obligadas las organizaciones de la ONU también se ve afectada en numerosas ocasiones, por cuanto para efectivizar la intervención requieren de la aceptación del Estado Receptor, y este y sus agencias de gobierno en algunos conflictos están involucrados en hechos de corrupción, de violación de los derechos humanos más básicos; quedando la ONU frente a toda la población como aval de un estado corrupto. En el caso de Haití, en donde la corrupción política es una de las manifestaciones más evidentes, perjudica al mandato de la ONU, donde la gente en su mayoría ya le restó el crédito y desea la culminación de su presencia.

“En Afganistán la policía local afgana (ALP) opera bajo el Programa de estabilidad de Operaciones de los EE.UU. y son la clave componente de la articulación entre Afganistán y la ISAF contra la insurgencia para el logro de una mayor seguridad. A pesar de su contribución referida a la información de la situación de seguridad en algunas zonas, ha habido preocupaciones respecto a su empleo, ya que sus integrantes son acusados de violaciones de

³⁶ *los tres principios de la neutralidad, humanidad e imparcialidad figuran como un guía para proveer la asistencia humanitaria en la Resolución 46/182 de la Asamblea General.*

derechos humanos, incluyendo el asesinato y la violación.”³⁷

Una de las causas del descrédito de la ONU producto de su entrelazamiento con organizaciones corruptas del estado receptor, tiene su origen en la necesidad de información debido a la falta de conocimiento del entorno por parte de los cascos azules. Tal es el caso de la interacción necesaria con la policía local, la cual en muchas misiones es considerada normalmente corrupta y acusada de violaciones de derechos humanos.

La situación mencionada afecta la capacidad de la misión para negociar el desarme de los grupos no estatales armados e incrementa la desconfianza por parte de la población local en la Misión. Este aspecto ha sido uno de los fracasos más grandes de la MINUSTAH hasta el momento, ya que no ha logrado el desarme masivo de las fuerzas paramilitares.

En la visión de la Organización como un sistema emergente, cuando para solucionar un problema se ataca el síntoma, se produce en términos de Peter Sengue el desplazamiento de la carga. Es decir, el problema vuelve en forma recursiva con más violencia afectando otra parte del sistema. **¿La pregunta que me hago es que va a pasar después de que se retire la ONU de Haití? ¿Recrudescerá la violencia, la cual esta adormecida por la presencia de las Fuerzas de Seguridad Internacionales, a la espera de una situación favorable? ¿Será como también expresaba Sengue que lo único que se logra es dilatar en el tiempo la relación causa- efecto?**

La interacción y el diálogo entre las organizaciones internacionales, fuerzas militares de mantenimiento de la paz y de organizaciones humanitarias, posibilita una mejor protección para las poblaciones afectadas, esta es la tan mentada sinergia presente en todos los sistemas, entendiendo a las fuerzas de seguridad de la ONU como un emergente sistémico dentro de un sistema mayor.

Pero a entender de algunas organizaciones humanitarias, la integración con la ONU ha tenido un impacto negativo en su capacidad de operar como actor imparcial, neutral e independiente, ocasionando que las organizaciones humanitarias se configuren como blanco de ataque, viéndose afectadas en su seguridad e integridad y por lo tanto deban reducir su capacidad de prestación asistencial y protección a las poblaciones necesitadas.

Una de las principales dificultades que manifiestan los actores humanitarios (diversas ONG- Cruz Roja, etc) para poder interactuar con las fuerzas militares y de mantenimiento de la paz, está dado en el intercambio de información. Particularmente las ONG, son reticentes a compartir toda data relacionada con la protección, por temor a poner en riesgo a las víctimas

³⁷ Victoria Metcalfe HPG 2012. *“Derecho a proteger. La interacción entre las organizaciones militares internacionales y los actores humanitarios” Trabajo que es parte de un proyecto de investigación titulado “Coordinación Civil-Militar”. www.odi.org.uk*

y a la acción humanitaria en general.

Las tareas multidimensionales de Naciones Unidas en la que participan distintas organizaciones civiles, caracterizadas por contar con personal perteneciente a una amplia variedad de ocupaciones (Derechos humanos, asuntos políticos o civiles, información pública, seguridad, ingeniería, gestión y apoyo logístico) requiere de una coordinación muy compleja con las fuerzas militares para evitar superposiciones y o afectación de las distintas tareas.

Algunos aspectos que afectan a la coordinación están dados por los procedimientos adoptados por la ONU para el relevo de su personal, mientras que la mayoría de los contingentes militares y las Unidades Policiales (FPU- Gendarmería) rotan cada seis meses la UNPOL y el personal Civil de Naciones Unidas lo hace generalmente en periodos de más de un año y medio. En particular se verá afectado el conocimiento mutuo y el trabajo sistémico necesario.

Por otra parte, Metcalfe³⁸ considera que las organizaciones de las fuerzas militares no son las más adecuadas para este tipo de conflictos, ni en cuanto a su conformación, recursos, equipamiento, instrucción y capacitación, ni en cuanto a la asignación de tareas y misiones, que no se condice con la real capacidad para la cual están preparados. “Los problemas de coordinación y de comunión de objetivos entre las diferentes organizaciones presentes ven incrementadas sus dificultades por diferencias culturales, por el idioma, la forma en la determinación de las prioridades, etc.”³⁹

La otra cuestión que también se presenta refiere a la calidad de los medios materiales y de personal aportados por los distintos miembros contribuyentes de la ONU. Los medios aportados por éstos, son aquellos que no requieren gran demanda en sus propios países, en particular se observa en las Naciones de menores recursos. Según Alain Le Roy⁴⁰, los medios que más son demandados y necesarios en los países en conflictos, como el Congo, Darfur, Eritrea, son los más retaceados por los países contribuyentes para ser aportados a Naciones Unidas.

Tal es el caso de los Helicópteros, que presentan una posibilidad de uso dual, no excluyente para su uso en Operaciones Militares. De acuerdo a mi experiencia en Haití los helicópteros son de importancia superlativa, ya que la infraestructura vial esta poco desarrollada, no existiendo otro medio o forma de comunicación con distintas regiones, libradas al azar sin posibilidad de presencia del Estado, transformándose algunos poblados en zonas liberadas y

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Secretario General Adjunto de Naciones Unidas.*

controladas por organizaciones delictivas.

Esta última consideración, es válida también para la asignación de personal para las misiones, es más fácil designar personal militar que personal policial o de gendarmería, estas fuerzas de seguridad, son siempre escasas y muy necesarias en sus respectivos países.

El problema que se plantea respecto a los países que más contribuyen con tropas, africanos y asiáticos, está relacionado con los estándares de Derechos Humanos exigidos por Naciones Unidas de características totalmente Occidentales y que no se condicen con la cultura, ni con las costumbres de algunos de los mencionados países. En las misiones esto se traduce no solo en la violación de las normas por parte de integrantes de Naciones Unidas, sino también con la pasividad de estos frente al delito cometido por individuos de la nación anfitriona.

En palabras de Malcorra, “Lamentablemente somos conscientes de que la explotación y el abuso sexuales siguen siendo uno de los principales problemas para el sistema de mantenimiento de la paz y uno de nuestros objetivos es adoptar todas las medidas preventivas posibles para asegurar que no se cause perjuicio a quienes prestamos servicios”⁴¹.

Conclusiones:

A la luz de la teoría de las organizaciones vistas como un emergente sistémico, haciendo uso de la clasificación y terminología presentada por Mintzberg y habiendo analizado las causas y consecuencias de la problemática de Haití y determinado los puntos de encuentro con otros conflictos mediante una perspectiva comparada se extraen las siguientes conclusiones:

- a. Conclusiones derivadas de considerar a los factores de contingencia⁴² (variables ajenas a la organización, particularmente de orden político, del entorno, etc):
 - 1) La complejidad de los mandatos actuales de la ONU caracterizados por entornos inhóspitos, remotos y peligrosos, de alta densidad demográfica, con escasos recursos e infraestructura poco desarrollada demanda para su conjuración de tareas multidimensionales, que van desde proporcionar asistencia a procesos políticos, reforma de los sistemas judiciales y fuerzas policiales, en la construcción del estado de derecho, en la protección de civiles, en el desarme y en el apoyo al regreso de los desplazados internos y los refugiados.

⁴¹ Susana Malcorra, *Secretaria General Adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.*

⁴² Según la clasificación de Mintzberg, otros autores las denominan políticas.

- 2) El tipo de conflicto en Haití es un proceso de largo plazo que requiere como solución de un cambio estructural, un cambio institucional, económico y social, que revierta las condiciones de vida de la población, aspecto no contemplado en el mandato de las Naciones Unidas, que insta a la MUNISTAH a mantener el entorno estable y seguro, siendo este un objetivo de corto plazo y que circunscribe el problema al ámbito de la seguridad.

En términos de Peter Sengue se produce el desplazamiento de la carga, se está atacando el síntoma y no el problema, se dilatan los efectos en el tiempo y el problema recrudecerá en forma recursiva con más fuerza como en todo proceso de la dinámica de sistemas.

- 3) Un análisis estratégico erróneo deriva en una misión, en un mandato no adecuado a la situación imperante. Esto conllevará a la conformación de una organización que no podrá dar una respuesta eficiente, donde su adaptabilidad y flexibilidad será limitada y su empleo no será acorde a su naturaleza, siendo este el germen de sus repetidos fracasos. La táctica no soluciona los errores de la estrategia.

La misión de imposición de la paz desplegada en Haití utilizó la disuasión militar para contener la violencia desatada, “congelando” así el conflicto; organizaciones delictivas, sobre las cuales fracasó el desarme pasaron a hibernar a la espera de “Tiempos propicios”. Se corre el riesgo que después de que se retire la ONU de Haití, recrudezca el conflicto con mayor violencia; producto de pensar en forma cartesiana y no sistémicamente, habiendo logrado apenas dilatar en el tiempo la relación causa- efecto.

- 4) La protección civil es un principio rector que abarca a todos los mandatos, ya sea a conflictos armados como otras situaciones de violencia, en donde podemos incluir el conflicto de Haití.

El enfoque adoptado por las distintas organizaciones difiere en la adjudicación de diferentes prioridades respecto de la protección Civil. Para las Fuerzas Militares y de Seguridad de Naciones Unidas, inicialmente en la etapa de la estabilización, constituye un medio que le permite legitimidad de la misión ante la población y al mismo tiempo obtención de información. Esta visión no es compartida por las organizaciones humanitarias, las cuales consideran que la vinculación de las actividades de protección, con la acción militar se contraponen con los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, pudiendo ocasionar que las organizaciones humanitarias se configuren en blancos de ataque, afectando su seguridad e integridad y por lo tanto su capacidad de prestación asistencial y protección a las poblaciones necesitadas.

- 5) La coordinación e interacción entre las distintas agencias de la ONU estarán afectadas por los procedimientos adoptados. Como sucede con el relevo de su personal, mientras que la mayoría de los contingentes militares y las Unidades Policiales (FPU-Gendarmería) rotan cada seis meses, la UNPOL y el personal Civil de Naciones Unidas lo hace generalmente en periodos de más de un año y medio. En particular se verá afectado el conocimiento mutuo, el trabajo sistémico necesario, la cultura organizacional, el conocimiento y experiencia de campo.

La baja representación de efectivos de Latinoamérica en las fuerzas de seguridad, como así en la planta del personal civil de la ONU, también dificultan la integración y la coordinación de las Fuerzas militares con estas. A su vez por tratarse de un conflicto en estas latitudes las organizaciones gubernamentales y la población tendrán también problemas para la interacción.

b. Conclusiones derivadas en relación a los parámetros de diseño⁴³

- 1) El reemplazar a la PNH con fuerzas militarizadas de la ONU para atacar el delito común, conlleva el empleo de un medio no acorde con la esencia de su existencia, produciendo daños colaterales afectando directamente a la población civil, a la que por mandato debían proteger. El modelo de imposición de la paz en cuestiones de seguridad interior, donde no existen dos bandos enfrentados sino organizaciones delictivas no es una operación acorde para los cascos azules, para lo cual no están preparados.

El diseño del puesto de un policía difiere notablemente al de un militar. Un policía requiere de menor formalización, normalmente opera en forma aislada, mientras que un soldado es integrante de una fracción menor, en donde su puesto estará más formalizado. La coordinación del equipo se logrará mediante la normalización del comportamiento de sus miembros. Evidentemente esta situación cambiará en función de la evolución del entorno, de su complejidad, hostilidad y dinamismo.

El parámetro fundamental para el diseño del puesto de un policía será la preparación y el adoctrinamiento, el primero está vinculado con el profesionalismo y la incorporación de habilidades y el segundo con la sociabilización de los miembros, adquiriéndose la escala de valores, las pautas de comportamiento y las normas necesarias de la organización que integra.

⁴³ *Diseño del puesto, de la unidad o agrupación, de los enlaces, de la toma de decisiones, según la clasificación de Mintzberg. Otros autores las denominan de orden técnico.*

La importancia del adoctrinamiento va en aumento con el incremento de la complejidad del conflicto, mientras que la complejidad de la tarea requiere de mayor preparación, de mayor libertad de acción y de mayor profesionalismo. Estos entornos, donde reina la incertidumbre, la ambigüedad, la letalidad de las armas, exigen a las organizaciones militares a adoptar estos parámetros; sus fracciones operaran en forma aislada, en zonas urbanas con poblaciones hostiles, adoptando decisiones con escasa información, incompleta y poco clara.

Las fuerzas militares de los distintos países contribuyentes, de acuerdo al MOU firmado con la ONU, despliegan organizaciones con capacidades limitadas, preparadas y adiestradas para un conflicto de una determinada naturaleza. En la actualidad esas organizaciones no están en capacidad de conjurar la amenaza, producto que responde a una doctrina de un tipo guerra perimido. El equipo y armamento empleado, no son los adecuados, para enfrentar organizaciones delictivas que operan en zonas urbanas, incrementándose las probabilidades de daños colaterales.

- 2) La cultura organizacional (de corte occidental) que pretende la ONU imponer a sus organizaciones, difiere notablemente de la cultura de la masa de las fuerzas de seguridad, (UNPOL y FPU) las cuales provienen de 47 países distintos y de culturas totalmente diferentes (el 80 % son de origen africano y asiático). El concepto de violencia de género, es abordado con variados modelos mentales y culturales, diferentes actores dan diversas respuestas o se desentienden del problema. Esto demuestra una falta de uniformidad en acciones y procedimientos de los miembros de Naciones Unidas.

Como se expresó, una de las características fundamentales de las fuerzas de seguridad, está dado en que estas operan en forma aislada, siendo la preparación y el adoctrinamiento, parámetros de diseño determinantes. Una cultura organizacional débil o ausente tendrá como contra parte una conducta directamente ligada a la cultura de origen. Para un mismo problema habrá múltiples respuestas o peor aún se negara la existencia de este, llegando al extremo que integrantes de la ONU sean parte del problema sin tener conciencia de ello. Un ejemplo de ello es la introducción supuesta de la epidemia del cólera en Haití, a través del Batallón nepalés que volcaba sus efluentes en el río.

El problema cultural no se circunscribe a las fuerzas de seguridad, abarca a todas las organizaciones presentes, (gubernamentales, no gubernamentales o de la ONU), como partes integrantes en continua interacción de un nuevo sistema, involucrando cultura, lenguaje, terminología, determinación de las prioridades, etc.

- 3) No sólo el equipamiento individual no es el adecuado, para el tipo del conflicto en que las fuerzas están involucradas, otros medios de características neurálgicas por su versatilidad, como los helicópteros son retaceados por los miembros contribuyentes, Este medio es sumamente apto por su movilidad operativa, logística y en particular ante la inexistencia de redes camineras y otros medios para conectar todo Haití. La asignación de personal para las misiones corre la misma suerte, es más fácil designar personal militar que personal policial o de gendarmería, estas fuerzas de seguridad, son siempre escasas y muy necesarias en sus respectivos países. Esto refuerza la teoría que sostiene, que se pone en apoyo aquellos medios (materiales y personales) que los países pueden prescindir.
- 4) La necesidad de información y la falta de conocimiento del entorno por parte de los cascos azules, sumado a la falta de interacción profunda con otras organizaciones de Naciones Unidas crea una dependencia necesaria con la policía local, la cual en ciertas misiones es considerada corrupta y acusada de violaciones de derechos humanos. Esta situación genera desconfianza por parte de la población local.

3. CAPITULO III ¿SE PUEDE MEJORAR LA COORDINACIÓN DE LAS AGENCIAS?

Introducción:

En el capítulo anterior, mediante la formulación del caso “Haití” como un ejemplo característico de los conflictos actuales, se ha demostrado la ambigüedad del mandato de Naciones Unidas en referencia al uso de la fuerza y su visión de corto alcance.

Asimismo quedó evidenciada la falta de coordinación, interacción y cooperación entre las distintas agencias pertenecientes a la ONU (organizaciones civiles, Fuerzas militares, Fuerzas de Seguridad, Policía Civil de Naciones Unidas). Falta de coordinación que también se evidencia para con organizaciones militares presentes por convenios bilaterales y no dependientes de la ONU, con organismos estatales, con organizaciones internacionales no gubernamentales y con la policía local (PNH).

Quedó demostrado a su vez, que a pesar del cambio de paradigma, de la mutación del conflicto, de la evolución de la complejidad del entorno y de la imposición de nuevas misiones, las organizaciones de Naciones Unidas siguen manteniendo la misma configuración de antaño.

En este capítulo se presentan las políticas adoptadas en la actualidad, para el logro de una mayor integración entre las distintas organizaciones internacionales, posteriormente se describen las características del Sistema UNSAS (Organizaciones de rápida respuesta de la ONU), y de una serie de propuestas de expertos integrantes de distintas ONG especialistas en la temática que refieren a las variables que deberán ser tenidas en cuenta para el logro de la coordinación mentada.

3.1 Estado actual de las políticas adoptadas para el logro de una mayor integración entre las distintas organizaciones internacionales.

1. Enfoque Integral

A partir del 2007 ante la ineficiencia de las fuerzas multinacionales en los distintos conflictos en gestión de crisis, estabilización y reconstrucción, surge el concepto de “Enfoque Integral” en los ámbitos de la seguridad y la defensa. Esta iniciativa busca integrar los objetivos, las estrategias y las acciones de todos los actores participantes.

Las lecciones aprendidas de los últimos conflictos evidencian la dificultad de la conducción de las operaciones en un ambiente de extrema complejidad y la necesidad de coordinar y sumar capacidades y acciones de los actores intervinientes en todos los

niveles. La coordinación debe abarcar desde el nivel político-estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción hasta su ejecución sobre el terreno. **En síntesis debe abarcar todos los niveles de la conducción destacándose la necesidad de su carácter multidisciplinario**

Según Guillem Colom Piella ⁴⁴ el Enfoque Integral al día de hoy es más una intención que una realidad, no existiendo un modelo único aceptado por las distintas organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales para la coordinación e implementación de una acción mancomunada en la gestión de crisis complejas.

En el caso de Naciones Unidas está funcionando un Proceso de Planeamiento Integrado dirigido por el DPKO con el objeto de facilitar la coordinación interna entre las agencias pertenecientes a la ONU. La limitación de este modelo radica en que se limita al planeamiento estratégico operativo y no baja al plano táctico, al del menor nivel, en donde interactúan en el terreno las distintas agencias de la ONU, peor aún deja de lado al resto de las agencias gubernamentales, ONG y otros actores intervinientes. **Para lograr un mayor alcance se deberá descentralizar la toma de decisiones y flexibilizar la estructura de la organización.**

Al no existir una visión única del concepto “Enfoque Integral”, ni estar estandarizadas pautas internacionales, cada actor la planifica y ejecuta a su medida. La doctrina de distintas fuerzas como ser la norteamericana han desarrollado el concepto de CIMIC, mediante la provisión de asistencia humanitaria buscan conseguir el apoyo de las comunidades, consideradas como fuentes de información en la lucha contra la insurgencia. Las ONG son críticas de esta metodología porque constituyen un medio y no un fin. Se obtienen ventajas tácticas de corto plazo y no contribuyen a generar propias capacidades, terminan por incrementar la inestabilidad política.

En las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas los contingentes de los distintos países interpretan su responsabilidad de protección de las personas de diferentes formas, siendo el carácter de respuesta ante el mismo problema divergente.

Existen experiencias locales, como ser en la República democrática del Congo, que para solucionar problemas de coordinación ha establecido una administración de Protección tipo foro en donde interactúan elementos pertenecientes a la misión de la ONU (como ser el Comandante de la Fuerza y componentes civiles) y la comunidad humanitaria de Naciones Unidas (representados por el ACNUR y OCHA). En esta organización adhoc se establecen las comunidades en riesgo, datos que posteriormente son utilizados por la

⁴⁴ Guillem Colom Piella 2012 *La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis. Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 97-98, (abril 2012), p. 287-304.*

Misión para la asignación de posibles operaciones. Mediante el incremento de la coordinación se han mejorado los sistemas de alerta temprana, incluso mediante la creación de redes de alerta de la comunidad.⁴⁵

Queda evidenciado y demostrado que la dificultad existente para poder establecer una doctrina común para todas las agencias involucradas, por perseguir estas distintas finalidades, se puede mitigar mediante la búsqueda de puntos de encuentro en las políticas mediante el desarrollo de equipos multidisciplinarios para tareas específicas, donde se encuentren representados todos los actores por personal idóneo y especialistas, permitiendo potenciar capacidades y limitar la afectación de los interés particulares. **Estos equipos multidisciplinarios conformados con profesionales especializados, deberán disponer de la autoridad delegada (descentralización) para el logro de la coordinación necesaria, la cual conferirá flexibilidad a la organización.**

2. Directrices para la participación y coordinación de los actores humanitarios y los actores militares y policiales en Haití⁴⁶

En Agosto de 2011 la Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) emitió una directiva para regular los mecanismos de coordinación entre las distintas agencias, en la idea de salvaguardar los principios humanitarios. Este organismo entendió que las múltiples actividades y tareas de distintas organizaciones en una misma área geográfica requieren de una exhaustiva coordinación y comunicación y entendimiento de las respectivas culturas, roles, misiones, capacidades y limitaciones.

Principales aspectos que surgen de la directiva:

- a. Conocimiento previo de los roles, misiones, capacidades y limitaciones de todas las agencias llamadas a coordinar, evitando afectar responsabilidades de otros actores, principalmente las relacionadas a la seguridad.
- b. La diversidad cultural de los integrantes de las agencias son parte de la complejidad del problema. La coordinación aumentará proporcionalmente con el incremento de la violencia y la inseguridad, no debiendo afectarse la misión de los distintos actores, que seguramente será divergente.
- c. Debe privar la independencia de las acciones, de las ONG en la provisión de ayuda humanitaria y diferenciarse del apoyo del personal militar, los cuales no deben ejecutar

⁴⁵ Victoria Metcalfe (Humanitarian Policy Group) "Coordinación Civil-Militar" Agosto 2012 www.odi.org.uk/hpgadmin@odi.org.uk

⁴⁶ <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Guidelines%20for%20Civ-Mil%20Coord%20HAITI.pdf>

la ayuda humanitaria vestidos de civil a fin de evitar represalias por parte de actores involucrados en el conflicto sobre las ONG, confundiéndolas, al no creerse en su neutralidad.

En síntesis la directiva de OCHA, establece que la coordinación debe hacerse **por área geográfica (descentralización)** y no con lineamientos generales en el máximo nivel, detallando el grado de conocimiento mutuo necesario, **profesionalismo requerido** para dicha tarea, caracterizado por **la diversidad cultural de los representantes de las agencias**.

3. La cooperación cívico-militar (CIMIC) en la OTAN

En el 2009, cinco países de la OTAN, Grecia, Hungría, Italia, Portugal firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU) con la finalidad de establecer la capacidad de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) necesaria que actuará como interfase entre las fuerzas de la Alianza y los organismos civiles.

El Grupo Multinacional CIMIC es el único organismo de estas características en la OTAN y tiene la capacidad de despliegue para apoyo de las unidades hasta el nivel de cuerpo de ejército, a su vez dispone de un "módulo de despliegue" que proporciona el núcleo de especialistas con la capacidad de coordinar cualquier tipo de esfuerzo en materia de CIMIC, así como prestar asesoramiento al Comandante de la Fuerza.

Se destaca la creación de equipos de profesionales de diversa especialidad, conformados previos al despliegue como unidad modular y sistémica, la que le conferirá al conductor la posibilidad de interactuar y coordinar con mayor eficiencia con el resto de las agencias.

4. Organizaciones de rápida respuesta de la ONU.

a. Sistema UNSAS⁴⁷

El crecimiento de la complejidad de los conflictos y el aumento proporcional de operaciones de paz en la década de los 90 desencadenó en la falta de rápida respuesta por parte de la ONU. Como solución a esta pérdida de eficacia en el año 1993 Naciones Unidas desarrolló un sistema destinado a acortar al máximo posible el tiempo que transcurre entre la resolución del Consejo de Seguridad y el despliegue efectivo de las tropas de los Estados contribuyentes.

Este sistema, denominado UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System),

⁴⁷ www.iidh.ed.cr/operacion-paz-perspectiva-europea.pdf

consiste en acuerdos que los Estados Miembros celebran con Naciones Unidas en los que establecen los medios personales y materiales que estarían dispuestos a facilitar de manera rápida en una operación de mantenimiento de la paz. Estos se comprometen a contribuir con recursos específicos dentro de un tiempo de respuesta previamente acordado. Estos compromisos tienen carácter condicional, ya que los Estados se reservan el derecho de participar o no en la operación de paz de la que se trate.

El objetivo que se propone este sistema es poder estar en condiciones de establecer una operación de paz clásica dentro de los 30 días y una compleja dentro de los 90 días de dictada la resolución del Consejo de Seguridad. Una vez desplegado, el personal militar permanecerá en la misión por 6 meses en el caso de contingentes o personal del estado mayor y un año en el caso de observadores militares y oficiales de enlace.⁴⁸

Estas previsiones son solo atinentes a los recursos militares humanos y materiales que estarán dispuestos a suministrar cada uno de los estados miembros, pero no hace referencia al entrenamiento conjunto de estos para el logro de una mayor coordinación. Tampoco hace referencia a las previsiones de la conformación de organismos civiles de la ONU que serán desplegados. **Para evitar y reducir las fricciones posteriores al despliegue, con el resto de las organizaciones de Naciones Unidas, este sistema UNSAS debería prever dentro de su organización, la conformación de una organización de similares características al equipo CIMIC de la OTAN antes mencionado.**

b. Stand-By High Readiness Brigade (SHIRBRIG).

El Gobierno de Dinamarca en el año 1994 tuvo la iniciativa de proponer la creación de una fuerza de despliegue rápido. De esa propuesta surgió un Grupo de Trabajo en el que participaron representantes de Argentina, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia y Suecia. Su finalidad fue la de desarrollar el concepto de brigada de despliegue rápido para participar en operaciones de paz de Naciones Unidas⁴⁹.

El despliegue de esta Brigada depende de la existencia de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, previéndose su empleo bajo Capítulo VI de la Carta o para operaciones de paz con mandatos robustos bajo el Capítulo VII. El tiempo de despliegue de esta Brigada ronda entre quince a treinta días a partir que los miembros

⁴⁸ *United Nations Stand by Arrangements System. Military Division, Department of peacekeeping Operations. United Nations, New York, 2003.*

⁴⁹ www.shirbrig.dk/html.

deciden participar. La permanencia en el terreno de estos elementos es por seis meses, después de los cuales la misión finaliza o es reemplazada por otras fuerzas no pertenecientes a SHIRBRIG.

Las mismas consideraciones realizadas para el sistema UMSAS son atinentes a SHIRBRIG, respecto a **la previsión dentro de su organización de la conformación de una organización de similares características al equipo CIMIC de la OTAN.**

c. African Standby Force (ASF).⁵⁰

En continente Africano, en los últimos tiempos se han desarrollado la masa de las operaciones de paz. Es por ello que en el año 2003, los ministros de defensa y seguridad del continente acordaron la creación de una Fuerza Africana tipo SHIRBRIG y la creación permanente de un Comité Militar. De allí surgió un protocolo por el cual se crea la African Standby Force (ASF).

Algunas diferencias que tiene con SHIRBRIG, es que ASF está en condiciones de desplegar 5 (CINCO) fuerzas de despliegue rápido y que su organización es de carácter multidisciplinario, incluyendo componentes civiles y policiales. Por otra parte debido a su extenso territorio y con más de medio centenar de países involucrados, su interoperabilidad es un aspecto que costará concretar, como así el financiamiento para el mantenimiento de la fuerza debido a la escasez de recursos de la región.

Si bien esta organización incluye a las previsiones de la conformación de los componentes civiles y policiales, siendo un acuerdo superador al resto, debería prever dentro de su organización la conformación de una organización de similares características al equipo CIMIC mencionado.

d. Cruz del sur

“Cruz del Sur” surgió en el año 2005 como una fuerza de paz conjunta y combinada, conformada por militares de Argentina y Chile, diseñada para ser puesta a disposición de la Organización de Naciones Unidas con el propósito de ser empleada en operaciones de mantenimiento de la paz. En la actualidad, se encuentra conformado el Estado Mayor Conjunto Combinado cumpliendo funciones de asesoramiento en todo lo relacionado con el empleo, la misión y la organización de la Fuerza de Paz. El tiempo previsto para iniciar el despliegue de las fuerzas es de entre 30 a 90 días a partir del mandato del

⁵⁰ *The African Standby Force, African Security Review,*

Consejo de Seguridad de la ONU y de la respectiva aprobación de ambos países. El tiempo de despliegue previsto en el área de la misión es de seis meses, pudiendo prorrogarse en caso de ser necesario.

3.2 Análisis y propuestas de expertos de distintas ONG.

En relación a los problemas de coordinación inter agencias, el CIC ⁵¹ recomienda buscar **mecanismos que permitan enlazar y articular distintas entidades trazando, por un lado, metas comunes transversales a las organizaciones y, por otro, una doctrina común que evite descoordinaciones o interpretaciones ambiguas a la hora de actuar.**

En todas estas operaciones combinadas conjuntas y de **carácter multidisciplinario**, lo fundamental es la coordinación y cooperación entre entidades que permitan desarrollar planes, procedimientos y **mecanismos comunes** para lograr una mayor eficacia y maximización de los recursos disponibles.

Según el ICG en referencia a la Misión en Haití, el **mandato debe ser reconfigurado** de manera que éste se adapte mejor a las necesidades de desarrollo, como ha pasado en otros mandatos de la ONU, como por ejemplo Sierra Leona y Liberia. Con una fuerza de tropas reducida pero capaz y una mayor presencia policial.

Para Megan Burke⁵², **la MINUSTAH no es la mejor entidad para abordar los problemas del crimen organizado**, su acción se enfoca en la “contención”, combatiendo la violencia de las bandas en lugar de resolver las causas del problema. Otras agencias internacionales, como la INTERPOL o la OEA, son más aptos para trabajar en este ámbito.

El ICG al igual que FRIDE⁵³ consideran que se debe transferir una mayor responsabilidad a la Policía Nacional de Haití (PNH) en relación con la seguridad ciudadana, brindándole asistencia en el cumplimiento de un plan de expansión a cinco años con el fin de doblar el tamaño de su fuerza actual y mejorar significativamente su desempeño. La PNH debe estar en capacidad de proteger a sus ciudadanos y a las fronteras de las amenazas del crimen tanto interno como transnacional.

“Distintas personalidades y organizaciones reclaman la conformación una Fuerza Armada u otra fuerza de seguridad, para que se haga cargo de problemas fronterizos y del patrullaje de

⁵¹ CIC: *anuario del Center on International Cooperation (Annual Review of Global Peace Operations).*

⁵² Megan Burke *La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití: Análisis y recomendaciones para futuros mandatos. Seminario en Nueva York, 28 de enero de 2008 FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) Seminario en Nueva York, 28/01/08.*

⁵³ FRIDE: *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.*

costas para concentrar las tareas policíacas en lo específico. Lo cierto es que el estado haitiano no está en condiciones de costearlo y los países cooperantes no tienen intenciones de asumir esos costos, antes que la PNH haya consolidado sus funciones y este en capacidad de afrontar las amenazas derivadas de la seguridad interna”⁵⁴.

Respecto de la capacitación de las fuerzas policiales, se deberán unificar criterios y rever programas en función de las diferencias culturales existentes entre los distintos instructores o formadores pertenecientes a la UNPOL y de nacionalidades distintas.

Las ONG FRIDE y ICG coinciden en que se debe mantener una reserva militar de la ONU de respuesta rápida para hacer frente a situaciones que estén más allá de la capacidad de respuesta de la PNH e incrementar el despliegue de organizaciones militares con capacidad para apoyar la reconstrucción de Haití.

Otro aspecto remarcado por la ICG es que se deben **redefinir políticas y procedimientos a fin de evitar que los contingentes militares de la ONU generen daños a la comunidad** como ser la transmisión de enfermedades y otras afecciones. Y Asegurarse previo al despliegue, de que todos los países participantes comulgan con los principios universales de los derechos humanos y con la política de cero tolerancias de la ONU.

Analizando el problema de la coordinación Civil, Militar y su relación con lo cultural, Sepúlveda Castro⁵⁵ manifiesta **la necesidad de que los países latinoamericanos desarrollen capacidades civiles para encarar las nuevas demandas a los nuevos escenarios, donde la respuesta a este tipo de conflicto es multilateral y multidisciplinario.** La creación de un cuerpo civil permitiría balancear las estructuras de las misiones existentes.

“La adecuada preparación técnica, idiomática y cultural debe guiar la formación del personal civil nacional. Asimismo, estudiar eventuales marcos regionales que apoyen la creación de un cuerpo civil latinoamericano, que otorgue más fuerza ante el peso de países que disponen de mayor experiencia, presencia y recursos en el sistema de Naciones Unidas y en las estructuras civiles de las misiones de paz.”⁵⁶

⁵⁴ ICG Internatinal Crisis Group. *Boletín sobre América Latina/Caribe N°26. Puerto Príncipe/Bruselas, 8 de septiembre de 2011.*

⁵⁵ *La experiencia de MINUSTAH: Un aporte regional hacia la consolidación de la paz Segundo Secretario del Servicio Exterior de Chile. Ponencia efectuada por el autor el 7 de octubre de 2009 en la Biblioteca del Congreso Nacional, titulada “Evolución y perspectivas de cooperación civil de la MINUSTAH” <http://www.apuntesinternacionales.cl/rol-de-chile-en-minustah-y-cooperacion-bilateral-con-haiti/>*

⁵⁶ *Ibidem.*

Relacionado con el empleo eficaz de las fuerzas militares en conflictos híbridos o irregulares, según Sánchez García,⁵⁷ habría que reflexionar, no sólo acerca del contexto en el que debe ser utilizada y el tipo de misión, sino también sobre las capacidades de las unidades a emplear. A la vista de los pobres resultados que reiteradamente vienen obteniéndose con un empleo fundamentalmente convencional, considera García que habría que estudiar la posibilidad de constituir unidades especializadas exclusivamente en guerra irregular y cuya conformación estaría en función de los condicionantes de cada país, las ventajas de este tipo de empleo podrían razonablemente justificar este nuevo enfoque.

Una propuesta novedosa para resolver los problemas de coordinación y de velocidad de respuesta, a mi juicio de difícil implementación, es el proyecto de Robert C. Johansen⁵⁸ referente a un Servicio de emergencia de Naciones Unidas (UNEPS) para prevenir el genocidio y los crímenes contra la humanidad (R2P).

Este proyecto tiene por finalidad la creación de un Servicio de Paz de Emergencia de la ONU (UN Emergency Peace Service, UNEPS) de **carácter permanente que permita evitar un nuevo desastre humanitario**. Esta fuerza está concebida para complementar otras iniciativas de ámbito nacional y regional y de las Naciones Unidas, no para sustituirlas, debiendo tener su base en emplazamientos designados por la ONU e incluiría cuarteles generales para su adiestramiento. Estas fuerzas deberán poder afrontar una situación de emergencia en un plazo de entre 24 y 48 horas a partir de la autorización de las Naciones Unidas.

El reclutamiento sería en forma individual entre voluntarios de muchos países, no dependiendo para su conformación de los Estados miembros de la ONU, ni de sus unidades nacionales. La fuerza estaría conformada por efectivos que rondarían entre 12.000 y 15.000, los cuales serían cuidadosamente seleccionados en todo el mundo, recibirían formación especializada y estarían organizados y mandados de forma coherente, todo ello a llevarse a cabo en los cuarteles que la ONU debería crear a tal efecto.

Sería una organización conformada e integrada por personal civil, policial, judicial y militar preparado para realizar múltiples funciones en diversas operaciones de la ONU, por lo que estarían altamente entrenados para trabajar en equipos en forma

⁵⁷ Sánchez García. Enfoque multidisciplinar en conflictos híbridos. www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.com.

⁵⁸ Robert C. Johansen “Un Servicio de Paz de Emergencia de la ONU”. de la edición original en inglés, *Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation y World Federalist Movement, 2006.*

multidisciplinaria. De cumplirse con todos estos parámetros se dispondría de una fuerza que estaría en capacidad de brindar una respuesta internacional rápida, integral y legítima a las crisis.

A su vez dispondría de unidades policiales totalmente integradas con conocimiento adecuado y comprometido con las políticas de Naciones Unidas, en particular las concernientes a la seguridad de los ciudadanos. Dispondría a su vez capacidad para la educación, formación, entrenamiento, supervisión de la policía local.

En cuanto a la decisión del despliegue, este proyecto propone que es el Consejo de Seguridad es el primer órgano capaz de autorizar el Servicio de Paz de Emergencia de la ONU y capaz de aclarar los criterios mínimos que justificasen su despliegue. Pero si el Consejo de Seguridad no puede actuar debido al veto, el mencionado proyecto propone otras formas de autorización, siempre en la intención de prevenir crímenes de guerra, genocidio o crímenes contra la humanidad.

Las dos alternativas que siguen en preferencias a la opción de la legitimidad del Consejo de Seguridad son, la autorización de la Asamblea General de la ONU o la autorización de una organización internacional regional para intervenir en uno de sus Estados miembros.

Este proyecto considera que para el despliegue podría llegar a aceptarse inclusive la autorización de una organización internacional regional para intervenir en un Estado que no es miembro de la organización, sobre todo si el conflicto afecta a Estados miembros. Es más este proyecto llega al extremo de considerar que el despliegue podría ser autorizado por el secretario general por decisión propia, sujeto a condiciones cuidadosamente especificadas y definidas de antemano por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea.

Conclusiones que surgen de las políticas adoptadas por las distintas organizaciones internacionales y de las propuestas de expertos de distintas ONG para el logro de una mejor respuesta en la integración y coordinación entre las diversas agencias.

Luego de haber descripto las medidas y las acciones últimamente adoptadas por Naciones Unidas, para mejorar la calidad de su respuesta a los conflictos y habiendo evaluado distintas propuestas y consideraciones realizadas por diversas ONG, en la búsqueda de una respuesta más eficiente y eficaz al problema; se pueden extraer algunas consideraciones:

1. El concepto de Enfoque Integral todavía se encuentra en el plano de las ideas, la coordinación de los actores en los conflictos en entornos complejos se limita a las organizaciones de la ONU en un nivel macro, quedando fuera las OONNGG y no existiendo aún directivas para coordinar los elementos en el terreno.

La falta de definición en el nivel político y estratégico, y la inexistencia de una doctrina común para la aplicación del Enfoque Integral, repercute en la organización de la fuerza y en su funcionamiento como en la necesaria integración con el resto de actores presentes. La coordinación debe abarcar desde el nivel político-estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción hasta su ejecución sobre el terreno. En síntesis debe abarcar todos los niveles de la conducción destacándose la necesidad de su carácter multidisciplinario.

La mayor cantidad de actores en la resolución de un problema demanda mayor cantidad de coordinaciones. La presencia de múltiples organizaciones, requerirá de equipos multidisciplinarios con representantes de los actores involucrados. Tanto las organizaciones integrantes de Naciones Unidas, como así con las distintas OONNGG podrán conformarse distintas constelaciones de trabajo o equipos de enlace, los cuales conferirán la flexibilidad necesaria para evitar superposiciones, evitar ocasionar mayores daños y optimizar la respuesta.

Una de las principales cualidades del Enfoque Integral radica en que los participantes puedan conocer de antemano el entorno en el que operarán, los apoyos de que dispondrán, las responsabilidades de cada uno y los condicionantes que deberán resolver. Partiendo de objetivos compartidos y una visión final común, resulta más fácil para todas las agencias intervinientes establecer los límites de sus responsabilidades, coadyuvando al logro de la coordinación en el terreno.

2. La protección de la población civil se ha convertido en un objetivo compartido por las organizaciones humanitarias, Fuerzas militares internacionales y de mantenimiento de la paz. La interacción de estos componentes será fundamental para la consecución de dicho objetivo.

El dilema que se plantea en el nivel estratégico y operativo es cómo llevar a cabo esa interacción, que asegure una mejor protección de la población civil sin que con ello se vulnere la finalidad de las organizaciones humanitarias de operar de una manera neutral e imparcial. La distinción entre civiles y militares en la ayuda humanitaria es importante, en particular en los conflictos donde las fuerzas militares internacionales o las fuerzas de mantenimiento de la paz se perciben como una parte de éste.

El sistema denominado UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System) que comprende a SHIBRIG, ASF y Cruz del Sur, es una solución parcial a la velocidad de respuesta de la ONU, ya que su despliegue estará sujeto a previa aprobación de los Estados asociados, reservándose éstos el derecho de participar en la operación de paz de la que se trate.

La limitación que presentan estas organizaciones, es que no están en capacidad de

solucionar los problemas de interoperabilidad y de coordinación entre las distintas agencias de la ONU, ONG y organismos locales. Para evitar y reducir estas fricciones posteriores al despliegue, estos sistemas deberían prever dentro de su organización, la conformación de una organización de similares características al equipo CIMIC de la OTAN, equipos de profesionales de diversa especialidad, conformados previos al despliegue en forma modular y sistémica, la que le conferirá al conductor la posibilidad de interactuar y coordinar con mayor eficiencia con el resto de las agencias.

3. La misión en Haití debería ser reconfigurada, adoptando políticas que tiendan a la reconstrucción y no exclusivamente relacionadas a la seguridad. Se debería incrementar el despliegue de organizaciones militares con capacidad para apoyar la reconstrucción.
4. Se debe transferir una mayor responsabilidad a la Policía Nacional de Haití (PNH) en relación con la seguridad ciudadana y a la capacitación de su propia fuerza. La PNH debe estar en capacidad de proteger a sus ciudadanos y a las fronteras de las amenazas del crimen tanto interno como transnacional; manteniendo exclusivamente una reserva militar de la ONU de respuesta rápida para hacer frente a situaciones que estén más allá de la capacidad de respuesta de la PNH
5. El Control de la ONU respecto de la preparación de los contingentes es deficiente, en particular en los aspectos relacionados a la internalización de las políticas de la ONU, a conceptos fundamentales de los derechos humanos y a la política de cero tolerancias.
6. El proyecto UNEPS que trata sobre la creación de una Fuerza internacional con la capacidad de actuar y afrontar una situación de emergencia en un plazo de entre 24 y 48 horas a partir de la autorización de las Naciones Unidas carece de posibilidades reales de orden político como económico. Es el extremo de la solución, que abre una puerta, que es conveniente mantener cerrada.

El sistema diseñado aparentemente, solucionaría los problemas de coordinación, de interoperabilidad, de idioma, de la falta de conocimiento mutuo, de equipamiento y de experiencia en la resolución de conflictos. El problema quedaría supeditado al orden político, por cuanto será el Consejo de Seguridad de la ONU quien adoptará la decisión del despliegue. La velocidad de respuesta en la resolución es inversamente proporcional a la necesidad real de mantener en alistamiento una fuerza sumamente costosa. Si el financiamiento de las misiones depende de los países contribuyentes, ¿Quién costearía los gastos del mantenimiento de esta fuerza sin mandato de por medio?

Lo que sería políticamente inviable del proyecto es que la misión pudiera ser aprobada por la autorización de la Asamblea General de la ONU, por la autorización de una organización internacional regional para intervenir en uno de sus Estados miembros o que el despliegue

sea autorizado por el secretario general por decisión propia, sujeto a posterior aprobación, dejando fuera de consideración la capacidad de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Por el contrario, la aprobación de una organización de este tipo podría llegar a constituir un riesgo potencial de inimaginables alcances, porque se estaría creando una Organización supranacional, no sólo ya con capacidad de juzgar (Corte Internacional) sino también de intervenir y estar por sobre la soberanía de los Estados independientes.

7. Para lograr un mayor alcance en la coordinación se deberá descentralizar la toma de decisiones y flexibilizar la estructura de la organización. La inviabilidad para poder establecer una doctrina común para todas las agencias involucradas se puede superar mediante el desarrollo de equipos multidisciplinarios que busquen puntos de encuentro, permitiendo potenciar capacidades y limitar la afectación del interés particular. Existen experiencias y ensayos por parte de distintas organizaciones, que mediante la creación de equipos de profesionales (CIMIC) de diversa especialidad, conformados previos al despliegue como unidad modular y sistémica, le confieren al conductor la posibilidad de interactuar y coordinar con mayor eficiencia con el resto de las agencias una vez desplegados.
8. Los expertos de distintas ONG como así de OCHA, en síntesis coinciden que la coordinación debe descentralizarse en los menores niveles, bajando al plano táctico, por área geográfica, en donde adquiere una relevancia superlativa el grado de conocimiento mutuo, el profesionalismo en un ambiente caracterizado por la diversidad cultural de los representantes de las agencias.

Recomiendan buscar mecanismos que permitan enlazar y articular distintas entidades trazando, por un lado, metas comunes transversales a las organizaciones y, por otro, una doctrina común que evite descoordinaciones o interpretaciones ambiguas a la hora de actuar. Los equipos multidisciplinarios permitan potenciar capacidades y limitar la afectación del interés particular.

A su vez coinciden en que el mandato debe ser reconfigurado de manera que éste se adapte mejor a las necesidades de desarrollo, con una fuerza de tropas reducida como reserva y de una mayor presencia policial, para poder actuar sobre la causa de los problemas del crimen organizado y no limitarse a la neutralización de la violencia de las bandas. La reserva militar de la ONU de rápida respuesta debe estar en condiciones de hacer frente a situaciones que estén más allá de la capacidad de respuesta de la PNH. Los estados miembros deben incrementar el despliegue de organizaciones militares con capacidad para apoyar la reconstrucción de Haití.

Respecto al problema de la coordinación relacionado a la diversidad cultural de las diferentes organizaciones y agencias, los estados miembros no sólo deberían limitar a preparar personal militar para integrar las diferentes misiones de paz sino también desarrollar capacidades civiles para encarar las nuevas demandas a los nuevos escenarios, donde la respuesta a este tipo de conflicto es multilateral y multidisciplinario. Estas organizaciones civiles deberían estar en capacidad de interoperar con organizaciones militares, humanitarias de la ONU, ONG y organizaciones gubernamentales.

En síntesis los informes de los distintos expertos concuerdan que la redefinición de la misión, la flexibilidad, la toma de decisión descentralizada, el profesionalismo de sus miembros, la conformación multidisciplinaria y la interrelación cultural en las organizaciones militares de la ONU facilitarán la eficiencia en la operación coordinada con las distintas agencias involucradas en los conflictos actuales.

4. CAPITULO IV. HACIA LA EFICIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES MILITARES DE PAZ EN OPERACIONES COMPLEJAS.

Introducción:

Los conflictos en la actualidad están caracterizados por: la escasez de recursos, el daño ambiental, la explosión demográfica, ambiental y social, por la anarquía criminal, las migraciones de refugiados, la erosión creciente de los Estados-Nación y las fronteras internacionales, el poder creciente de los ejércitos privados y los carteles internacionales de drogas, el choque cultural y racial, el determinismo geográfico y la mutación de la guerra.

Distintos autores como Van Creveld⁵⁹, Huntington⁶⁰, Kaplan⁶¹ y Mary Kaldor⁶² consideran que los conflictos futuros serán los de la supervivencia comunal, agravados o causados por las características antes mencionadas, de carácter intestino, lo que significa que será difícil para los estados y gobiernos locales, proteger a sus ciudadanos físicamente. Estos estados tienden a su disolución y la globalización actuará como fuerza centrífuga exaltándose cada vez más las diferencias por sobre las similitudes.

La guerra del futuro, según Van Creveld no estará signada bajo los parámetros de la “Batalla aeroterrestre” sino por nuevas reglas caracterizada por una guerra de insurgencia, una guerra asimétrica, donde no existen límites en el uso de la violencia, a lo que Kaplan llamó “El retorno a la antigüedad”.

Si tenemos en cuenta las características mencionadas, al momento de pensar en una organización, sin importar su tipo e involucrada en el conflicto por el carácter multidimensional de éste, deberá adaptarse para su supervivencia y para el logro del cumplimiento de su misión. Tal es el caso de las fuerza militares de EEUU, que modificaron su doctrina y la conformación de sus organizaciones para poder desenvolverse en un ambiente ambiguo, azaroso, donde reina la incertidumbre y el enemigo esta mimetizado con la población.

En términos de Morin⁶³ cuanto más compleja es la organización más tolera el desorden, lo ambiguo, la incertidumbre. Cuando se hace referencia a organizaciones complejas se entiende que estas se caracterizan por su conformación multidisciplinaria, donde sus integrantes son profesionales cualificados, sumamente preparados y adoctrinados.

⁵⁹ Van Creveld “La transformación de la guerra” 2007.

⁶⁰ Huntington, Samuel. “The Clash of Civilizations” 2008.

⁶¹ Robert Kaplan, “The Coming Anarchy” 2008.

⁶² Mary Kaldor.” Las Nuevas Guerras”. 2001.

⁶³ MORIN EDGAR, “Introducción al Pensamiento complejo”. 8va Ed. Editorial Guedisa. 1991.

En el primer capítulo, teniendo como base la experiencia, se describió la realidad actual de la misión de paz de Naciones Unidas en Haití y se dieron los fundamentos que motivaron y dieron origen a esta investigación.

Se estableció como hipótesis de este trabajo, que el desarrollo de capacidades necesarias bajo un concepto sistémico conferiría una respuesta de mayor eficiencia, en la coordinación para la conjuración de los conflictos actuales.

En el capítulo 2, tomando como referencia al conflicto de Haití, se analizaron los orígenes y las consecuencias de la falta, de una capacidad de respuesta eficiente de las organizaciones militares de la ONU. Como se detalló, la falta de eficiencia deriva de múltiples factores, algunos de carácter político, cultural, otros de la conformación de la organización, de la falta de coordinación con las distintas agencias presentes, etc.

Posteriormente mediante una perspectiva comparada con otros conflictos, en relación al “Derecho a proteger” se expresaron algunas conclusiones referentes a patrones que los aglutinan.

En el capítulo 3 se describieron las políticas a la fecha adoptadas por la ONU y una serie de propuestas presentadas por expertos de diversas ONG, teniendo por finalidad mejorar la respuesta a los conflictos de naturaleza compleja. Estos expertos concuerdan en que la redefinición de la misión, la flexibilidad, la toma de decisión descentralizada, el profesionalismo de sus miembros, la conformación multidisciplinaria y la interrelación cultural en las organizaciones militares de la ONU facilitarían la eficiencia en la operación coordinada con las distintas agencias involucradas en los conflictos actuales.

La interacción, la coordinación y cooperación entre entidades diversas aglutinadas por la problemática, permitirían desarrollar planes, procedimientos y mecanismos comunes para lograr una mayor eficiencia, evitando la afectación del interés particular de cada organismo y facilitarían la optimización de los recursos disponibles.

En el capítulo presente y a modo de propuesta se describirán los factores de contingencia y algunos parámetros de diseño, que involucran a las cualidades de Flexibilidad, profesionalismo, descentralización en la toma de decisiones, carácter multidisciplinario y la dimensión cultural. Aspectos, considerados por expertos y señalados en la hipótesis como características a ser tenidas en cuenta para desarrollar capacidades y mejorar la eficiencia de la organización y el grado de eficacia en la respuesta para hacer frente a los conflictos en ambientes complejos.

Características de organizaciones que operan en entornos complejos dinámicos y hostiles.

Factores de contingencia involucrados		Mecanismos de coordinación y control (MCC), flujos de la información (FI) y Parámetros de diseño (PD) involucrados		Variables independientes	Variable dependiente
E n t o r n o	Hostil	M C C	5. Normalización de las reglas.	Multidisciplinario	Coordinación eficiente
	Dinámico		6. Adaptación mutua.		
	Complejo	F I	7. Normalización de habilidades.		
	Diverso		8. Normalización de los resultados.		
Factor de poder: presión externa		P D	4. Sistema de flujos regulados.	Flexibilidad	
			5. Comunicación informal.	Descentralización	
			6. Constelaciones de trabajo.	Unidad cultural	
			7. Preparación y adoctrinamiento.		
			8. Especialización horizontal		
			9. Tamaño de la Unidad.		
			10. Agrupación de Unidades		
			11. descentralización vertical		
			12. Dispositivos de enlace.		

En el 1er capítulo se presentó el cuadro precedente con la interrelación entre los factores de contingencia, parámetros de diseño, flujos de información y mecanismos de coordinación y control por un lado, con las características de flexibilidad, profesionalismo, descentralización de la toma de decisiones, forma multidisciplinaria y culturalmente relacionados; Estas cualidades quedaron validadas en el capítulo 3 como necesarias para la conformación de una organización militar para operaciones de paz, que pueda operar coordinadamente con mayor eficiencia con las distintas agencias involucradas.

A continuación se extraen conclusiones referentes a los factores de contingencia y su interrelación con los parámetros de diseño que podrían ser necesarios para desarrollar las cualidades mencionadas.

Conclusiones relacionadas a los factores de contingencia o políticos

El tipo de conflicto en Haití es un proceso que demanda un cambio estructural, un cambio institucional, económico y social, que revierta las condiciones de vida de la población, aspecto no contemplado en el mandato de las Naciones Unidas, que insta a la MUNISTAH a mantener el entorno estable y seguro, siendo este un objetivo que se circunscribe al ámbito de la seguridad.

La complejidad del conflicto requiere para su solución de tareas multidimensionales, que van desde proporcionar asistencia a procesos políticos, reforma de los sistemas judiciales y fuerzas policiales, en la protección de civiles, en el desarme, en el apoyo al regreso de los desplazados internos y los refugiados.

La misión que da origen a la organización debe ser bien específica y detallada, debiendo prever todas las funciones y tareas que esta organización deberá cumplir, en función de ello se determinarán los distintos agrupamientos que permitirán el logro de las distintas tareas. Si las funciones no son las adecuadas, se conformará una organización que no tendrá la flexibilidad para atender el conflicto real y se desnaturalizará la razón de su existencia.

Una de las limitaciones que las naciones imponen al empleo de sus fuerzas, es determinando sus reglas de empeñamiento, aspecto que afectará a la misión en su conjunto, si estas reglas son divergentes y no son comunes para todos.

En el caso de Haití, Argentina y Brasil poseen diferentes reglas. El Ejército de Brasil opera en la isla con las mismas premisas y condicionamientos con que opera en las favelas de su país. Hubo casos, en que operativos ocasionaron daños colaterales. Por su parte el Ejército Argentino, no opera, si no se dan todas las garantías, debiendo contar con la participación de todos los actores que deben intervenir y en caso de dudas previa anuencia del ejecutivo del propio país. El mandato por su parte presenta grises, dando lugar a este tipo de situaciones. Una Operación combinada en un entorno complejo, en donde participan dos o más fuerzas de distintos países, difícilmente alcanzará su integración y coordinación adecuada por falta de procedimientos únicos.

En oportunidad que me desempeñé como Jefe de Operaciones en Haití, en un procedimiento determinado se originaron problemas de interpretación del mandato producto de los filtros culturales de cada uno de los países, al batallón se le ordenó un operativo, un procedimiento de empleo, que fue discutido porque a juicio del batallón se violaban normas legales establecidas, lo que no era interpretado de esa forma por quien imponía la misión.

El ejemplo mencionado referente a las reglas de empeñamiento deberá ser tenido en cuenta en

la conformación de organizaciones regionales bajo el modelo UMSAS en la idea que se firmen los “Memorandum de entendimiento” necesarios para que haya un único proceder de todos los integrantes de esta estructura regional conformada.

Otros de los problemas que se presentan, es la asignación de misiones a las fuerzas militares, que podrían ser llevadas adelante por organizaciones de carácter civil, desnaturalizando la esencia de las primeras. Estas fuerzas deben operar en coordinación con las organizaciones civiles, gubernamentales e internacionales, que poseen diversos intereses y con metodologías operativas totalmente diferentes a las empleadas en las operaciones militares.

Ante la falta de una conducción única, necesaria para superar conflictos de criterios de actores diversos, se debe recurrir a otros mecanismos de coordinación que permitan alcanzar los objetivos. Esta vinculación puede lograrse mediante la coexistencia, la coordinación o la cooperación.

Las normas vigentes establecen que los soldados serán empleados para apoyar a los actores humanitarios solamente en caso de extrema necesidad y como último recurso, quedando su función restringida a la provisión de un entorno seguro, para que estas organizaciones puedan realizar sus actividades. En la práctica esto no sucede; ya sea por la ausencia de organizaciones civiles que abarquen a todas las necesidades existentes, ya sea por la falta de capacidad real de estas para llevarlas a cabo. La excepción pasa a constituirse en la norma.

Lo ideal para todos los actores que participan de la acción humanitaria, sería partir de una misión coordinada, una participación consensuada, unos objetivos compartidos y un estado final común. Si se establecen los márgenes de acción de cada una de las agencias se favorece la coordinación y se incrementa también su efectividad sobre el terreno. Esta es la finalidad del “Enfoque Integral”, la gestión de las crisis complejas bajo este concepto, permite que los actores conozcan previamente el entorno de las operaciones, los apoyos disponibles, las responsabilidades a cumplir, etc

Con el objeto de garantizar el espacio humanitario y no inmiscuirse en actividades que no competen al ámbito militar, los soldados deben brindar el marco de seguridad necesario para que las agencias humanitarias proporcionen los bienes y servicios para las comunidades afectadas.

En relación al control externo de la organización, cuanto mayor sea éste, más centralizada resultará la estructura, implicando pérdida de autonomía, mayor centralización del poder en el ápice de la organización, toma de decisiones más centralizada, mayor formalismo, mayor planificación, menor adaptación.

Esto nos lleva a la conclusión que en entornos complejos, hostiles y dinámicos, el control

externo de la organización deberá ser más limitado. El control de la organización para este tipo de entornos estará dado por la cultura, por sus creencias y valores, a los que algunos autores llaman ideología de la organización.

La cultura organizacional de la ONU, difiere notablemente de la cultura de la masa de las fuerzas de seguridad, (UNPOL y FPU) las cuales provienen de una gran diversidad de países y de culturas totalmente diferentes, la mayoría de origen africano y asiático. Por ejemplo el concepto violencia de género, es visto de distintos enfoques, por los diversos actores, dando respuestas variadas o desentendiéndose del problema. Esto demuestra una falta de uniformidad en acciones y procedimientos de los miembros de Naciones Unidas.

El problema cultural no se circunscribe a las fuerzas de seguridad, abarca a todas las organizaciones presentes, (gubernamentales, no gubernamentales o de la ONU), como partes integrantes en continua interacción de un nuevo sistema, involucrando cultura, lenguaje, terminología, determinación de las prioridades, etc.

Naciones Unidas deberá bregar por programas de formación, capacitación e instrucción que permitan que los distintos contingentes de los diferentes países se identifiquen con la cultura de la organización y que sus miembros tengan una visión compartida. Si esto no se logra, es de esperar que se repitan los delitos perpetrados por algunos integrantes de organizaciones de Naciones Unidas, los cuales no están capacitados adecuadamente, desconocen las políticas de cero tolerancia de la ONU y no se involucran en la problemática.

La visión compartida de todas las agencias de la ONU es fundamental para poder entender los roles de todos los actores con la finalidad de obtener sinergia en la consecución de los objetivos. Estando en Haití, el Batallón argentino adoptó la decisión de iluminar la plaza central de Gonaives con torres de iluminación, cargo que poseía para iluminar de ser necesario distintos puestos de control. El departamento de infraestructura regional de la ONU, se opuso al uso de estas torres, por cuanto ese tipo de empleo no estaba contemplado.

Esta falta de visión compartida no le permitió entender que esta medida no sólo disminuía la probabilidad de ocurrencia de delitos en zonas aledañas sino que posibilitó la concentración de estudiantes de distintas universidades alrededor de estas torres con la finalidad de poder estudiar, por cuanto no existía corriente eléctrica alguna, dependiendo de baterías y faroles.

Conclusiones derivadas en relación a los parámetros de diseño⁶⁴

⁶⁴ *Diseño del puesto, de la unidad o agrupación, de los enlaces, de la toma de decisiones, según la clasificación de Mintzberg. Otros autores las denominan de orden técnico.*

Habiendo caracterizado al entorno de los conflictos actuales como hostil, complejo y dinámico, este condicionará los parámetros de diseño, que deberán ser tenidos en cuenta por las organizaciones militares de la ONU. Cuando el entorno se transforma en dinámico requiere de una estructura más orgánica (menos burocrática). Cuanto más dinámico es el entorno más flexible debe ser la estructura. Esta estructura menos burocrática, condicionará a su vez el tamaño de la unidad, que no deberá ser muy grande y desarrollada.

En relación a la complejidad, cuanto más complejo más sofisticado será el conocimiento necesario, requiriéndose mayor preparación y adoctrinamiento de los miembros, esto nos remite al profesionalismo necesario. Relacionado con la toma de decisiones, cuanto más complejo sea el entorno más descentralizado estará la estructura.

La extrema hostilidad del entorno conduce a una centralización de la organización, pero sacrifica velocidad de reacción en pos de una mayor seguridad en la toma de decisiones. Los entornos hostiles, son altamente dinámicos e impredecibles. Estos requieren de reacciones rápidas de la organización.

La complejidad del entorno lleva a la descentralización en la toma de decisiones pero la hostilidad por otra parte actúa en forma convergente buscando la centralización. Complejidad y hostilidad son dos factores que fuerzan en sentidos opuestos a la toma de decisiones.

Las disparidades en el entorno estimulan la descentralización selectiva de la organización hacia constelaciones de trabajo diferenciadas, es el caso de entornos dinámicos, complejos y hostiles. Estas constelaciones de trabajo ubicadas en distintas partes de la organización se conformarán para hacer frente a cada una de las contingencias, el poder de la toma de decisiones esta descentralizado selectivamente.

El reglamento ROB 00- 01 “Instrumento Militar Terrestre” en el artículo 2.006. (Influencia y efectos de los factores componentes del ambiente operacional) describe la influencia que el Ambiente Operacional⁶⁵ tendrá sobre la operaciones militares. Estas exigencias y condiciones de carácter normativo, algunas de ellas de orden político influirán sobre la organización, magnitud y actitud de las fuerzas e imprimirán ciertas características distintivas y limitaciones a sus operaciones.

⁶⁵ *Ambiente operacional: “Conjunto de factores de diversa naturaleza que existen en forma estable y semiestable en una determinada región. Ellos influirán en la determinación de la composición, magnitud, equipamiento y aptitud de las fuerzas que en él deban intervenir, como así también en la aplicación de su poder de combate. El ambiente operacional, además de tener un marcado efecto sobre la doctrina, podrá imponer ciertas limitaciones a la conducción de las fuerzas (cualquiera sea su nivel), las cuales incidirán esencialmente sobre la libertad de acción.” (ROB 00 01 IMT).*

Este mismo reglamento cuanto refiere las operaciones militares en general, sin importar su naturaleza, destaca la importancia de la preparación de la fuerza, que no sólo comprenderá la educación e instrucción, sino la administración de los medios disponibles, a fin de colocarlos en las mejores condiciones para operar.

En otro apartado menciona que para cumplir con las funciones impuestas, la fuerza estructurará sus medios humanos y materiales en organizaciones diversas, agrupándose según su afinidad y naturaleza, en determinadas actividades básicas. Las principales actividades básicas descriptas son: Comando y Control, Combate en contacto directo, Apoyo de Ingenieros, Comunicaciones, Inteligencia, Apoyo de Personal Apoyo Logístico, etc

Esta circunstancia, impondrá que tales medios sean organizados, equipados, instruidos y empeñados, según claros conceptos de empleo, a fin que puedan cumplir las funciones que por sus características esenciales les corresponde desarrollar.

La doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas están pensados para defender el territorio nacional frente a una amenaza militar extranjera. Sus armas están diseñadas para matar al enemigo, y no son adecuadas para hacer frente a actividades criminales. Los soldados no están preparados para enfrentar criminales, que no se distinguen de la población. Tampoco están capacitados para llevar adelante investigaciones criminales, obtener pruebas, armar casos contra sospechosos, como lo hacen las fuerzas policiales.

Habría que reorganizar la fuerza con componentes no exclusivamente militares, sino también con fuerzas policiales y de gendarmería, reviendo la doctrina de empleo y el equipo previsto, el cual deberá ajustarse al tipo de conflicto a enfrentar.

El elemento policial deberá estar en capacidad no sólo de poder ejecutar actividades policíacas, sino también capacidad de asesoramiento, de fiscalización, contralor y de formación policial.

El diseño del puesto de un policía difiere notablemente al de un militar. Un policía requiere de menor formalización, normalmente opera aisladamente, mientras que un soldado integrante de una fracción menor su puesto estará más formalizado. La coordinación del equipo se logrará mediante la normalización del comportamiento de sus miembros. Evidentemente esta situación cambiará en función de la evolución del entorno, de su complejidad, hostilidad y dinamismo.

El parámetro fundamental para el diseño del puesto de un policía será la preparación y el adoctrinamiento, el primero está vinculado con el profesionalismo y la incorporación de habilidades y el segundo con la sociabilización de los miembros, adquiriéndose la escala de valores, las pautas de comportamiento y las normas necesarias de la organización que integra.

El elemento fuerzas de seguridad tipo gendarmería, deberá estar en capacidad de asesorar y de llevar adelante algunas de las variadas actividades que hoy desarrolla, para investigar y combatir el narcotráfico, crimen organizado, alteraciones al orden público que superan a la policía, migraciones y aduana, vigilancia de fronteras.

El elemento de las Fuerzas Armadas principalmente como reserva y cumpliendo las actividades previstas para los cascos azules, desde controles de ruta, seguridad de miembros de la ONU, de la ayuda humanitaria, patrullajes y control de zonas rurales, etc. También actividades previstas para el elemento gendarmería, en caso de no contar con esta fuerza, previa capacitación y formación particular.

Así como es necesario dotar a la estructura de las organizaciones militares de la ONU de componentes policiales y de gendarmería para alcanzar el grado de eficacia requerido en su función principal de seguridad, también será necesario dotarlas de una estructura de carácter civil - militar (CIMIC) que les permita cumplir con las labores humanitarias encomendadas, como así poder interactuar y coordinar con el resto de las agencias con la finalidad de que no se invadan responsabilidades, no se afecten y se vulneren las operaciones de seguridad, ni se dupliquen esfuerzos.

Esta agrupación a agregarse a la organización debe poseer equipos de las diversas disciplinas presentes en el conflicto, no solo para brindar el asesoramiento necesario al comando, sino también para actuar de enlace con las distintas agencias de la ONU, gubernamentales y ONG.

Una de las actividades que podrían llegar a realizar estos enlaces sería participar de esas constelaciones adhoc de carácter humanitario que se podrían conformar bajo el concepto de “Enfoque integral” buscando una mejor integración e interacción de todas las agencias.

Como diría Mintzberg, “Las disparidades en el entorno estimulan la descentralización selectiva de la organización hacia constelaciones de trabajo diferenciadas, como es el caso de entornos dinámicos, complejos y hostiles. Estas constelaciones de trabajo se conformarán para hacer frente a cada una de las contingencias”

Por otra parte la representatividad regional en la conformación del personal de las distintas agencias de la ONU es fundamental para una mejor comprensión del conflicto, un mayor acercamiento a la comunidad afectada y una mejor coordinación con las fuerzas militares. Este personal podría reclutarse de las organizaciones CIMIC conformadas en las organizaciones militares propuestas.

En la idea de mejorar la coordinación e interacción entre las distintas agencias de la ONU se deberían mejorar los procedimientos adoptados para los relevos del personal. Los equipos de enlace conformados por integrantes de distintas disciplinas, ya sea del ámbito de la seguridad o

humanitario integrantes de la organización militar deberían rotar como mínimo anualmente, como lo hacen el resto de las agencias de la ONU, en la idea de no afectar el conocimiento mutuo, el trabajo sistémico y la pérdida de la experiencia de campo.

La importancia del adoctrinamiento va en aumento con el incremento de la complejidad del conflicto, mientras que la complejidad de la tarea requiere de mayor preparación, de mayor libertad de acción y de mayor profesionalismo. Estos entornos, donde reina la incertidumbre, la ambigüedad, la letalidad de las armas, exigen a las organizaciones militares a adoptar estos parámetros; sus fracciones operaran en forma aislada, en zonas urbanas con poblaciones hostiles, adoptando decisiones con escasa información, incompleta y poco clara.

A eso hay que sumar el impacto mediático de las tragedias que se dan en el conflicto, donde los medios de comunicación difunden en forma instantánea produciendo su impacto a nivel mundial. Los líderes de las menores fracciones se encuentran a veces en situaciones en las que deben tomar decisiones que pueden provocar consecuencias que afectan a las esferas más altas de la decisión, por eso se los conoce como “Soldado estratégico”.

Las fuerzas militares de los distintos países contribuyentes, de acuerdo al MOU firmado con la ONU, despliegan organizaciones con capacidades limitadas, preparadas y adiestradas para un conflicto de una determinada naturaleza. El equipo y armamento empleado, no son los adecuados, para enfrentar organizaciones delictivas que operan en zonas urbanas, incrementándose las probabilidades de daños colaterales.

En caso de no contarse en la organización militar con alguna agrupación policial o de gendarmería, lo que deberá existir siempre, es un equipo de enlace de estas fuerzas, que servirán no solo para asesoramiento del comando sino como enlaces posteriores con elementos de la misma naturaleza aportados por otros contingentes y que requerirá necesariamente permanentes coordinaciones para operaciones integradas.

El contar con estos tres componentes dentro de la misma organización le conferirá a esta la capacidad, flexibilidad y rapidez necesaria para llevar adelante procedimientos y operativos que exigen la presencia de estos tres actores, con un mínimo de coordinaciones, superándose barreras idiomáticas, culturales, etc. Cada uno de ellos actuará de acuerdo a su misión específica.

Conclusiones

Como vimos los entornos hostiles, son altamente dinámicos e impredecibles. Estos requieren de reacciones rápidas de la organización. Cuanto más dinámico es el entorno más orgánica y más flexible será la estructura. Cuanto más complejo sea el entorno más descentralizada estará esta estructura y más sofisticado será el conocimiento necesario.

Las características que las organizaciones militares deberán reunir operando en entornos complejos, dinámicos y hostiles son: Estructura orgánica, alta preparación de sus miembros y adoctrinamiento, agrupamientos organizados en base a la función sobre la base de especialistas, conformación de equipos multidisciplinarios en función de la interdependencia de las tareas, coordinando las mismas mediante la adaptación mutua o supervisión directa.

Los parámetros mencionados deberían tenerse en cuenta para el logro de la flexibilidad, la toma de decisión descentralizada, el profesionalismo de sus miembros, la conformación multidisciplinaria y la interrelación cultural en las organizaciones militares de la ONU, cualidades que facilitarían la eficiencia en la operación coordinada con las distintas agencias involucradas en los conflictos actuales, de acuerdo a lo observado por los expertos y validado en la presente investigación.

Finalmente, la mayor cantidad de actores en la resolución de un problema requiere mayor cantidad de coordinaciones; es el caso del actual sistema de seguridad de la ONU, con la participación de múltiples organizaciones diferenciadas como ser Policía Local, UNPOL, FPU, FFAA; de procedencia multicultural.

La respuesta más rápida se alcanza a medida que voy limitando las coordinaciones producto de simplificar el problema de procedencia cultural, conformando toda la organización con personal de la misma región, la optimización de la conformación de una organización se logra cuando limito la interoperabilidad y todos los actores tienen una misma procedencia cultural, interactuando dentro de una misma organización básica que dispone de un único conductor.

e. BIBLIOGRAFÍA:

a. Documentos:

- 1) AIN BILBAO Gastón. Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 10, febrero de 2009, GERI – UAM.
<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/152/138.html>
- 2) BARBINI PATRICIO. “Lecciones aprendidas y lecciones imprevistas” tras la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Trabajo publicado en el Libro Operaciones de Paz de Naciones Unidas. 1a ed. - Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, 2011.
- 3) BUTTERFIELD, A., R. REARIO and R. DOLAN. (2010) ‘The United Nations Humanitarian Civil–Military Coordination (UN–CMCoord) Response to the Haiti Earthquake’, Humanitarian Exchange, no. 48.
- 4) CARE INTERNATIONAL (2009) ‘Policy Framework for CARE International’s Relations with Military Forces’, <http://www.care-international.org/CIVMIL-Policy/policy-framework-for-care-internationals-relations-with-military-forces.html>
- 5) CAROLINA SAMPÓ. “Intereses Nacionales, Una aproximación distinta a la cooperación de los países del Cono Sur en la MINUSTAH: Conferencia Sub Regional Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo” Perspectivas para Cooperación y Divergencia en Suramérica el 27 de Julio de 2009 en Cartagena de Indias, Colombia. www.ndu.edu/chds/SRC.../Papers/Sampo%20ARG.
- 6) CAROLINA SAMPO. “Una aproximación al porqué de la cooperación entre Argentina y Brasil”. www.fride.org 06 de Enero de 2008.
- 7) CHALLENGES PROJECT, Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination: Phase II Concluding Report 2003-2006, Estocolmo Elanders Gotab, 2005. www.challengesproject.net.
- 8) CIC (Center on International Cooperation) Informe mensual y anual de las Naciones Unidas. www.cic.nyu.edu/ mantenimiento de la paz.

- 9) Charles T. Call, Gigja Sorensen (2009) CIC (Center on International Cooperation). U.N. Peace Operations and state-building: a case study of Haiti. http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/haiti_call_sorensen.pdf.
- 10) Castro Juan Pedro Sepúlveda. La experiencia de MINUSTAH: Un aporte regional hacia la consolidación de la paz. Apuntes Internacionales Diplomacia Pública. http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20110113/asocfile/20110113111949/revista_diplomaciav3.pdf
- 11) COLLINSON, S., S. Y R. ELHAWARY MUGGAH (2010) “Los Estados frágiles, la estabilización y las implicaciones para la acción humanitaria” HPG y ECHO (2012).
- 12) FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior). Informe de conferencia. Presente y futuro de las Operaciones de Paz: Marzo de 2007. www.fride.org/descarga/CR02_OpsPaz_ESP_mar07.pdf
- 13) FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior). La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití: Análisis y recomendaciones para futuros mandatos. Seminario en Nueva York, 28 de enero de 2008. www.fride.org/descarga/CR04_Haiti_seminario_ESP_abr08.pdf
- 14) GIANNINI RENATA AVELAR. “En la encrucijada: Haití, MINUSTAH y la comunidad internacional. Reporte final Trabajo de campo en Haití 31 de mayo al 30 de junio 2011”. RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina).
- 15) HPG and ICRC (2012) ‘The Concept of Protection: Towards a Mutual Understanding’, Roundtable Summary Note.
- 16) IIDH (Instituto Interamericano de derechos Humanos). Las operaciones de paz desde la perspectiva europea Actuación de las Fuerzas armadas en el ámbito Internacional. www.iidh.ed.cr/.../21-operacion-paz-perspectiva-europea.
- 17) Internatinal Crisis Group. Towards a post- MINUSTAH- Haiti: making An effective transition. Agosto 2012. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/044-towards-a-post-minustah-haiti>.
- 18) Internatinal Crisis Group. Preservar la seguridad en Haití: La reforma policial. Boletín sobre América Latina/Caribe N°26. Puerto Príncipe/Bruselas, 8 de septiembre de 2011.

- 19) HOFFMANN, Stanley “The debate about Intervention” en Turbulent Peace-The challenge of managing International conflict, United States Institute of Peace, Washington DC, 2001.
- 20) LUIS CALVO ALBERO. La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps>
- 21) MADALENA MOITA “Desafíos para las operaciones de paz. Programa de Paz y Seguridad, FRIDE”. DesafOpsPaz_ESP_nov06.pdf.
- 22) MEGAN BURKE. “La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití”. Nueva York, 28 de enero de 2008. FRIDE. www.fride.org/.../CR04_Haiti_seminario_ESP_abr08.
- 23) METCALFE, V., GIFFEN A. Y S. ELHAWARY (2011) Integración de las Naciones Unidas y Espacio humanitario: un estudio independiente encargado por el Grupo Directivo de Integración de las Naciones Unidas Londres.
- 24) METCALFE, V “Derecho a proteger”.” La interacción entre las organizaciones militares internacionales y los actores humanitarios” HPG 2012. (Humanitarian Policy Group) Este trabajo es parte de un proyecto de investigación titulado "Coordinación Civil-Militar. www.odi.org.uk
- 25) Naciones Unidas. INFORME BRAHINI: Presentado en la Asamblea General el 21 de agosto de 2000. www.un.org/spanish/peace/operations_report/.
- 26) Naciones Unidas. Resolución 1542, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4961ª sesión, celebrada el 30 de abril de 2004. Sobre el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).
- 27) Naciones Unidas. Resolución 1892 del Consejo de Seguridad, 13 de octubre de 2009. Ampliación del mandato de la misión durante un año adicional, nuevas tareas a la MINUSTAH, promoción del diálogo político de todos los sectores interesados.
- 28) Naciones Unidas. Resolución ONU 1927 (2010) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6330ª sesión, celebrada el 4 de junio de 2010. (Haití: Extensión del mandato y su modificación luego del terremoto).

- 29) Naciones Unidas. Resolución 2012 del Consejo de Seguridad, 14 de octubre de 2011. Reducción de efectivos de la fuerza de la Misión de Estabilización para Haití (MINUSTAH).
- 30) NACIONES UNIDAS. “Un año de retos complejos para las operaciones de paz de la ONU”. Resumen de las operaciones de paz año 2010. Sección de Paz y Seguridad del Departamento de Información Pública <http://www.un.org/es/peacekeeping/> Nueva York Marzo 2011.
- 31) NATO (s.a.) ‘NATO Civil–Military Co-Operation (Cimic) Doctrine Allied Joint Publication 9’, <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>.
- 32) Pearson Peace Keeping Centre. Then and Now Understanding the spectrum of complex peace operations (2008). www.peaceoperations.org/dl54
- 33) PIELLA GUILLEM. “La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis”. Revista CIDOB d’afers internacionals, nº 97-98, (abril 2012), p. 287-304.
- 34) REAL FERNÁNDEZ JUAN CARLOS. “El diseño de la estructura organizativa en las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo”. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/565145.pdf.
- 35) OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2008) Civil–Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies.
- 36) OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) Guidelines for the engagement and coordination of humanitarian actors and military and police actors in Haiti. [Http://ochanet.unocha.org/p/Documents.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents.pdf).
- 37) SGP (Secretaría de la Gestión Pública) Políticas de defensa y seguridad internacional: Observatorio de políticas públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la república argentina en el año 2007. www.sgp.gov.ar/.../2007/40_OPP_2007_DEFENSA.pdf.
- 38) Santos Villareal Gabriel Mario. Estados Fallidos, definiciones conceptuales. Investigador Parlamentario. Subdirector de Política Exterior. www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf
- 39) UN DPKO/DFS (2010) ‘Civil Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Mission (UN-CIMIC)’ October 2010.

- 40) WALZER Michel, Just and Unjust wars.
<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/Courses/Walzerchapter4.pdf>.

b. Libros:

- 1) ALBERTO LEVY. “Estrategia, cognición y poder” Editorial Gránica. 2007. 1ra Edición Buenos Aires.
- 2) CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, Annual Review of Global Peace Operations 2006, Londres: Lynner Rienner Publishers, 2006.
<http://www.globalactionpw.org/UNEPS/index.htm>.
- 3) CHUN WEI CHOO. “La organización Inteligente” Oxford University press. 1999. Mexico.
- 4) CIC. Project of the Center on International Cooperation at New York University.. Annual Review of Global Peace Operations 2012.
- 5) KAPLAN ROBERT. “The coming anarchy” Ed Jenny Edkins. 2008.
- 6) KALDOR MARY. “Las nuevas Guerras”. Kriterion Editores. 2001.
- 7) HUNTINGTON SAMUEL, “The clash of civilizations”2008 Editorial Simon Schuster Ed 2003.
- 8) HENRY MINTZBERG. “La estructuración de las organizaciones”. Editorial Ariel S. A. Barcelona. Edición 1984.
- 9) HENRY MINTZBERG. “Diseño de organizaciones eficientes”. Editorial El Ateneo. Bs As. Edición 2001.
- 10) MARIO KRIEGER. “Sociología de las Organizaciones”1ra Edición Buenos Aires. Pearson education, 2001.
- 11) MORIN EDGAR, “Introducción al Pensamiento complejo”. 8va Ed. Editorial Guedisa. 1991.
- 12) MORGENTHAU, HANS. Política entre las Naciones. Grupo Editor Latinoamericano. 1986.

- 13) Operaciones de paz de Naciones Unidas compilado por Tomás Várnagy. 1a ed. - Buenos Aires. Escuela de Defensa Nacional, 2011.
- 14) Robert C. Johansen. (UNEPS) Servicio de emergencia de Naciones Unidas para prevenir el genocidio y los crímenes contra la humanidad (R2P).
- 15) SARAH JANE MEHARG. “Helping hands and loaded arms: navigating the military and humanitarian space” Publicado en Canadá por The Canadian Peacekeeping Press.
- 16) SENGE PETER. “La quinta disciplina” “Como impulsar el aprendizaje en la Organización inteligente”. 8va Ed. Ediciones Granica SA. 1992.
- 17) VAN CREVELD MARTIN, “La transformación en la guerra” 1ra Ed Buenos Aires. 2007.

c. Reglamentos y diccionarios

1. RC 00-02 Diccionario para la Acción militar Conjunta de las FFAA de Argentina.
2. <http://es.wikipedia.org/wiki>.
3. TAMAYO y TAMAYO: Diccionario de la investigación científica, 2ª ed., Limusa, México. 2004.