

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA: Misiones de las Naciones Unidas del siglo XXI.

TÍTULO: Exigencias de las Misiones de las Naciones Unidas del SXXI, en el Nivel Operacional.

DAGUERRE, Mariano Andrés

AÑO 2021

RESUMEN

El incremento sustancial de los conflictos armados en los últimos años, vino acompañado por una mutación en los mismos. Se caracterizan en la actualidad por poseer un mayor grado de violencia, niveles de intensidad que varían en el transcurso del conflicto, la presencia de un sin número de actores (estatales y no estatales), una mayor complejidad y una multidimensionalidad de la crisis.

Esto ha influido considerablemente provocando en primer lugar, una mayor exigencia internacional a las Naciones Unidas, para que ejerza ese papel de garante de la Paz y Seguridad Internacional que establece la carta del mencionado organismo. Derivado de ello, emergen nuevas exigencias que tienen los elementos de la ONU para enfrentar estas situaciones de manera eficiente. Todo esto, obliga a las Naciones Unidas a realizar un conjunto de modificaciones para poder adaptarse a las nuevas circunstancias, poniendo el centro de gravedad de todas las operaciones en la Protección de civiles, surgiendo un nuevo concepto de Uso de la Fuerza, como así también de mandatos “robustos”, entre otros.

Como consecuencia de estos cambios, surgió como formulación del problema: ¿Cuáles son las exigencias en el Nivel Operacional que las operaciones de Paz del siglo XXI, imponen a los Países Contribuyentes de Tropas (TCC)?

A través del análisis bibliográfico, lógico y documental se buscará dilucidar las imposiciones que tienen los TCC a nivel operacional en las operaciones de paz del siglo XXI, analizando los cambios que tuvieron las nombradas operaciones. Luego de ello, se procurará determinar claramente cuáles son los requisitos que se deben cumplir en el nivel operacional, para tener mayor probabilidad de éxito en una operación de paz del Siglo XXI.

Palabras claves: Protección, Fuerza, Multidimensional, Operacional.

<i>ÍNDICE</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
Antecedentes del tema	2
Estado Actual del tema	6
Planteo del problema	9
Alcances y limitaciones de la propuesta	9
Aportes teóricos y/o prácticos al campo disciplinar	9
Objetivos	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
Hipótesis	10
Metodología	10
 CAPÍTULO I – Operaciones de Paz Puras del Siglo XXI	 11
 CAPÍTULO II – Desafíos a Nivel Operacional	 19
 CONCLUSIONES	 26
 BIBLIOGRAFÍA	 29

Índice de Figuras	Página
Figura 1: <i>Predicted probabilities of one-sided violence as peacekeeping troops changes</i> (Probabilidades pronosticadas de violencia unilateral a medida que cambian las tropas de mantenimiento de la paz)	5
Figura 2: <i>Types of peace operations</i> (Tipos de operaciones de paz), 1947-2013.....	11
Figura 3: <i>Number of conflicts by type</i> (Número de conflictos por tipo), 1946-2018)	12
Figura 4: <i>Number of countries that contribute troops to conflicts in other countries</i> (Número de países que aportan tropas a conflictos en otros países)	24

INTRODUCCIÓN

El incremento de las crisis a nivel mundial, trae consigo un sin número de cambios que exigen una preparación distinta a la habitual. Si a este aumento de los conflictos, y la complejidad que conllevan, se le agrega la exigencia de la comunidad internacional para que las Naciones Unidas ejerza su papel de garante de la paz mundial y, por ende, su inserción en el conflicto, la participación de los contingentes de la ONU se dificulta cada vez más.

El despliegue de medios de cualquier índole, en un conflicto de esta naturaleza, con adiestramientos, doctrinas, equipamientos y organizaciones preparadas para enfrentar las dificultades de las crisis del siglo pasado, como ser las de la década del noventa, derivan en un agravamiento del conflicto que provoca mayores bajas militares y civiles que pueden y deben, ser evitadas.

Además, las Operaciones Multidimensionales de la actualidad, exigen mucho más de los contingentes que se despliegan para cumplir con un mandato, un ejemplo de ello es lo expresado en el artículo *“Redefining a UN peace doctrine to avoid regime protection operations”* (Redefiniendo una doctrina de paz de la ONU para evitar operaciones de protección del régimen), que dice:

En algunos contextos, las Naciones Unidas ya están obligadas a realizar una serie de tareas desafiantes, desde proporcionar inteligencia y “paquetes de selección de objetivos” a los actores militares y ofrecer apoyo operativo a otras misiones internacionales de lucha contra el terrorismo, para capacitar y equipar a las fuerzas de seguridad, hasta Iniciativas de C / PVE que incluyen campañas narrativas contra ciertos grupos y, en algunos casos, combatir, disuadir y / o proteger de manera proactiva el territorio de “agresores”, “terroristas” o “extremistas violentos”. (Attree & Street, 2020, pág. 2)

Por otro lado, es responsabilidad principal del Nivel Operacional, el diseño, la preparación de la campaña y la conducción de los medios asignados a tal fin. En las misiones multidimensionales puras de la Naciones Unidas, esto se complica aún más, por el sinnúmero de variables que en ellas intervienen.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el propósito de resolver las controversias entre los estados, buscando evitar nuevos conflictos armados y preservar la paz y la seguridad internacional, delegando la máxima responsabilidad para ello en el Consejo de Seguridad de este organismo.

La ONU, que inicialmente contaba con 51 estados miembros y hoy con 193, tuvo que demostrar rápidamente que no era un cuerpo inútil y sin capacidad de resolver ningún tipo de conflicto como lo había sido su antecesor, la Sociedad de las Naciones. Por lo tanto, inició activamente la ejecución de innumerables intervenciones, siendo la primera de ellas una misión de observación establecida en 1948, en medio oriente, para supervisar el cese de las hostilidades entre los países árabes y el recientemente surgido Estado de Israel (UNTSO). La primera en la que se desplegaron tropas, fue en 1956 con la UNEF I (*United Nations Emergency Force* -Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas 1) en la frontera entre Egipto e Israel luego de la segunda Guerra Árabe-Israelí o también conocida como la “Guerra de Suez”.

Estas operaciones en el marco de las Naciones Unidas, antes conocidas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz, fueron mutando a través de los años (hoy el Mantenimiento es solo una fase de la operación) adquiriendo grandes lecciones aprendidas a través de muchos fracasos y éxitos. Como ejemplo de ellos, fue su participación en la Guerra de Corea entre 1950 y 1953, donde la ONU va a aprender que intervenir en forma directa en un conflicto le quita la imparcialidad que debe ostentar como organismo garante de la paz.

Desde el surgimiento de la ONU, las operaciones fueron signadas fuertemente por el contexto internacional que se vivía durante la guerra fría, período en el cual se desarrollaron cerca de una quincena de estas acciones en esos 40 años. Pero, al finalizar este período, se produce un incremento muy importante de los conflictos, los cuales, van a modificar sustancialmente su estructura, dejando de ser conflictos armados entre estados, para pasar a ser, en su mayoría, conflictos dentro de un estado. “El fin de la Guerra Fría «liberó» un sinnúmero de conflictos latentes y fue la comunidad internacional la que debió hacerse cargo, si bien bajo el liderazgo de las grandes potencias” (Fontana, 2005, pág. 4).

Por el contrario, la década del 90 se desarrolló como un período en donde se exigió más de las Naciones Unidas, para que desempeñe el papel de garante de la paz, debido al

surgimiento de estos nuevos conflictos. A raíz de esto, se desarrollaron un gran número de operaciones de paz, surgiendo en los primeros cinco años de la mencionada década 20 nuevas misiones de paz (1989/1994). A mediados del mismo decenio, las Naciones Unidas autorizó 6 nuevas misiones, además de las que ya mantenía en ejecución (Organización de las Naciones Unidas, 2021). Sin embargo, los elementos desplegados de la ONU tuvieron que enfrentar una infinidad de dificultades debido, principalmente, a que estaban preparados para otro tipo de conflictos, como eran los de la Guerra Fría.

Siguiendo con la evolución de las misiones de Naciones Unidas, la doctora Lisa Hultman, en su escrito “*UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?*” (Operaciones de paz de la ONU y protección de civiles: ¿Charla sin sentido o implementación de normas?) expresa que el año 1999, en la misión de Sierra Leona, se produce un punto de inflexión. Allí, por primera vez la ONU dictó un mandato en forma clara y precisa para la protección de civiles (Hultman, 2012, pág. 60).

En el año 2000, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, encomendó la elaboración de un estudio minucioso sobre las actividades que realizaba la ONU en materia de paz y seguridad. Como resultado de este trabajo, surgió el “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas”, más conocido como “Informe Brahimi,”, nombre que se desprende de Lakhdar Brahimi, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, quien presidió el grupo designado para la tarea. Este informe fue muy crítico: “Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, pág. x). A su vez, el informe expresó distintas recomendaciones para la mejora de las operaciones que la ONU llevaba adelante.

Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a donde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían a sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas. (Organización de las Naciones Unidas, 2000, pág. 1)

Otro acontecimiento a destacar, dentro de la evolución de las misiones de paz, fue en 2013 cuando por primera y única vez en la historia, el Consejo de Seguridad de las Naciones

Unidas aprobó la Resolución 2098, dando la autoridad a un comandante militar para emplear una fuerza del componente militar en la ejecución de operaciones ofensivas contra grupos armados en la República Democrática del Congo en el North Kivu. Conformándose así, la denominada *FIB* o “*Force Intervention Brigade*” (Brigada de Intervención). (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2013, pág. 6)

También, es necesario resaltar que, los principios trinitarios de las misiones de paz siempre fueron el consentimiento de las partes, para permitir el despliegue de los elementos de las Naciones Unidas, la imparcialidad por parte de los contingentes y de la ONU propiamente dicha y, finalmente, el uso de la fuerza solamente en defensa propia teniendo en cuenta la proporcionalidad a la vez que sea como último recurso. Este último aspecto, de evitar usar la fuerza, controvertido hasta la actualidad, siempre caracterizó a los elementos de la ONU desplegados en un conflicto y, es uno de los factores que provocaron como consecuencia un gran número de fracasos operacionales y víctimas, principalmente civiles, a lo largo de los años.

Dicho esto, las fuerzas desplegadas también hacen uso de la fuerza a través, de las denominadas 3P, que significan Presencia, Postura y Perfil. En un estudio denominado “*Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians*” (“Protección a través de la presencia: el mantenimiento de la paz de la ONU y los costos de atacar a los civiles”), los autores demuestran que la presencia de un contingente de las Naciones Unidas, ejecutando una misión de Paz, reduce drásticamente las víctimas civiles. En otras palabras:

A pesar de que el personal de mantenimiento de la paz parece seleccionar los casos más difíciles, la presencia de personal de mantenimiento de la paz reduce el riesgo de violencia contra los civiles por parte de los actores rebeldes. Sin embargo, el personal de mantenimiento de la paz es menos eficaz para frenar la violencia gubernamental. (Fjelde, Hultman, & Nilsson, 2018, pág. 26)

En definitiva, la mera presencia de las fuerzas de las Naciones Unidas, reduce la posibilidad de que los grupos armados no gubernamentales, accionen contra la población civil y esta reducción, no es tan destacada cuando el actor que afecta a los civiles es el propio gobierno del Estado en conflicto. Como se puede observar en la siguiente figura, se demuestra que a medida que aumentan las tropas desplegadas de la ONU, menor es la

probabilidad de que las mencionadas fuerzas irregulares, ejerzan la violencia contra la población civil.

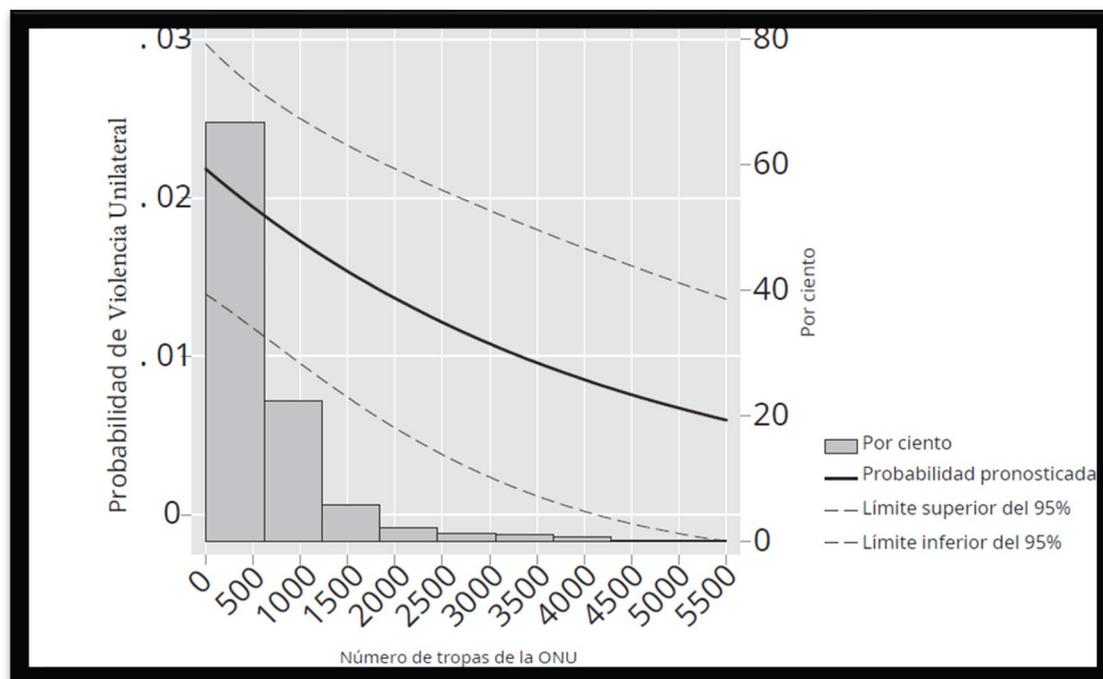


Figura 1: Predicted probabilities of one-sided violence as peacekeeping troops changes (Probabilidades pronosticadas de violencia unilateral a medida que cambian/aumentan las tropas de mantenimiento de la paz).

Fuente: “Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians” (pag.18) por Hanne Fjelde, Lisa Hultman, and Desirée Nilsson, 2018.

Cabe distinguir que, como se expresó anteriormente, el uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas, es un aspecto muy polémico y por ello genera controversias. Tal es así que, como parte de los proyectos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), el Dr Trevor Findlay elaboró el libro titulado “*The Use of Force in UN Peace Operations*” (El uso de la fuerza en las operaciones de paz de la ONU). El mismo, persiguió el objetivo de “examinar el uso de la fuerza en todas sus formas: en legítima defensa, en defensa de la misión y como herramienta de imposición de la paz”. (Findlay, 2002)

Como otros aspectos característicos de estas acciones que ejecutan las Naciones Unidas, se debe resaltar la gran influencia que tiene la política y la diplomacia en todas ellas, recordando la gran cantidad de actores, estatales o no, que intervienen y dificultan la

situación. Además, cada misión cuenta con un mandato, el cual, establece todas las tareas que deben ejecutar las fuerzas de la ONU en esa misión específica. En este aspecto, también se han encontrado grandes dificultades, ya sea por la ambigüedad establecida en los mandatos o por la gran cantidad de tareas asignadas a los contingentes de Naciones Unidas, sin tener en cuenta si los mismos poseían las capacidades y medios necesarios para llevarlas adelante.

La gran cantidad de conflictos y su evolución, exigen permanentemente que las Naciones Unidas estén a la altura de las circunstancias con una adecuada preparación, que permita poder desempeñar adecuadamente el papel de garante de la Paz y Seguridad Internacional.

Después de un período de descenso en el número de conflictos armados, en los últimos años la cifra ha aumentado. Actualmente se libran guerras de diferente intensidad y características en Etiopía, Malí, Nigeria, la República Central Africana, República Democrática de Congo, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Irak, Siria, Yemen, Egipto, Libia, Turquía, Israel-Palestina, Myanmar, India, Pakistán, Filipinas, Colombia, México, Nagorno-Karabaj y Ucrania. (Aguirre, 2019)

Por otro lado, cuando nos referimos al Nivel Operacional, estamos hablando del nivel de la conducción responsable de operacionalizar los objetivos que establece el nivel estratégico, mediante la planificación y el empleo de los recursos que le fueron asignados para alcanzar el estado final deseado. Si lo trasladamos a las Naciones Unidas, el mencionado nivel de la conducción está representado en el *Force Commander* (Comandante de la Fuerza) de cada misión, quien tiene la responsabilidad de conducir los medios que se le asignaron para cumplir con lo establecido en el mandato impuesto.

ESTADO ACTUAL

La sucesión de acontecimientos, algunos mencionados precedentemente, provocaron un sin número de cambios en las operaciones de las Naciones Unidas, pero lo más relevante es que, en la actualidad el aspecto principal de cualquier misión es la Protección de Civiles, o también conocido como “*Protection of Civilians*” (PoC). En una publicación titulada “*Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations*” (Veinte años de protección de civiles en Operaciones de paz de la ONU) del “*Journal of International Peacekeeping*”, los autores Charles Hunt y Shannon Zimmerman (2019) expresan que “Hoy

en día, la PoC es irrefutablemente el "centro de gravedad" para la forma en que las operaciones de paz de la ONU se ven y se retratan a sí mismas" (pág. 50). Todo esto, también muy relacionado con el concepto de Seguridad Humana, y sus implicancias en las relaciones internacionales y la pérdida de soberanía de los estados.

La obligación central de la protección de los civiles en las actuales misiones, exige abarcar un mayor número de variables, además de la militar. Esto requiere la presencia y colaboración de los contingentes de la ONU con el gobierno local y sus elementos dependientes, las ONG y otros organismos locales o internacionales. Todo esto, ha llevado a que las antiguas misiones de Mantenimiento de la Paz, pasen a llamarse Operaciones Multidimensionales Integradas de Estabilización para la Paz. "Como se discutió anteriormente, el mantenimiento de la paz ha pasado de su función tradicional de supervisar los acuerdos de paz a operaciones más multidimensionales e integradas con un enfoque cada vez mayor en la protección de los civiles". (Holt, Taylor, & Kelly, 2009, pág. 10)

Otra de las grandes modificaciones, derivada de lo anteriormente citado, fue el uso de la fuerza por parte de las tropas de las Naciones Unidas, y junto con ello el empleo de las reglas de empuñamiento que se adapten a cada misión, produciendo lo que actualmente se denomina como "Mandato Robusto", que son específicos de cada misión y pueden ser modificados a lo largo de la misma. De estos mandatos, surge la responsabilidad del Comandante de la Fuerza de establecer las reglas de empuñamiento (ROE), que deben ser aceptadas por todos los países, haciendo aún más complejo el trabajo del Nivel Operacional.

En 2017, se difundió un informe titulado "*Improving Security of United Nations Peacekeepers*" (Mejorando la seguridad del personal de pacificadores de las Naciones Unidas), realizado por el general brasileño Carlos Alberto dos Santos Cruz. En él, el autor expresaba que en muchas situaciones los cascos azules no tienen la capacidad necesaria para enfrentar la situación que se les presentaba.

La era del mantenimiento de la paz "al estilo del Capítulo VI" ha terminado, pero las Naciones Unidas y los países contribuyentes de tropas / policías siguen siendo, en general, afectados por el "Síndrome del Capítulo VI". Si las Naciones Unidas y los países que aportan las tropas / policía no cambian su mentalidad, toman riesgos y muestran una disposición a enfrentar estos nuevos desafíos, enviarán tropas consciente-mente a situaciones de peligro (dos Santos Cruz, 2017, pág. 4).

Esta mayor complejidad de las operaciones mencionadas, llevó a que, en el presente, no existan más las antiguas misiones de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz o de preservación de la paz. Hoy en día, una operación puede incluir en distintos momentos alguna, varias o las tres opciones mencionadas, lo que exige una mayor capacitación, fundamentalmente a nivel operacional, que permita poder cumplir con el mandato que se ordena en cada misión.

En la actualidad, y derivado de la mutación que tuvieron las operaciones de paz, las mismas se distinguen principalmente por dar respuesta a conflictos de índole intra e inter estatales, mandatos complejos en contextos inestables, la protección de civiles (POC) elimina las distinciones entre misiones enmarcadas en el Capítulo VI y VII de la carta de la ONU, misiones totalmente multidisciplinarias, la participación de actores internos y externos ya sean estatales o no, preponderancia de la actividad política y la solución de los conflictos no es exclusivamente militar.

También, con la finalidad de mejorar el grado de alistamiento, el correcto despliegue de las fuerzas y persiguiendo una mayor agilidad y previsibilidad en todo el proceso que se desarrolla entre las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes, se modificó el sistema de despliegue de tropas, cambiando el antiguo UNSAS (*United Nations Stand-by Arrangements System*) por un nuevo sistema denominado PCRS o "*Peace Capability Readiness System*" (Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz), que cuenta con cuatro niveles de preparación. (Organización de las Naciones Unidas, 2021)

A su vez, en el año 2018 el actual Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, lanzó la iniciativa "*Action for Peacekeeping*" o A4P (Acción para el Mantenimiento de la Paz) buscando un mayor compromiso y participación de los miembros de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y demás actores para lograr una sustancial mejora en esta área. (Organización de las Naciones Unidas, 2021)

Todo lo expresado ha influido de manera sustancial en la forma en la que las organizaciones de Naciones Unidas intervienen en un conflicto. Por lo tanto, es indispensable determinar cuáles son las imposiciones o exigencias que tienen los Países Contribuyentes de Tropas (TCC) en el nivel operacional, para cumplir un mandato de manera eficiente.

PLANTEO DEL PROBLEMA

¿Cuáles son las exigencias en el Nivel Operacional que las operaciones de Paz Puras del siglo XXI, imponen a los Países Contribuyentes de Tropas (TCC)?

ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA PROPUESTA

El presente trabajo final, tendrá como alcance el Nivel Operacional de las operaciones de Naciones Unidas Puras a nivel Internacional, es decir indistintamente de la ubicación geográfica de las mismas. Se analizarán los escritos mencionados sobre la temática precedentemente y las experiencias de comandantes operacionales para poder identificar claramente las implicancias que tienen estas misiones en la actualidad.

Por otro lado, y como límite del trabajo, dentro del gran número de operaciones que realiza la ONU dentro del Siglo XXI, solo se tomarán las operaciones “puras” dejando de lado las operaciones anteriores al año 2000, como así también a las “autorizadas”, “reconocidas” y las “híbridas”.

APORTES TEÓRICOS Y/O PRÁCTICOS AL CAMPO DISCIPLINAR

La determinación de las exigencias o implicancias que tiene un País Contribuyente de Tropas (TCC) en el Nivel Operacional, para la participación de una Misión de Paz permite llevar adelante una adecuada capacitación, junto con la correspondiente doctrina y el equipamiento necesario para cumplir con un mandato actual.

Por otro lado, y como aspecto más relevante, esta mejora en la preparación de los contingentes, reducirá sustancialmente el número de víctimas civiles y bajas de las tropas de la ONU y también, permitirá cumplir con mayor probabilidad de éxito el mandato impuesto.

Finalmente, al alcanzar los objetivos impuestos en el presente trabajo, se busca contribuir con la formación del Oficial de Estado Mayor Conjunto, que debe estar capacitado para asesorar a un Comandante de Fuerzas en una operación de esta naturaleza y, en un futuro, poder estar en capacidad de desempeñarse como ese Comandante que deba enfrentar las problemáticas planteadas.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar y analizar las exigencias que tienen los TCC a Nivel Operacional en las operaciones de paz puras del siglo XXI.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analizar los cambios que tuvieron las operaciones de paz Puras del Siglo XXI, en el Nivel Operacional.

- b) Determinar las exigencias y requerimientos que se deben cumplir en el Nivel Operacional, para tener mayor probabilidad de éxito en una operación de paz pura del Siglo XXI.

HIPÓTESIS

Las operaciones de Paz puras del siglo XXI imponen a los Países Contribuyentes de Tropas (TCC), en el Nivel Operacional, nuevos requerimientos relacionados con la organización, la doctrina, el adiestramiento y la logística que le permiten contar con capacidades acordes a las exigencias del mandato de la misión.

METODOLOGÍA

Para la elaboración del presente trabajo se utilizará el método deductivo con algunos ejemplos de tipo inductivo. Se hará uso del análisis bibliográfico de fuentes de datos primarias y documentales, como así también de fuentes secundarias.

La investigación será del tipo exploratoria y descriptiva, donde se expondrán los distintos sucesos que generaron los cambios de las operaciones de Paz del Siglo XXI para, de esta forma, obtener datos concretos que permitan determinar cuáles son las implicancias actuales que tienen este tipo de misiones a Nivel Operacional.

Como técnicas de validación se emplearán los procedimientos y técnicas metodológicas de análisis bibliográfico, análisis lógico y análisis documental.

CAPÍTULO I

OPERACIONES DE PAZ PURAS DEL SIGLO XXI

Luego de reiterados fracasos en materia de operaciones de paz por parte de las Naciones Unidas, siendo Ruanda tal vez el más simbólico de ellos, pasando por Bosnia y Somalia, entre otros, se produjo una transformación en la forma de intervenir de este organismo internacional en los conflictos. Es por ello, que el presente capítulo tiene por objetivo particular analizar los cambios que tuvieron las operaciones de paz puras del Siglo XXI, en el Nivel Operacional.

Desde sus inicios, existen diferentes tipos de operaciones de Paz. Estas pueden ser puras o encabezadas por las Naciones Unidas; autorizadas por la ONU; reconocidas por la ONU; o no enmarcadas dentro de la ONU. Desde la ejecución de la primera de ellas hasta la actualidad, la mayor cantidad de operaciones son Puras, como lo representa el siguiente gráfico:

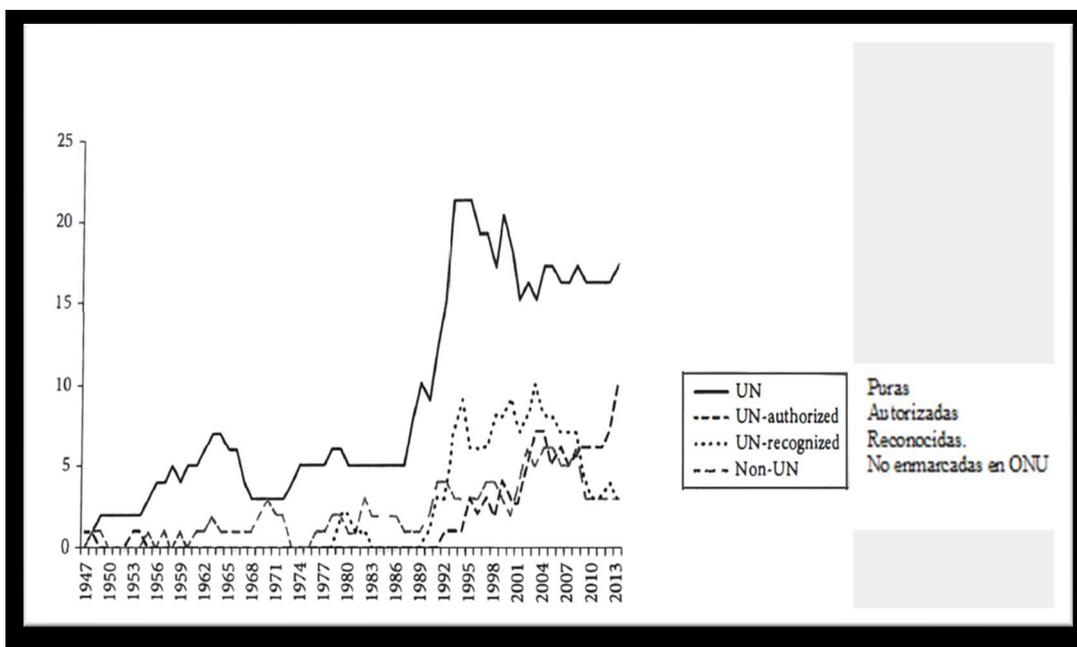


Figura 2: *Types of peace operations* (Tipos de operaciones de paz), 1947-2013.

Fuente: *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (p.20) por J. A. Koops, T. Tardy, N. MacQueen, and P. D. Williams, 2015.

Por otro lado, es necesario establecer que previo al año 1999, las operaciones de paz que se desarrollaron se preparaban y ejecutaban para enfrentar conflictos, (fundamentalmente entre Estados), en donde el objetivo principal que atacaban los bandos enfrentados eran básicamente sus enemigos combatientes. Además, la ONU se mantuvo reacia a siquiera discutir y mucho menos modificar los principios con los que desarrollaba las misiones de paz. Ellos eran, en primer lugar, el de contar con el acuerdo entre las partes del conflicto, en segundo lugar, la obligatoria imparcialidad del organismo internacional y el uso de la fuerza solo en defensa propia. De estos principios, derivaba que no se podría usar la fuerza para cumplir con el mandato, ya que su empleo era entendido por algunos miembros de la ONU como violatorio de la imparcialidad antes mencionada y, también, del principio de la no injerencia en los asuntos de otro estado.

Pero lo que las Naciones Unidas no vio, o tal vez no quiso ver, fue que los conflictos habían cambiado y, por consiguiente, que no se podía accionar de la misma forma que los contingentes de cascos azules venían ejecutando. Los mismos dejaron de ser pura y exclusivamente entre Estados y pasaron a ser intra e inter estatales, o distintas combinaciones que complejizan aún más la situación a enfrentar. Esto se puede observar en la siguiente figura:

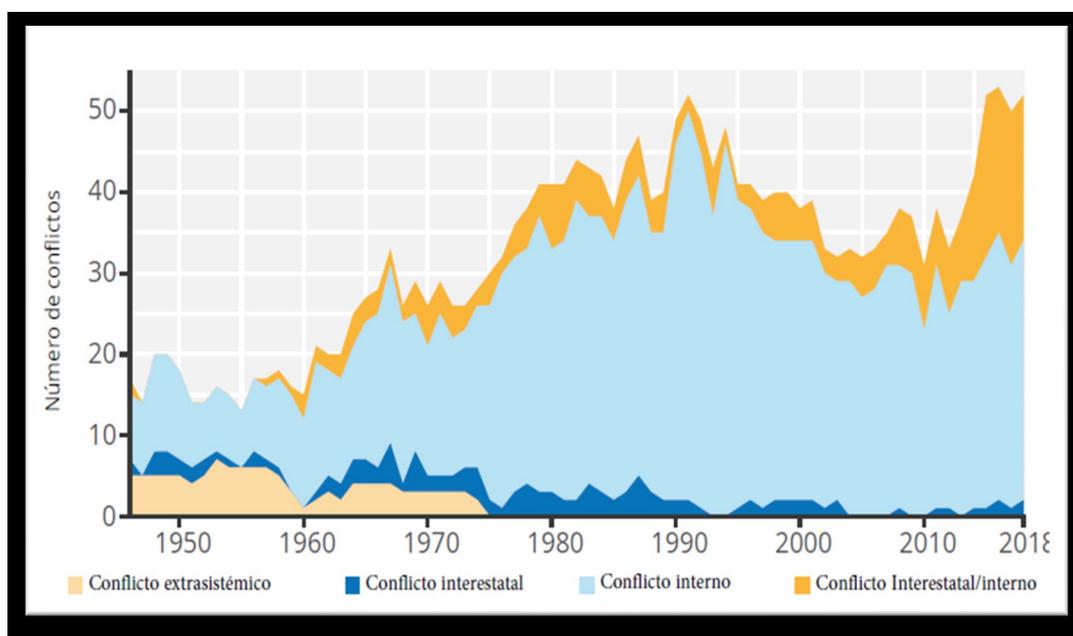


Figura 3: *Number of conflicts by type*, (Número de conflictos por tipo), 1946-2018

Fuente: *Trends in Armed Conflict* (Tendencias de los conflictos armados) 1946–2018 (p.2) por Peace Research Institute Oslo (PRIO) (2019).

Todo esto provocó, por ejemplo, el famoso fracaso humanitario en Ruanda, en el 1994, en donde el Teniente General Romeo Dallaire, comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (UNAMIR) se vio incapacitado de actuar frente al genocidio de 800.000 personas en menos de 100 días.

Otro ejemplo bien claro, se aprecia en las propias palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, al publicar el informe sobre “La caída de Srebrenica” en donde dice:

Al juzgar la situación retrospectivamente, se puede apreciar que muchos de los errores cometidos por las Naciones Unidas derivaron de un único objetivo, indudablemente bien intencionado: procuraron mantener la paz y aplicar las normas del mantenimiento de la paz en circunstancias en que no había paz que mantener. (Secretario General de las Naciones Unidas, 1999, pág. 117)

Algunas personas, atribuyen estos fracasos humanitarios a la indecisión e indiferencia de la comunidad internacional, frente a los reiterados informes de los comandantes de las distintas misiones. El anteriormente mencionado Informe Brahimi, al referirse a este punto, claramente expresa:

Los fracasos de las Naciones Unidas no pueden atribuirse exclusivamente a la Secretaría, ni a los comandantes de los contingentes ni a los directores de las misiones sobre el terreno; en su mayor parte se han debido a que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros han formulado y respaldado mandatos ambiguos e incoherentes para cuya ejecución no se ha aportado financiación suficiente, y luego se han limitado a observar el fracaso de esos mandatos, en ocasiones incluso expresando públicamente sus críticas en tanto que la credibilidad de las Naciones Unidas se veía sometida a sus más duras pruebas. (Organización de las Naciones Unidas, 2000, pág. 53)

Sin embargo, el otro error fue que la ONU nunca entendió la verdadera naturaleza de los conflictos en los que se involucraba, en donde el blanco de los beligerantes pasó a ser la población civil, junto con la búsqueda por afectar la imagen de las Naciones Unidas en la opinión pública, local e internacional y la participación de nuevos actores. Complementando lo expresado, Adam Day destaca que existen tres elementos que dificultan la resolución y el abordaje de los conflictos actuales, “el surgimiento de redes ilícitas transnacionales, la creciente internacionalización de las guerras civiles y el papel de los grupos extremistas violentos en muchas de las guerras más peligrosas de la actualidad”. (Day, pág. 2)

En definitiva, lo que se produjo es que cambió el Ambiente Operacional de las misiones de Paz, lo que obliga a los contingentes de las Naciones Unidas a tener que operar de manera diferente. Una descripción muy acertada sobre la mencionada mutación del Ambiente Operacional, es:

Las estructuras de los conflictos, y en particular los conflictos intraestatales, se han fragmentado cada vez más. Los conflictos de hoy se caracterizan cada vez más por una infinidad de actores que a menudo se superponen, fragmentan y cambian sus alianzas. La fragmentación del conflicto puede tener importantes implicancias negativas para el establecimiento de la paz, ya que las investigaciones han demostrado que el fraccionamiento y el gran número de organizaciones rebeldes conduce a conflictos más intratables. (Cockayne & O'Neil, 2015, pág. 21)

A partir de allí, se empezaron a producir los cambios necesarios para poder enfrentar las nuevas exigencias. El primero de ellos tiene su origen en el año 1999, donde la ONU emite en forma clara y precisa un mandato, para la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), en donde establece que se debe proteger a la población civil. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 1999)

Otra de las modificaciones, que surge en la cumbre mundial del año 2005, es el nuevo concepto de “Responsabilidad de Proteger” o “R2P”, que establece el compromiso de salvaguardar a los civiles frente a los casos de crímenes de guerra, limpieza étnica, genocidio y crímenes de lesa humanidad. Hay que resaltar que, se establece firmemente que la responsabilidad de la protección de los civiles es del propio Estado y si éste falla ya sea por incapacidad o deliberadamente, es cuando la comunidad internacional y, por ende, las fuerzas de la ONU deben intervenir para evitarlo.

En síntesis, la doctrina R2P, se basa en tres pilares de igual relevancia, el primero de ellos es el de la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones; el segundo, es la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones; y el tercer pilar, es la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que éste no logra hacerlo. (Šimonović, 2021)

Toda esta evolución, provocó que el centro de gravedad de todas las misiones de paz cambiara y pasara a ser la Protección de civiles (PoC). Diluyendo la caracterización utilizada

anteriormente de Misiones de Paz Capítulo VI y Capítulo VII, y dando origen a las actuales misiones Multidimensionales. Al cambiar el centro de gravedad, cambió la forma de operar y las exigencias para los contingentes de Naciones Unidas, más aún, teniendo en cuenta que los conflictos comenzaron a requerir soluciones absolutamente multidisciplinarias, en donde las fuerzas militares son sólo uno de los elementos que se necesitan para dar fin a estos escenarios. El ejemplo más claro de esto último, se ve reflejado en la situación actual de Afganistán.

Los esfuerzos incluyen el diseño de misiones para ejecutar estrategias de construcción de paz multifacéticas junto con roles de seguridad más tradicionales; estar más integrado en la familia de fondos, programas y agencias de las Naciones Unidas en la planificación y en el campo; y fortalecer la capacidad de los componentes de la misión mediante una mayor profesionalización. (Holt, Taylor, & Kelly, 2009, pág. 92)

Hay que destacar que una de las situaciones que se le presentan al nivel operacional y que tiene que resolver, es la imposición del “mandato del árbol de Navidad”, es decir un mandato muy amplio, ambiguo y con un sinnúmero de tareas que dificulta sustancialmente su cumplimiento (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 69). La ambigüedad mencionada es debido a que, dentro de los señalados mandatos, se autoriza el Uso de la Fuerza en defensa del mandato o de la misión. Siendo una imposición tan amplia y a la vez subjetiva, de acuerdo al criterio con el que se mire.

Derivado del cambio del centro de gravedad de las operaciones, indefectiblemente se modifica el Uso de la Fuerza por parte de los contingentes de las Naciones Unidas.

En este sentido, el creciente recurso al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en el diseño de las misiones de paz de Naciones Unidas está comportando una mayor participación en escenarios de violencia con un mandato que entraña cada vez más el uso de la fuerza de forma ofensiva en lugar de defensiva. Estas misiones, de carácter multidimensional, se establecen en contextos cada vez más violentos, con mandatos y agendas cada vez más complejas... (Escola de Cultura de Pau, 2015, p. 48)

El Uso de la Fuerza, es un tema que provoca grandes controversias aún en la actualidad debido a la falta del consenso político necesario para su aplicación. Si bien a partir de la UNAMSIL e incluso en la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) los contingentes se encontraban autorizados a utilizar la fuerza para

proteger civiles, muchas veces los comandantes y jefes de los elementos e incluso en los menores niveles, resolvieron si era pertinente su empleo o no. En principio, debido a la anteriormente mencionada ausencia de decisión política, lo que provocaba la falta de claridad para hacer Uso de la Fuerza.

De la disyuntiva expresada del Uso de la Fuerza en las Operaciones, va a surgir el nuevo concepto de “Mandato Robusto”, es decir:

Autoriza a la operación de mantenimiento de la paz "el uso de todos los medios necesarios" para disuadir los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza. Además, tiene como fin proteger a los civiles que se encuentren bajo la amenaza inminente de un ataque físico, o asistir a las autoridades nacionales en el mantenimiento del orden público. En esos casos, se considera que el uso de la fuerza es en defensa del mandato. (Organización de las Naciones Unidas, 2009, pág. 55)

Del mandato particular de cada misión, impuesto por el Consejo de Seguridad, el *Force Commander* elabora, en estrecha relación con la Oficina de Planificación y Apoyo, las Reglas de Empeñamiento, también conocidas por sus siglas en inglés como ROE (*Rules of Engagement*). Las cuales, además de ser lo más claras posibles, presentan una gran dificultad operacional ya que deben ser aprobadas por todos los países intervinientes en el conflicto, e incluso, algunos de ellos pueden aceptar solo partes de las mencionadas ROE. Asimismo, las tropas en el terreno pueden estar adiestradas con distintas ROE, utilizando diferentes procedimientos, que para otras fuerzas son impensados (Findlay, 2002). Hubo casos en donde el *Force Commander* intentó lograr la necesaria coordinación y normalización de las mencionadas reglas, pero afrontó resistencias, de las fuerzas y del nivel político, e incluso insubordinaciones. Todo esto complejiza aún más la tarea del comandante y, por ende, el cumplimiento de la misión impuesta.

Las ROE en las Operaciones de Paz, tienen una mayor importancia que en una operación de guerra convencional, debido a que un mal empleo de ellas puede deslegitimar y socavar toda una misión de Naciones Unidas. El coronel Lorenz, de los Estados Unidos, lo expresaba de la siguiente manera: “La respuesta instantánea, la ejecución de los líderes subalternos, la volatilidad política y las costumbres locales añaden dimensiones a las ROE que normalmente no se encuentran en tiempos de guerra”. (1995, pág. 25)

También otro factor que afectaba de manera directa al Nivel Operacional, y al Uso de la Fuerza, era la falta de Inteligencia de los contingentes, debido a que como se resaltó anteriormente, la obstinada forma de emplear a los cascos azules solo bajo los principios del mantenimiento de la paz impedía ejecutar Inteligencia ya que se consideraba que no había un enemigo ni razones para hacerlo.

Por otro lado, en las misiones actuales, el componente militar debe trabajar de forma totalmente coordinada con los otros elementos que ejecutan las diversas tareas que exigen las misiones multidimensionales en el siglo XXI. Actores que llevan adelante la ayuda humanitaria, otros encargados de las negociaciones, el gobierno local y sus estructuras y organismos que en algunas ocasiones son inexistentes, actores responsables de trabajos de reconstrucción del país y la población local, entre otros, son algunos de los protagonistas de las situaciones que deben afrontar las tropas de Naciones Unidas.

Asimismo, con todas las variaciones que llevan las Operaciones de Paz, desde sus orígenes a la actualidad, la selección del personal para cubrir puestos claves en las misiones es una falencia que aún persiste. El llamado informe “HIPPO” (2015), por sus siglas en inglés correspondientes a *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz), refiriéndose a lo expresado dice:

Pese a esos esfuerzos, no se ha mejorado sustancialmente en el nombramiento para ocupar cargos directivos superiores de las misiones, en particular jefes y jefes adjuntos de misión, de candidatos de alta cualificación que sean capaces liderar y gestionar eficazmente las operaciones de paz de las Naciones Unidas de hoy en día. (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 94)

Lo indicado precedentemente, influye de manera directa en el Nivel Operacional, no sólo para la designación del *Force Commander*, sino también por los actores con los que debe interactuar, civiles, políticos, diplomáticos, comandantes subordinados, etc.

Una dificultad adicional que deberá enfrentar el Nivel Operacional, es la diversidad de culturas, religiones e incluso medios, que tienen las tropas que conforman los contingentes de una determinada misión. Junto con ello, se pueden presentar situaciones en donde un país de las mencionadas fuerzas, resuelva utilizar su propia logística para sostener a su contingente en esa operación. Ha ocurrido, que la logística necesaria no se proporcionó como era requerida, impidiendo que ese comandante operacional pueda disponer de esas fuerzas

para el cumplimiento de la misión en un momento determinado. Todo lo indicado, condiciona la forma de conducir que el *Force Commander* puede ejercer con cada una de esos contingentes dependientes.

Finalmente, una cuestión que el Comandante Operacional debe tener presente, recordando siempre que la misión principal del componente militar es asegurar un “Ambiente Seguro y Estable”, es que existe una deficiente planificación por parte de las Naciones Unidas, para la organización y ejecución de una Misión Multidimensional. Desde la imposición de un mandato muy amplio y totalmente ambiguo, pasando por una falta de adecuada concatenación en los pasos necesarios que se deben lograr en cada etapa de la operación, hasta la asignación de medios para cumplir con el mandato, son, en ocasiones defectuosamente planificados, exponiendo a las fuerzas desplegadas a problemas operacionales y tácticos surgidos de situaciones para las que no están capacitados o equipados.

Por todo lo expuesto, el Nivel Operacional se enfrenta a situaciones cada vez más complejas, en donde debe interactuar con una infinidad de actores, en ambientes más volátiles e inciertos, con un sinnúmero de tareas de diversa índole que tiene que cumplir, con medios sumamente escasos y con grandes limitaciones legales y políticas que restringen y condicionan su accionar.

CAPÍTULO II

DESAFÍOS DEL NIVEL OPERACIONAL

Luego de haber determinado en las partes anteriores del presente trabajo, los escenarios que se deben enfrentar en la actualidad en las misiones Multidimensionales de las Naciones Unidas, en este capítulo se busca determinar las exigencias y requerimientos que se tienen que cumplir en el Nivel Operacional, para tener mayor probabilidad de éxito en una operación de paz pura del Siglo XXI.

Si bien es claro que la designación del personal, caracterizada como deficiente por el informe “HIPPO” (2015) es una responsabilidad de un nivel superior, el Nivel Operacional debe tener presente ciertas cuestiones relacionadas con ello. En principio, saber que no todos los interlocutores con los que se va a relacionar son los idóneos para el puesto que ocupan lo que le permitirá una mayor previsibilidad. Luego, puede ocurrir que la designación del Comandante Operacional también tenga las mismas características que detalló el mencionado informe, por lo que el mismo *Force Commander* tiene que saber que para desempeñarse en ese rol, se le requieren ciertas características personales distintivas, que si no las tiene debe desarrollarlas.

Además del liderazgo basado en el juicio crítico, la capacidad de resolución, la iniciativa, los conocimientos técnicos, la flexibilidad, la resiliencia, la determinación, entre otras, necesitará desarrollar una gran diplomacia y capacidad de negociación que le permitan conseguir los objetivos que se propuso o bien mitigar acciones que pueden ser perjudiciales para la misión.

El conocimiento de la historia de la población civil, de los orígenes del conflicto, junto con las culturas de las tropas que conforman los distintos contingentes que integran la misión, ocupan un papel trascendental en este tipo de operaciones y deben ser detalladamente conocidos por el Comandante, lo que le permitirá tomar decisiones que faciliten la estabilización de la confrontación y no su escalada.

Al igual que en otro tipo de conflictos, el Comandante Operacional debe ser consciente de las implicancias que tienen sus decisiones en todos los niveles. Sin embargo, en

las misiones Multidimensionales de la ONU, las repercusiones tienen eco a nivel internacional. También, cuestiones diferentes que el nivel operacional en estas misiones debe enfrentar son, en primer lugar, que no cuenta con un elemento de reserva, por lo cual, la decisión de emplear los medios es definitiva. En segundo lugar, que las acciones que requieran respuestas del nivel Estratégico, demorarán más de lo habitual y son extremadamente burocráticas, exigiendo aún más capacidad de resolución. De esto último se desprende la importancia que tiene que el Nivel operacional logre y mantenga consenso y apoyo político permanente para cumplir con la tarea asignada.

Otro aspecto para destacar, muy relevante en este tipo de misiones Multidimensionales, es que el *Force Commander* debe ser consciente que la norma indica que los mandatos asignados son totalmente ambiguos y con un sinnúmero de tareas a cumplir. Es por ello que la responsabilidad del Nivel Operacional radica en iluminar ese mandato. Deberá exigir la clarificación del mismo, y la asignación de tareas de acuerdo a las capacidades disponibles, de manera tal de poder bajar la mayor cantidad de certezas al nivel táctico y asignar medios de acuerdo a sus posibilidades, a fin de tener mayor probabilidad de éxito para el cumplimiento de la misión asignada.

Complementando lo expresado precedentemente, el Nivel Operacional tiene que saber que las tareas que se le exigen deben estar en armonía con sus posibilidades. Es entonces una responsabilidad del Nivel Operacional determinar si el mandato que le fue impuesto está en concordancia con las capacidades que le fueron asignadas para su cumplimiento, y en caso de no ser así, debe solicitar la modificación del mandato. Esto último, fue incluido en el Informe “HIPPO” de la siguiente manera: “Después del despliegue inicial, cuando los recursos y capacidades no se correspondan con el mandato, indicar al Consejo de Seguridad que el mandato debería modificarse en consecuencia”. (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 47)

Por otro lado, el Nivel Operacional debe estar dispuesto a hacer uso de la fuerza en caso de ser necesario, recordando siempre que la imparcialidad no es lo mismo que la neutralidad. En mejores palabras lo expresa el informe Brahimi: “Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporalización” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, pág. 10). Es por ello, que debe tener una

interpretación adecuada y dúctil de los principios del mantenimiento de la paz, sin perder de vista que siempre se debe proteger a los civiles y a sus Cascos Azules.

Derivado del Uso de la Fuerza, es una obligación del Nivel Operacional establecer, en cooperación con la Oficina de Planificación y Apoyo, las Reglas de Empeñamiento (ROE) para el cumplimiento del mandato. Teniendo en cuenta que las mismas pueden variar en el transcurso de la operación.

El Nivel Operacional debe redactar Reglas de Empeñamiento claras y precisas, que clarifiquen correctamente lo que se debe hacer, eliminando la ambigüedad del mandato. Permitiendo de esta manera, que el nivel táctico se desenvuelva con total fluidez y confianza, suprimiendo todo tipo de indecisión e incertidumbre. Es de suma importancia entonces, que el *Force Commander*, solicite que se especifique el concepto de “defensa del mandato” para la confección de las ROE mencionadas.

Dentro de la perspectiva establecida en el capítulo anterior, referida a que el componente militar es sólo una de las “piezas” necesarias para enfrentar y lograr estabilizar los escenarios que presentan las operaciones de paz puras del Siglo XXI, es indispensable que el Nivel Operacional se esfuerce y colabore para lograr la coordinación e integración de todos los planes que desarrollan los distintos componentes que conforman la misión. Desde planes militares, policiales, logísticos, humanitarios, entre otros. De esta manera, se podrá lograr la necesaria integración que permita dar al mandato una respuesta sistémica y no por partes.

Por otro lado, debido a que los diferentes contingentes que conforman la misión poseen distintas capacidades y equipamientos y, a su vez, además de la dependencia que tienen con las Naciones Unidas, tiene la vinculación directa con sus países de origen, el Nivel Operacional debe asegurar el comando y control de la operación, para poder conducir adecuadamente a sus elementos dependientes. Es por ello, que no sólo debe preocuparse de su adecuado establecimiento y funcionamiento en el aspecto técnico, sino también, administrativamente, evitando la superposición de órdenes o directivas, consolidando los canales formales de comando. En este sentido, resurge la importancia de la diplomacia y negociación que debe ejercer el Nivel Operacional, para lograr el necesario consenso y apoyo político y así consolidar la indispensable unidad de comando.

En otro orden de cosas, el reglamento proyecto “Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta”, define a la evaluación como el “Proceso integral,

sistemático y continuo mediante el cual se obtiene información válida sobre el objeto a evaluar, se la interpreta en función de los criterios propuestos y se utilizan los juicios de valor obtenidos para la toma de decisiones” (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2015, pág. 94). El Nivel Operacional, no es ajeno a lo expresado y debe realizar evaluaciones permanentes, desde la inicial al momento de ser desplegados, detallada anteriormente, como durante toda la Misión. Uno de los aspectos importantes a evaluar, por el nombrado Nivel, es la Doctrina. Debe controlar su vigencia y adecuación para, en caso de ser necesario, solicitar su modificación o la generación de nuevas normas.

Además de la doctrina, el Nivel Operacional debe evaluar el nivel de adiestramiento de los elementos que le fueron asignados para cumplir con el mandato. Esto le permitirá saber la verdadera capacidad que poseen, para una adecuada asignación de tareas. Asimismo, si es requerido, podrá gestionar con el nivel superior la adecuación de nuevos tipos de Adiestramiento que se acoplen de mejor manera a las necesidades de la misión.

El Nivel Operacional, no puede perder de vista, que el adiestramiento de las tropas, para cumplir con las tareas que exigen las Misiones Multidimensionales del Siglo XXI, es distinto al adiestramiento convencional de las Fuerzas Armadas. El ejemplo más claro de ello es el Uso de la Fuerza, el cual en este tipo de operaciones exige el uso de la misma de manera no letal, o en caso de ser letal, buscando el mínimo daño posible, es decir, el Uso de la Fuerza retenida.

Desde el punto de vista de las capacidades, y que se destacó en varios informes de Naciones Unidas, es fundamental que el Nivel Operacional diseñe y asegure su propio sistema de Inteligencia. Relacionado con lo expuesto, el informe “HIPPO” expresaba:

Cada misión debería contar con los conocimientos técnicos locales, culturales, lingüísticos y sobre el país necesarios, y asegurar el diálogo periódico y estructurado con las comunidades locales, en particular con las mujeres, los jóvenes, los líderes religiosos y otros dirigentes, y encontrar recursos para poder encargar periódicamente estudios independientes, con relación a la percepción local de la misión y el progreso hacia los objetivos de la misión, vinculados a las actividades de comunicación estratégica. (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 60)

Se plantea entonces, como se detalló a lo largo del trabajo, los innumerables actores presentes en este tipo de misiones, sumando a las dificultades para distinguir combatientes de

la población local, junto con la misión prioritaria de la protección de los civiles (PoC) hace indispensable contar con el mencionado sistema de Inteligencia. El mismo debe estar integrado con los demás organismos presentes en la zona del conflicto, conformando una verdadera comunidad de Inteligencia, pero siempre manteniendo medios propios que aseguren la confiabilidad de la Información obtenida.

Relacionado con lo expresado anteriormente, sobre las capacidades, otro aspecto central que el Nivel Operacional debe asegurar, es la logística dentro de la Zona de responsabilidad de su misión. Como se detalló en el capítulo precedente, la logística puede ser proporcionada por las Naciones Unidas o por el país contribuyente del contingente. Si la misma es proporcionada por la ONU, el Nivel Operacional, al igual que cualquier operación normal, es responsable de asegurar los flujos logísticos dentro de su responsabilidad, por lo que deberá coordinar y consolidar los mismos con los organismos pertinentes del mencionado organismo internacional.

Sin embargo, si la logística es proporcionada por el propio país contribuyente de las tropas, el Nivel Operacional deberá controlar que estas fuerzas cuenten con los medios necesarios para poder operar, en cantidad, calidad y oportunidad. Es aquí donde vuelve a requerirse su habilidad para ejercer la diplomacia y la negociación en caso de encontrarse con un país miembro de las Naciones Unidas reacio a proporcionar el apoyo necesario. De no poder lograr, que las mencionadas fuerzas cuenten con el sostén precisado, es entonces donde el Nivel Operacional debe en primer lugar informar al nivel superior y al país mencionado sobre la situación planteada, buscando revertir la misma. En segundo lugar, y aún más importante, el *Force Commander* no deberá emplear a esas fuerzas para una misión que no tienen la capacidad de enfrentar por la insuficiencia logística.

En atención a lo expresado, sobre las capacidades de los contingentes dependientes, el informe HIPPO resalta como una conclusión muy importante que:

Cuando sea necesario, los Estados Miembros velen por que las operaciones de mantenimiento de la paz dispongan del equipo, la capacitación y las capacidades habilitadoras que se necesitan para responder a las amenazas y prestarles apoyo para el uso de la fuerza proactivo en legítima defensa y proteger a los civiles y disuadir a los saboteadores, en consonancia con sus mandatos. (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 53)

El análisis precedente claramente establece que emplear fuerzas sin la logística y/o las capacidades necesarias en operaciones Multidimensionales Puras de Naciones Unidas pone en riesgo a las propias fuerzas, a la población civil e incluso a la propia misión, exponiéndose a generar una escalada del conflicto. Siendo el responsable de ello el Nivel Operacional.

Otro aspecto que debe abordar el Nivel Operacional, distintivo de las misiones Multidimensionales de Naciones Unidas, es la integración de las fuerzas que le fueron asignadas. Además de lo expresado anteriormente referido a la diversidad de culturas, religiones y medios, la motivación de las tropas desplegadas en operaciones de la ONU no es la misma que un despliegue para la defensa de su propia Nación. En la siguiente figura se puede observar el aumento sustancial de los países que aportan tropas a las misiones de paz, potenciando lo referido anteriormente:

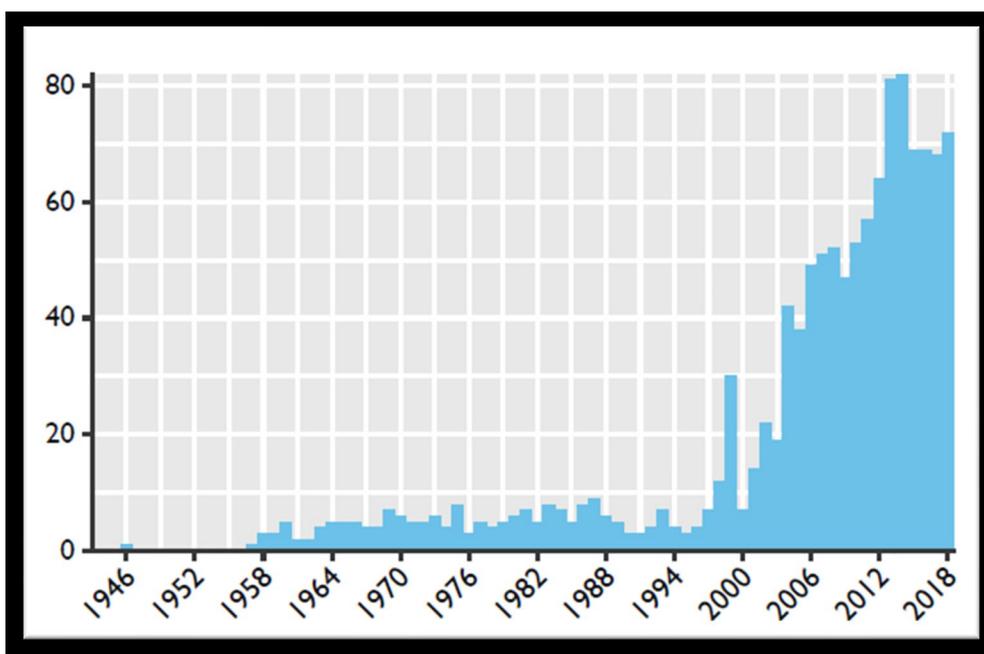


Figura 4: *Number of countries that contribute troops to conflicts in other countries* (Número de países que aportan tropas a conflictos en otros países)

Fuente: *Trends in Armed Conflict* (Tendencias de los conflictos armados) 1946–2018 (p.3) por *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) (2019).

De lo expresado se desprende, que el *Force Commander* debe enfocar sus esfuerzos para lograr una rápida y armónica integración que facilite el cumplimiento del mandato.

Los campos de refugiados y/o desplazados son responsabilidad del Nivel Operacional, y su administración debe ser perfectamente prolija y ejemplar, que permita ganarse las “mentes y corazones” de la población local, lo que facilitará las tareas a realizar, mejorando la imagen de las propias fuerzas desplegadas y reduciendo capacidades a bandos beligerantes en el conflicto. Un mal manejo de los mencionados campos, afectará directamente la imagen de las Naciones Unidas y las Tropas, debilitando el mandato y exponiendo la seguridad de las fuerzas que le dependen al deteriorar su concepto.

Luego del estudio de las verdaderas capacidades de las fuerzas que le fueron asignadas para cumplir con el mandato, de haber logrado la integración necesaria de las tropas y las adecuadas vinculaciones con los demás actores presentes en la zona de responsabilidad, el Nivel Operacional deberá adoptar una actitud totalmente flexible y previsor, que le permita cambiar el Centro de Gravedad de la Operación en caso de ser necesario, debido a que estos escenarios Multidimensionales son muy inestables y obligan al comandante a tener que adaptarse y enfrentar situaciones no esperadas. Casos como el surgimiento de una pandemia, o de un atentado de gran magnitud, o de algún desastre natural son algunos ejemplos que obligarán a un cambio del Centro de Gravedad.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que, desde el inicio de la Guerra Fría, hasta la actualidad, la mayoría de las operaciones ejecutadas con intervención de las Naciones Unidas fueron y son Puras, el presente trabajo tiene por finalidad evaluar y analizar las exigencias que tienen los Países Contribuyentes de Tropas (TCC) a Nivel Operacional en las Operaciones de Paz (Multidimensionales) Puras del siglo XXI.

De la investigación realizada, se desprende la gran complejidad que presentan las mencionadas misiones Multidimensionales, por la enorme cantidad de actores intervinientes, estatales, no estatales, internacionales, locales, entre otros, junto con la gran injerencia de la política local e internacional, y las limitaciones para el empleo y la asignación de medios.

A su vez, los conflictos en la actualidad requieren soluciones multidisciplinarias, en donde el elemento militar configura sólo una parte del conjunto que se requiere para arribar a la resolución de los mencionados escenarios. Es decir, la respuesta requerida es sistémica, no sólo militar, por lo tanto, es fundamental la coordinación y sincronización de todos los planes militares, policiales, logísticos, humanitarios, gubernamentales, entre otros existentes en la situación planteada, para poder alcanzar la necesaria integración que permita dar una solución sistémica.

Como se expresa en el capítulo 1, en el siglo XXI se ha producido una modificación del Ambiente Operacional de las Operaciones de Paz, impidiendo que los Cascos Azules continúen participando de la misma manera que lo hacían en el siglo pasado. De las modificaciones que tuvieron las Operaciones de Paz Puras se destaca el cambio del Centro de Gravedad de las Misiones de Naciones Unidas, enfocándose en la actualidad hacia la Protección de Civiles (PoC).

El mencionado cambio, ha provocado en una serie de modificaciones y el surgimiento de nuevas concepciones, siendo una de las más destacadas la “R2P” o “Responsabilidad de Proteger”. Este concepto es muy relevante ya que compromete a la comunidad internacional en la protección de civiles, siempre resaltando que el principal garante de estos, debe ser el propio Estado, y si éste no lo hace, por acción u omisión, es donde las Naciones Unidas están obligadas a intervenir.

A su vez, se da lugar al nacimiento de los “Mandatos Robustos” y con ello, el Uso de la Fuerza en defensa del Mandato. Pero esto último, presenta una gran ambigüedad que exige del nivel Operacional su clarificación, para que el nivel táctico tenga la mayor cantidad de certezas posibles en su accionar. Es por ello que, es indispensable la elaboración de Reglas de Empeñamiento claras y precisas, que expresen adecuadamente lo que se debe hacer, eliminando la ambigüedad mencionada. Siempre recordando, que las ROE en las Misiones de Paz Multidimensionales, tienen mayor injerencia que en una operación de guerra convencional.

Sin embargo, es esencial que el *Force Commander* esté dispuesto a hacer uso de la fuerza en caso de ser necesario, distinguiendo que el significado de imparcialidad no es el mismo que el de neutralidad.

Asimismo, de las Misiones de Paz Multidimensionales, sobresale la complejidad de conducir tropas con distinta motivación a la de una operación de la Nación propia, con diferentes culturas, religiones y equipos, sin integración y sin la responsabilidad política necesaria, complicando más de lo habitual la tarea que debe desarrollar el Nivel Operacional. A lo expresado se le agrega, la duplicidad de dependencia/comando que tienen las fuerzas que conforman los contingentes, al responder formalmente a las Naciones Unidas y a su vez, a su propio país. Esto exige que el Nivel Operacional se esfuerce en asegurar y consolidar el comando y control indispensable para la conducción de cualquier tipo de operación.

Al mismo tiempo, otra dificultad que se le presenta al Nivel Operacional en las misiones Multidimensionales, es la ausencia de una reserva operacional. Lo que obliga a emplear en forma perfectamente planificada los escasos medios disponibles ya que su empeñamiento es definitivo. Más aún, sabiendo que cuando se necesiten respuestas del nivel Estratégico, las mismas serán muy lentas y considerablemente burocráticas. De esto, emerge la relevancia que tiene un adecuado sistema de Inteligencia propio, que le permita obtener la mayor y más confiable información posible, en todo momento.

Otro aspecto que no se debe perder de vista, es que el adiestramiento y la doctrina aplicable a este tipo de Misiones Multidimensionales del Siglo XXI, difiere sustancialmente del que habitualmente utiliza cualquier fuerza armada. Ejemplo de ello es el Uso de la Fuerza de manera no letal, o de ser necesario, el Uso de la Fuerza retenida, buscando el mínimo daño posible.

Luego de destacar la mutación que tuvieron las Misiones Multidimensionales hasta la actualidad, en el capítulo 2 se determinan las exigencias y requerimientos que se deben cumplir en el Nivel Operacional, para tener mayor probabilidad de éxito en una operación de paz pura del Siglo XXI. Del nombrado apartado del trabajo, surgen como más importantes las capacidades personales que debe tener el *Force Commander* para ejercer su función. Siendo distintivas a otras operaciones, la capacidad de negociación y la diplomacia. El Nivel Operacional, en este tipo de misiones debe asegurar y mantener el apoyo y el consenso político local e internacional, de lo contrario no podrá cumplir con el mandato impuesto.

Por añadidura, en este tipo de operaciones tan inciertas, inestables y volátiles, el Nivel Operacional debe ser totalmente flexible y previsor, para poder modificar su propio Centro de Gravedad con mayor facilidad. Esto le proporcionará la capacidad de adaptación necesaria para poder hacer frente a los distintos cambios de escenario, comunes en estas operaciones, sin alterar más el delicado equilibrio de la situación.

También, se destaca la trascendencia que tiene el Nivel Operacional, como nexo entre el Nivel Táctico y el Nivel Estratégico, recordando que lo normal en este tipo de misiones es que los mandatos asignados son muy ambiguos y con una enorme cantidad de tareas a cumplir. Es por ello, que la responsabilidad del Nivel Operacional radica en clarificar al máximo ese mandato, para llevar certidumbre al nivel inferior, y lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión.

Finalmente, del trabajo realizado surge que las operaciones de Paz puras del siglo XXI imponen a los Países Contribuyentes de Tropas (TCC), en el Nivel Operacional, nuevos requerimientos relacionados con la organización, la doctrina, el adiestramiento y la logística que le permiten contar con capacidades acordes a las exigencias del mandato de la misión.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, M. (19 de Abril de 2019). *esglobal*. Obtenido de <https://www.esglobal.org/las-controversias-sobre-las-misiones-de-paz-de-la-onu/#:~:text=Las>
- Attree, L., & Street, J. (Noviembre de 2020). Redefining a UN peace doctrine to avoid regime protection operations.
- Cockayne, J., & O'Neil, S. (2015). *UN DDR in an Era of Violent Extremism: Is It Fit for Purpose?* United Nations University.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (1999). *RESOLUCIÓN 1270*. Naciones Unidas.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2013). Resolución 2098.
- Day, A. (s.f.). *THE FUTURE OF UN PEACE OPERATIONS IN A CHANGING*. Obtenido de Naciones Unidas- Mantenimiento de la Paz: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/future_of_peacekeeping_operations_in_a_changing_conflict_environment.pdf
- dos Santos Cruz, C. A. (2017). *Improving Security of United Nations Peacekeepers*.
- Escola de Cultura de Pau. (2015). *Alerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2015). *GLOSARIO DE TÉRMINOS DE EMPLEO MILITAR PARA LA ACCIÓN MILITAR CONJUNTA (PC 00-02) (Proyecto)*.
- Findlay, T. (2002). *"The Use of Force in UN Peace Operations"*. Nueva York: Oxford University Press Inc.
- Fjelde, H., Hultman, L., & Nilsson, D. (29 de Agosto de 2018). *Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting*. Obtenido de Cambridge University Press & Assessment: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/protection-through-presence-un-peacekeeping-and-the-costs-of-targeting-civilians/050CE5EC7C4D8049FD3973241EC0F97D>
- Fontana, A. (2005). La Evolución de las Misiones de Paz. *Documento de Trabajo N° 126, Universidad de Belgrano*. C.A.B.A.
- Holt, V., Taylor, G., & Kelly, M. (2009). *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Hultman, L. (2012). UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation? *Journal of Peace Research*, págs. 59–73.
- Hunt, C., & Zimmerman, S. (09 de Octubre de 2019). Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations. *Journal of international peacekeeping*, págs. 50-81.

- Koops, J., MacQueen, N., Tardy, T., & Williams, P. (2015). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*.
- Lorenz, F. M. (1995). 'Forging rules of engagement: lessons learned from Operation United Shield'. *Military Review*, 25.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz*. Documento de las Naciones Unidas A / 55/305, S/2000/809, (Informe Brahimi).
- Organización de las Naciones Unidas. (2009). Estándares de capacitación pre-despliegue de operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. *Material básico de capacitación pre-despliegue, primera edición*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Informe HIPPO (High-Level Independent Panel on Peace Operations)*.
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de junio de 2021). *Acción para el Mantenimiento de la Paz*. Obtenido de <https://peacekeeping.un.org/es/action-for-peacekeeping-a4p>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Obtenido de <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de junio de 2021). *Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz*. Obtenido de <https://peacekeeping.un.org/es/military#:~:text=El%20Sistema%20de%20Disponibilidad%20de,de%20mantenimiento%20de%20la%20paz>
- Peace Research Institute Oslo (PRIO). (2019). *Trends in Armed Conflict*. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/world/trends-armed-conflict-1946-2018>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (1999). *Informe del Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General: La caída de Srebrenica*. Naciones Unidas.
- Shurkin, M. (2014). *France's War in Mali - Lessons for an Expeditionary Army*. Santa Monica, California. : RAND Corporation.
- Šimonović, I. (03 de 09 de 2021). *Naciones Unidas- La responsabilidad de proteger*. Obtenido de <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>