

Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas



Tema. LAS OPERACIONES CIVICO - MILITARES

**Título.
LA COOPERACIÓN CIVICO-MILITAR COMO UN FACTOR
MULTIPLICADOR DEL PODER DE COMBATE EN UNA
MISION MULTIDISCIPLINARIA DE NACIONES UNIDAS**

Trabajo Final Integrador

**Mayor José Fernando Estévez
2012**

RESÚMEN

El tema central del trabajo se refiere a la coordinación entre las actividades civiles y militares en una misión multidisciplinaria de la ONU. Por ella se entiende a una misión en la cual el sello característico es no solo la multiplicación de los actores, sino también su cambio del rol y la forma en que interactúan en sus actividades.

En una misión multidisciplinaria de ONU participan varios actores. Además de los actores tradicionales militares y policiales, tienen particular influencia las ONG del gobierno anfitrión y otras multinacionales dedicadas especialmente a la ayuda humanitaria. Asimismo, participan también organismos especializados de Naciones Unidas referidos a la reconstrucción de los sistemas judiciales y políticos, y agencias de información y prensa nacionales y extranjeras. Las tareas a desarrollar son variadas, y se realizan simultáneamente.

Entre las más comunes pueden mencionarse el control del alto del fuego, reagrupamiento y desmovilización de tropas y su reinserción civil, desminado, restablecimiento de servicios públicos esenciales, entrenamiento de las fuerzas policiales locales, reformas judiciales y electorales, restablecimiento de los sistemas de gobierno, y reconstrucción económica y social.

En estas misiones la estructura adquiere una enorme y creciente complejidad, donde el Comandante Militar debe interactuar en forma coordinada con las numerosas organizaciones de diferente naturaleza, tanto nacionales del país anfitrión como las agencias extranjeras involucradas. Esta complejidad es dirigida por el Jefe de la Misión, que es un funcionario civil de las Naciones Unidas, que a su vez es el Representante del Secretario General en el área de la misión.

En esta investigación nos proponemos analizar cuáles son los aspectos más importantes a desarrollar para que la cooperación cívico militar se convierta en un multiplicador de fuerzas en una misión ONU.

Se comprobó que la amplia cooperación entre los distintos integrantes de una misión multidisciplinaria de Naciones Unidas optimizará las actividades propias de las distintas agencias participantes y será un efecto multiplicador de fuerzas.

PALABRAS CLAVES: CIMIC – Relaciones cívico-militar – Operaciones multidimensionales – ONU.

TABLA DE CONTENIDOS

Capítulos	Título		Páginas	
	RESUMEN		I	
	INTRODUCCIÓN		1	
I	BASES CONCEPTUALES	Capítulo 1	6	
		El CIMIC	7	
		Misiones Multidisciplinarias	10	
II	ACTORES Y ESCENARIOS EN LA POST GUERRA FRÍA	Capítulo 2	13	
		Presentación del escenario	13	
		Presentación de los actores	15	
III	APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS	Capítulo 3	20	
		La conducción militar en este contexto	20	
		El marco de cooperación	24	
	CONCLUSIONES		27	
	BIBLIOGRAFÍA		31	
	ANEXOS	Abreviaturas		1
		Directiva de Oslo		6
		Lista de Mis Paz		15

INTRODUCCIÓN

Hasta 1992, en la tarea de librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras, primaba el concepto de el Secretario General Dag Hammarskjold quien sostenía que mantener la paz significaba interponer tropas militares entre facciones contendientes (a lo que se denominaba *peacekeeping*), para crear las mejores condiciones para que los protagonistas políticos se reunieran y establecieran las condiciones para una paz estable (a lo que se denominaba *peace making*). El 31 de junio de 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali encaró una de las reformas iniciales al tradicional concepto de mantenimiento de la paz en ONU. Expuso ante el Consejo de Seguridad de dicha Organización el eje central de la reforma, en un documento denominado “Una Agenda para la Paz”. Esta reforma consistía en dividir los diferentes tipos de operaciones de paz según su momento de ocurrencia: antes del conflicto, debía desarrollarse Diplomacia Preventiva, que luego se denominaría Prevención del Conflicto; iniciado el conflicto, le sucedían operaciones de *peace keeping*, junto con las de *peace making*, o en el caso que debiera imponerse la voluntad por la fuerza, las denominadas *peace enforcement*; terminado el conflicto, quedaba un país destruido en sus instituciones, y estas tareas pasaban a considerarse *peace building*, que podría entenderse como construcción de la paz.

En el año 2000, se impuso un nuevo concepto. El entonces Secretario General Kofi Annan encargó a un grupo de estudio denominado Grupo Brahimi (por ser el apellido de quien lo presidía), que produjo el informe del mismo nombre, y en el cual se analizaron una serie de aspectos en un profundo y valedero sentido autocrítico. Vale aclarar que este Informe Brahimi surgió en el mundo de la post Guerra Fría, donde existía un nuevo orden y repartición relativa del poder entre las naciones que habían protagonizado la Guerra Fría. En muy apretada síntesis, lo que este Informe produjo fue la concepción simultánea y no sucesiva de los diferentes tipos de operaciones en una misión de paz. De entre los numerosos aspectos a replantearse, la organización lanzó las misiones denominadas “multidimensionales” o “multidisciplinarias”.

Los aspectos aquí referidos se vieron plasmados a partir de la última década del siglo pasado en la mayoría de las misiones impulsadas por esta organización. Los

escenarios que se presentaron en la mayoría de los casos en África y en menor medida en América Central y el Caribe. Fue necesario, para Naciones Unidas asistir a pueblos donde sus instituciones –inclusive las más elementales- se habían visto colapsadas y desmembradas, pero sus límites territoriales continuaron definidos, presentando algún tipo de gobierno en lo formal pero completamente imposibilitado en hechos concretos, de ejercer el control real de su territorio. A estos estados que no podían proporcionar los servicios básicos de gobernabilidad y bienestar a sus ciudadanos, se los denominó Estados Fallidos.

Uno de los casos más paradigmáticos de la situación expuesta es Haití. Las cifras sobre SIDA lo ubican en el país de América con mayor índice de contagio. Con respecto a otras enfermedades, malaria, dengue, tuberculosis, entre otras, varían según la fuente que las obtenga, sin embargo la cantidad de infectados es altísima. El acceso al agua potable para la población es de menos del 20% y sus condiciones sanitarias son extremadamente pobres en todos los segmentos sin distinción. Este panorama se vio agravado luego el terremoto, las inundaciones y los huracanes sufridos pocos años atrás, donde soluciones de fondo no han sido ejecutadas al momento de redactar estas líneas, pese a las promesas internacionales.

Como se ha puntualizado, para enfrentar y dar algún tipo de solución a estos problemas, la Organización de las Naciones Unidas se ha visto en la necesidad de modificar las estructuras de sus misiones y asumir nuevas responsabilidades que hasta ese momento no lo tenían en cuenta, lanzándose a la búsqueda de lograr una situación de estabilidad.

Así se pusieron en efecto las misiones multidimensionales. Sin embargo, la gran cantidad de agencias y organizaciones dependientes de Naciones Unidas y otros organismos regionales y extra regionales, al momento de actuar dificultan el accionar de las actividades por la dificultad de lograr la coordinación en sus actividades, por verse superpuestas, aumentar los presupuestos financieros e incrementar la complejidad de las estructuras.

De este modo la propuesta que plantea este trabajo de investigación es observar el CIMIC y cuáles son los aspectos más importantes a desarrollar para esta cooperación se

convierta en un multiplicador de fuerzas al servicio del comandante militar operacional para el logro de los objetivos propuestos en una misión multidisciplinaria de la ONU. Se considera en este trabajo al CIMIC como una responsabilidad compartida en el dialogo y la coordinación entre los actores civiles y militares en emergencias humanitarias de distinto tipo que permiten abordar objetivos comunes.

Buscamos además, definir los diferentes conceptos que se aplican en torno a la relación cívico – militar en la ejecución de estas actividades; describir las características fundamentales de un escenario típico y sus actores; e indagar sobre la problemática de la conducción militar en relación a las actividades desarrolladas junto a distintas agencias en la disciplina de CIMIC.

Una limitación que debe destacarse es sobre las diferentes visiones que existen en torno al concepto de CIMIC. En esta investigación se abordará el concepto que sostiene la ONU, de “coordinación”, por sobre el que sostiene la OTAN de “cooperación” y el de los Estados Unidos al que mencionan como “CIMIC directivo”.

Con respecto a los niveles del conflicto, este trabajo estará limitado estrictamente al nivel operacional, salvo las veces en que se mencione explícitamente otro nivel.

El aporte de este trabajo de investigación es esclarecer sobre los aspectos teóricos de empleo de la CIMIC por parte de un comandante militar operacional durante la ejecución de una misión multidisciplinaria de Naciones Unidas. Se mencionarán aquellos que a criterio propio son los aspectos que obstaculizan la fluida interacción entre las distintas agencias y organizaciones operativas en este marco ya mencionado.

Se estima que los resultados de esta investigación constituirán un punto de partida para futuras líneas de investigación sobre el mismo tema.

Nos proponemos la siguiente hipótesis, la amplia cooperación entre los distintos integrantes de una misión multidisciplinaria de Naciones Unidas optimizará las actividades propias de las distintas agencias participantes y será un efecto multiplicador de fuerzas.

El método empleado para esta investigación es de tipo cualitativo, descriptivo, y se apoya en el análisis de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, documentos, y visitas a páginas web.

En el primer capítulo serán definidos los diferentes conceptos existentes en relación al término CIMIC. En el segundo se presentarán las características fundamentales de un escenario típico y sus actores que intervienen en una misión multidisciplinaria. Finalmente en el último capítulo se indagará la problemática de la conducción militar en este tipo de actividad.

CAPÍTULO 1

BASES CONCEPTUALES

El objetivo del presente Capítulo es el de definir los diferentes conceptos que se aplican en torno a la relación cívico – militar en la ejecución de actividades durante una misión multidisciplinaria de ONU. Para ello estos conceptos de CIMIC empleados en las intervenciones humanitarias serán desarrollados y posteriormente presentaremos algunos breves aspectos sobre las misiones multidimensionales que permitan abordar el siguiente Capítulo.

A partir de la ejecución de operaciones en escenarios de alto riesgo, características de los cambios mundiales vividos en la última década del siglo pasado, se hizo evidente que era necesaria una rápida adaptación para interactuar adecuadamente, debido al hecho incontrovertible de que no es posible resolver los conflictos sólo con la ejecución de acciones militares. La necesidad de una adecuada articulación de los esfuerzos económicos, políticos, sociales, financieros y de asistencia de todo tipo para estabilizar las zonas en conflicto y la creación de organizaciones específicas de cooperación, con componentes militares y civiles, para planificar, dirigir y ejecutar las actividades de reconstrucción, asistencia y desarrollo.

Antes de iniciar con el desarrollo de estos términos es importante plantear que la doctrina conjunta refería tiempo atrás a “Asuntos Civiles”¹ lo que hoy se denomina Asuntos Territoriales. Cuando se hace referencia a CIMIC se está ante la ejecución de la misión subsidiaria de Operaciones Militares de Paz bajo el mandato de ONU. Por lo tanto podemos decir que Asuntos Civiles son las actividades para establecer, mantener o explotar las relaciones entre las fuerzas militares y las autoridades civiles, del ámbito gubernamental o no, y la población civil en un área de operaciones amiga, neutral u hostil a fin de facilitar las operaciones militares y consolidar los objetivos operacionales.

¹ Asuntos Civiles: Ver Anexo Nro 1.-

1.1 EL CIMIC

Estas actividades mencionadas aquí se ejecutan mediante dos brazos fundamentales, las distintas ONG y los estados contribuyentes de las Naciones Unidas. Este organismo actúa en virtud de lo dispuestos en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, en los que ya se establece una clara diferenciación entre las acciones que se realizan al amparo de cada uno de ellos. En caso de aplicarse el Capítulo VI se trata del “arreglo pacífico de controversias” y en caso del Capítulo VII “acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”, lo que constituye por sí mismo una primera división en operaciones en las que, inicialmente, no es necesario el empleo de la fuerza y aquellas otras en las que sí lo es.

En la mayoría de las naciones occidentales este reconocimiento es indispensable para actuar en defensa de los "valores consensuados de la Comunidad Internacional", considerando como indispensable la declaración de legitimidad de la ONU para autorizar el despliegue de sus Fuerzas Armadas dentro de las fronteras de otra nación. Es así que para actuar fuera de su territorio en este tipo de ayuda, los Estados necesitan el respaldo internacional. Este aval es otorgado mediante las Resoluciones de su Consejo de Seguridad, órgano encargado, con carácter primordial, de mantener la paz y seguridad internacionales.

Se puede mencionar como definición que CIMIC es la cooperación entre los componentes civil y militar en la ejecución de una determinada actividad; sin embargo cuando se busca profundizar con mayor detalle, no existe una que sea comúnmente aceptada, y sobre todo, sobre la forma de aplicación.

Quienes más han elaborado doctrina sobre esto son las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, quienes la aplicaron por primera vez en Somalia (diciembre de 1992), considerando al CIMIC como la *“coordinación y cooperación en apoyo a la misión, entre los componentes militares del Departamento de Administración de Operaciones y Crisis y los actores del rol civil, externos a los Estados Unidos, incluyendo a la población, autoridades locales, así como también agencias y organizaciones no*

gubernamentales, nacionales e internacionales”¹. En el empleo concreto en aquel país africano establecieron una célula de operaciones cívico-militares², buscando un punto de contacto formal entre las ONG y las fuerzas militares en operaciones, el cual fue denominado CMOC.

Un CMOC es “un medio para coordinar las operaciones civiles y militares y desempeña un papel ejecutivo” Esta doctrina autoriza a los comandantes en todos los niveles a establecer centros para facilitar la coordinación, utilizarlos para dar asesoría a los comandantes en el terreno y recibir y convalidar los pedidos de apoyo recibidos de otras organizaciones. Puede servir como muestra de la diversificación de conceptos que han desarrollado, que también han establecido el de “Centro de Operaciones Humanitarias”, lo que en forma genérica es el mecanismo alternativo que más probablemente asumirá la responsabilidad de establecer la debida coordinación.

Según gran parte de los analistas de la Casa Blanca, esta operación –desde el punto de vista de la relación Cívico Militar- sirvió relativamente bien como un punto de contacto entre las fuerzas militares en operaciones y las organizaciones humanitarias actuantes allí. Pocos años después, en base a las experiencias obtenidas, esto es incluido en la doctrina conjunta de nivel operacional.

Lo desarrollado precedentemente permite señalar que para el caso de los Estados Unidos existe el CIMIC directivo, *“Cuando una operación como la de Haití es unilateral (con o sin una carta multilateral del Consejo de Seguridad de la ONU), la labor”... “puede ser relativamente sencilla. En tales casos, Estados Unidos puede ejercer el control suficiente sobre los participantes y los medios para emplear un CIMIC directivo.” ... “Aunque la opción militar quizás no sea la preferida en una crisis regional determinada, las Fuerzas Armadas continuarán comprometiéndose en misiones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria. Estas llamadas “operaciones militares no bélicas”, se realizarán más eficientemente con la adecuada coordinación entre varias naciones, e implicaran la participación de organizaciones no*

¹ Einsenhour J. John y Howard Marks Edward – “Cómo manejar una bolsa de gatos: superando los obstáculos en las operaciones cívico-militares” – Military Review – Mar Abr 2001 ... - Pag 5.

² Del inglés: *“Civil Military Operations Cell”*. – Ver Anexo Nro 1.-

gubernamentales e internacionales cuya integración en el ambiente operacional debe ser cuidadosamente desarrollada.”¹

Un concepto muy similar posee la doctrina de la Alianza del Tratado del Atlántico Norte, definiendo este concepto como la *“la coordinación y cooperación en apoyo de una misión entre el Comandante de la OTAN y la población civil, incluyendo las autoridades nacionales y locales, así como también las organizaciones y agencias no gubernamentales, nacionales e internacionales.”²*

En el concepto que es señalado anteriormente se menciona que la coordinación y cooperación es la esencia del CIMIC. Obra de acuerdo a los principios de entendimiento mutuo, complementariedad y evitar duplicación de esfuerzos, esto debe ser dado en apoyo a la misión, entre los componentes militares y los actores civiles. Cuando dicho apoyo sea requerido al componente militar, generalmente va a basarse en requerimientos de transporte, seguridad, comunicaciones, apoyo médico (atención, evacuación y entrenamiento), e ingenieros (provisión de agua, construcción y mejora de caminos, electricidad y destrucción de explosivos no detonados).

Finalmente, el concepto que aplica la ONU para esta actividad, es el de “coordinación civil-militar”, para ello la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) ha facilitado el desarrollo las siguientes directivas para la coordinación humanitaria civil-militar:

- Las conocidas comúnmente como Directivas de Oslo, cuyo nombre formal es “Directivas sobre el uso de los recursos militares y defensa civil en ayuda de desastres”.³
- El documento de análisis y directivas sobre el uso de escoltas militares para convoyes humanitarios rubricado en septiembre de 2001.
- Las Directivas sobre el uso de recursos militares y de defensa civil para apoyar actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas rubricadas en marzo de 2003.

¹ Einsenhour J. y Marks E. - “Cómo manejar... – Pag 8.

² Einsenhour J. y Marks E. - “Cómo manejar... – Pag 7.

³ Ver Anexo Número 2.-

Este marco conceptual impulsado por la OCHA permitió introducir el nuevo concepto de Coordinación Humanitaria Civil-Militar de la ONU (UN Coord), que es definida como *“el dialogo esencial e interacción entre los actores civiles y militares en emergencias humanitarias que es necesario para proteger y promover los principios humanitarios, evitar la competencia, minimizar la inconsistencia y cuando fuere apropiado, lograr objetivos comunes. Las estrategias básicas van desde la coexistencia hasta la cooperación. La coordinación es una responsabilidad compartida facilitada por el enlace y capacitación común.”*¹

1.2 MISIONES MULTIDISCIPLINARIAS

Lo visto hasta aquí permite obtener una primera aproximación –si bien aún incompleta- de la dimensión que tienen actualmente las misiones que operan bajo el mandato de Naciones Unidas. Lejos han quedado las misiones de paz donde el vector militar puro era el eje de la actividad y en forma esporádica surgía –desdibujado- algún miembro del componente civil. Estas tuvieron su génesis en 1956 con lo implementado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores canadiense, Lester Pearson, quien estableció una fuerza de las Naciones Unidas con la finalidad de supervisar el retiro de las fuerzas extranjeras de Egipto. Luego de esto, dichas fuerzas recibieron la denominación de UNEF², las que además colaboraron con la misión UNTSO³. Hoy en día, lo decimos una vez más, sería imposible concebir una misión de este tipo, y es absurdo esperar un buen resultado de ella. Como hemos visto poco antes, la variedad de amenazas que afectan el escenario actualmente es enorme, ello obliga a que para hacer frente a estas, los medios desplegados deban también ser muy amplios.

Para hacer frente a esto las Naciones Unidas han debido adaptarse y recrear su actividad. El entonces Secretario General Kofi Annan encargó en el año 2000 la

¹ OCHA. 2003, Directrices sobre el Uso de Recursos Militares y de Defensa Civil para Apoyar las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Emergencias Complejas, Mar03, OCHA, Ginebra, Pag 5.

² UNEF: del inglés *United Nations Emergency Force*. Ver Anexo Número 3.

³ UNTSO: Organización de Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua. Es también conocida como ONUVT. Es la primer operación de paz creada por la ONU y aún se encuentra en ejecución. (creada en 1948). Ver Anexo Número 3.

elaboración de informe a un grupo de estudio denominado Grupo Brahimi. En este se observaron y analizaron a la luz de los grandes cambios emergentes de la post guerra fría una serie de aspectos en un profundo y valedero sentido autocrítico. Lo que este Informe produjo fue la concepción simultánea y no sucesiva de los diferentes tipos de operaciones en una misión de paz, dando paso a esta nueva serie de actividades, denominadas misiones denominadas “multidimensionales” o “multidisciplinarias”.

Estas Operaciones de Paz Multidimensionales presentan un amplio espectro de actividades, siendo sus características esencialmente multidisciplinarias y multiorganizacionales. Por tener estas características, es importante abordar las que presentan una mayor influencia en directa relación con el tema central de este trabajo, estas son: alto del fuego, reagrupamiento de fuerzas, desmovilización de tropas, reinserción a la vida civil como parte del Programa de DDR, destrucción de armas, programas de remoción de minas, retornos de refugiados y desplazados, asistencia humanitaria, supervisión de estructuras administrativas, establecimiento de fuerzas policiales, respeto por los derechos humanos, reformas del sector de seguridad (SSR)¹, judiciales y electorales, rehabilitación y reconstrucción económica y social.

Al buscar definir qué es lo que hace que estas misiones cobren esta identidad de “multidisciplinarias”, además de lo básico que es su gran variedad de integrantes, las características más relevantes son también el cambio del tipo de actores y la distinta manera de operabilidad del sistema, al interactuar estos miembros en este juego de apoyos y actividades. Son precisamente algunas de ellas las que dieron lugar a otra característica distintiva más, la ejecución de muchas actividades y servicios a brindar en el ámbito de la misión por parte de sectores privados, abarca un amplio espectro que cubre desde servicios de seguridad y vigilancia, pasando por transporte, servicios aéreos, hasta lavandería y servicios sanitarios.

Como ejemplo de esto se señala el caso de MINUSTAH², esta es una misión multidimensional e integrada de todos sus elementos y agencias componentes, el Jefe de

¹ SSR: Del inglés *Security Sector Reforms*. Ver Anexo Número 1.

² MINUSTAH: Establecida el 01Jun04 por la resolución del C.S. Nro 1542. Luego del terremoto de 2010 el Secretario General recomendó el aumento del apoyo internacional (resolución Nro 1908)

la Misión es un diplomático que ocupa el cargo de Representante del Jefe de Consejo de Seguridad, de quién depende el *Force Commander* (FC), jefe del componente militar.

Nuestra doctrina militar conjunta reconoce el amplio espectro de las operaciones de paz que incluye: la diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), el establecimiento de la paz (*peacemaking*), el mantenimiento de paz (*peacekeeping*), la imposición de la paz (*peace enforcement*) y la consolidación de la paz (*peace building*).¹

A modo de cierre se mencionan algunos párrafos de este mismo Reglamento que sirven como transición al siguiente Capítulo, “...ciento nueve organizaciones de ayuda humanitaria operaron en KIGALI, RWANDA durante septiembre de 1994. En la ex Yugoslavia la organización directora fue el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR)² y no UNPROFOR.³” Estas recientes misiones han demostrado claramente la necesidad de establecer mecanismos de trabajo sincronizado, entre las fuerzas al servicio de Naciones Unidas, sus organizaciones adjuntas y las ONG. Una completa sincronización ha sido hasta la fecha imposible, pero se deberá alentar y buscar la coordinación, cooperación y consenso entre las organizaciones.

Entre los participantes responsables de llevar adelante esto se puede mencionar a diplomáticos de distinto orden, la Policía Civil de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Organizaciones Gubernamentales, ONG y Organizaciones de Naciones Unidas. Sobre estas, el RC 20 – 6 menciona que en Somalía fue el Programa Mundial de Alimentación, quien coordinó la logística y distribución de alimentación para las otras ONG, la UNICEF⁴ quien centró su acción en la alimentación y asistencia médica, el UNHCR fue responsable de los refugiados, y el UNDP⁵ quien entendió en la renovación de la infraestructura. Como se aprecia claramente en estas pocas líneas la interacción entre agencias, y a su vez entre estas y los componentes gubernamentales y las fuerzas militares es muy importante cuando los intereses particulares se subordinan y redireccionan hacia un punto en común, como puede ser el caso citado.

¹ RC 20 – 06 “Operaciones Militares de Paz (Proyecto)” – EMCFFAA – Pag 2.

² UNHCR: Ver Anexo Número 1 como ACNUR.

³ UNPROFOR: Ver Anexo Número 3.

⁴ UNICEF: Ver Anexo Número 1.

⁵ UNDP: Ver Anexo Número 1.

CAPÍTULO 2

ACTORES Y ESCENARIOS EN LA POST GUERRA FRÍA

El objetivo del presente Capítulo es el de describir las características fundamentales de un escenario típico y sus actores en una misión multidisciplinaria. Para ello se presentarán las notas relevantes del ámbito de aplicación de las Misiones Multidisciplinarias, en la Primer Sección serán desarrollados los aspectos más importantes de los escenarios, y con el mismo procedimiento se trataran en la Sección siguiente a los actores intervinientes.

2.1 PRESENTACIÓN DEL ESCENARIO

El escenario que se presentó luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial fue – en rasgos generales- un escenario de *status quo* entre el enfrentamiento Este-Oeste, con el equilibrio westfaliano, dado al Estado como principal forma de organización política, desde el fin de la Guerra de los Treinta Años, con la Paz de Westfalia (1648). Desde ese entonces los actores preponderantes fueron los actores estatales, la dinámica fue una dinámica interestatal y valió mayoritariamente el predominio del poder "duro". Con dos factores fundamentales como son el desmoronamiento del bloque soviético y la globalización absoluta, en todos los campos, el “juego estratégico” amplió su espectro, dando lugar ahora a actores no estatales, procesos transnacionales y la relevancia de los poderes "blandos".

Del material de estudio de la Cátedra de Estrategia¹ pueden ser extraídas dos definiciones fundamentales para este trabajo de investigación, ellos son la definición de “conflicto”; consistente en un desacuerdo o choque intencional, entre entes de una misma especie, planteado a propósito de un objetivo o de un derecho y en el que para lograr ese objetivo o preservar ese derecho, los actores intentan quebrar la resistencia del oponente, llegando eventualmente al uso de la violencia. No necesariamente implica un enfrentamiento bélico. El recurso a la violencia es eventual, no condición necesaria para que su existencia. Se destaca su rasgo voluntario, es decir, es un enfrentamiento

¹ Bases para el Pensamiento Estratégico – Tomo I “Estrategia General” – Pag(s) 55 y 66.-

consciente, y que existe una oposición de voluntades en orden a objetivos o intereses definidos por la política.

De la misma obra, la segunda definición a plantear es la de crisis, entendiendo por tal a la situación entre actores estratégicos capaces de usar la fuerza, como la *"en un marco de relaciones conflictivas entre dos o más actores estratégicos, aparece la posibilidad de empleo de la violencia o bien de un sensible incremento en ella, en caso de que ya se la estuviera utilizando en un bajo nivel de intensidad"*.

Para finalizar, es importante mencionar que la crisis presenta tres características distintivas, la primera es el factor de la transitoriedad, es decir, será normal que la situación tienda a buscar un nuevo nivel de estabilidad, con el desemboque de la crisis en una solución (transitoria o no) o en un conflicto de gravedad superior. Otro aspecto característico es la urgencia, en las crisis el decisor tiene la sensación de que la toma de decisiones debe hacerse con premura. Finalmente, el riesgo, los períodos de crisis son también de riesgo, por cuánto existe el peligro de que se proyecte al conflicto hacia niveles de virulencia indeseados.

Pocos años después del huracán geoestratégico que significó la caída del régimen soviético, el analista norteamericano de Asuntos de Seguridad Nacional Steven Metz, desarrolló un extenso estudio sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en los países “anárquicos” (según la denominación dada por él). Este profesor, daba una proyección muy importante e interesante de la situación política, económica y social.¹

Su teoría dividía al sistema internacional en tres escalones, de acuerdo a la capacidad de cada Estado para ser gobernado, en el primero consideraba a los Estados relativamente estables y altamente desarrollados, en el siguiente a los Estados “cúspide”, que fluctúan entre la gobernabilidad y la crisis, y en el último aquellos que no se pueden gobernar. En el tercer anillo menciona la presencia de Estados fracasados, marcados por la incapacidad del gobierno central para seguir funcionando, donde las actividades consideradas en este trabajo se llevan a cabo con mayor frecuencia,

¹ Metz Steven – “El Ejército y los Conflictos en Países Anárquicos” – Military Review – Sep-Oct 1994 – Pag 72.

ubicándolos en África Subsahariana y ecuatorial, Afganistán, y la periferia de la antigua Unión Soviética. Enfatiza que *“los gobiernos centrales podrán controlar unas cuantas regiones y ciudades importantes, pero la mayor parte del poder se difundirá entre señores de la guerra y regiones autónomas, definidas según la etnia, tribu, clan, raza o religión de sus habitantes. Algunos entes políticos tendrán su propia fuerza de seguridad, en tanto que otros dependerán de estados poderosos, para su protección.”*¹

Las operaciones actuales son diferentes también por el hecho de que en su diseño se debe considerar todas las operaciones que suceden a la finalización en si de la lucha propiamente dicha, y considerar con igual peso que lo anterior las actividades tendientes a respaldar el desarrollo sostenible de una infraestructura económica mínimo, crear las condiciones favorables para el restablecimiento de las instituciones básicas, monitorear el desarrollo de los estados receptores de acuerdo con las normas del Derecho Internacional y del Derecho Humanitario y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias de estas situaciones. Una de las características de los conflictos actuales es que muchos de ellos son del tipo intraestatal y ya no del tipo interestatal.

Estas necesidades que emergen definen la organización, objetivos y procedimientos de las operaciones de paz actuales, lo que las hacen más exigentes y complejas para la comunidad internacional, que las lleva a empeñarse ya no sólo con contingentes militares y policiales, sino también con diversos elementos civiles y mayores recursos financieros.

2.2 PRESENTACIÓN DE LOS ACTORES

La ONU, y especialmente su Consejo de Seguridad, es un modelo claro de que los Estados Unidos estaban orientados a superar el esquema del equilibrio de poderes. En el Consejo de Seguridad este país tenía la mayoría, ya que entre los miembros permanentes se encontraban Francia y Gran Bretaña, frente a la soledad de la Unión Soviética, lo que allanaba el camino a los proyectos norteamericanos.

¹ Metz Steven – “El Ejército y los Conflictos ...” – Ibid – Pag 73.

*“El mundo se ha contraído de manera espectacular durante el siglo XX y se ha convertido en una aldea, y el proceso continúa y, en algunos sentidos, se está acelerando... Como consecuencia de ello, los gobiernos y sus pueblos están actualmente relacionados hasta un extremo que hubiese sido inconcebible en otros tiempos, con el desarrollo de la innovación tecnológica y la conexas creciente conciencia de una mutua vulnerabilidad, que llega tanto a su vida interna como a su vida internacional”*¹. Los párrafos que preceden pertenecen al libro “Operaciones de Paz en la Posguerra Fría”, del Teniente Coronel Carlos Pérez Aquino, quien mas adelante en esta misma obra señala: *“...el tiempo de la soberanía absoluta ha pasado; su teoría nunca se correspondió con la realidad.”*²

La soberanía es la piedra fundamental del sistema estatal, sin embargo *“... se está desintegrando bajo la presión de dos fuerzas: el surgimiento de presiones étnico-nacionales debajo del nivel del estado, y de enlaces transnacionales en expansión crecientemente importantes por arriba del mismo.”*³ Esta situación de mutación en el rol del Estado, que nos ha acompañado por más de 300 años, es la que ahora estamos siendo testigos de su surgimiento, y dolorosamente, multiplicación. Esto es, existen estados, particularmente en el continente africano, pero también los podemos encontrar en Asia y América Latina, en los cuales sus fronteras existen, pero dentro de ellas, lo único imperante es el caos. Ningún tipo de institución funciona, o si lo hace, no es en forma coordinada. Sus fuerzas armadas y de seguridad no existen, puede darse el caso de que estas se hayan degenerado en milicias, en ese caso responderán a cabecillas.

En el caso de los estados fallidos, la problemática tiene un sentido centrífugo, es decir, se generan en su interior, una serie de variables hacen eclosión pero estos problemas los “exportan” hacia sus vecinos, produciendo una zona de inseguridad mucho mas amplia de la que en un problema con un estado normal debería suceder. Entre otros, podemos citar los flujos migratorios que generan miles de habitantes que buscan escapar de las hambrunas, enfermedades que por esta situación cobran dimensiones de epidemias, bandas armadas, delincuencia organizada y violencia

¹ Robert Jackson y Alan James *“The Character of Independent Statehood”* Citado por Pérez Aquino, Carlos en “Operaciones de Paz en la Posguerra Fría” - 1ra Edición – BsAs – Circulo Militar – 2001.

² Boutros Boutros Ghali, An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Informe del Secr Grl – 31 de enero de 1992 – Citado por Tcnl Carlos Pérez Aquino – Ibid – Pag 21.

³ Tcnl Carlos Pérez Aquino - Ibid - Pág 21.

generalizada, con su ciclo de alimentación en el tráfico de armas y drogas. Este desalentador panorama aquí presentado, es en más o en menos el que se hace presente ante un estado fallido. Patético ejemplo de ello es Haití, país que tras décadas de transitar por el camino en pendiente de la decadencia, y habiendo vivido una serie de graves problemas –desde intervenciones armadas extranjeras hasta desastres naturales- hoy en día afronta una situación que pese a contar con el apoyo de una misión de Naciones Unidas (MINUSTAH) su futuro no es para nada alentador.

En este caso, la última respuesta de Naciones Unidas obedeció a un mandato del Consejo de Seguridad y bajo una participación mayoritariamente regional. Sus principales componentes militares son Brasil, Argentina y Chile pero también dan su presente componentes menores de otros muchos países del continente: Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras y Guatemala. La dirección política también es regional así como gran parte de su estructura, asimilando a muchos otros países que americanos.

Sin embargo, la experiencia muestra que todo esta inmensa misión –una de las más numerosas en la actualidad- es imposible de llevarla adelante sin el aporte logístico de las potencias occidentales, es allí donde queda plasmado que estamos frente a un problema que abarca no solo el campo militar sino que más bien el cívico-militar, e inclusive debe tener una participación mas importante del área civil que del militar. Deja también en evidencia nuestra falta de experiencia en la conducción y manejo de estas situaciones, las grandes potencias hace años que vienen afrontando estas situaciones; y finalmente, se cae en el punto obligado de todo análisis: estas misiones son excesivamente onerosas. La asistencia a las estructuras política y social, la reconstrucción y la ayuda humanitaria son generalmente llevadas a cabo por el componente civil, con cada vez más protagonismo en este tipo de misiones.

En cuanto a la categorización de los actores, estos pueden ser divididos en:

- Actores estatales.
- Actores transnacionales estatales.
- Actores transnacionales empresarios.

- ONG y OSC ¹.

Con respecto a los actores estatales se debe considerar a los países que intervienen en forma directa e indirecta en la misión de paz, y a las organizaciones y entes oficiales del Estado huésped, inclusive en el caso de Haití, el número de estos actores del gobierno son muy numerosos. Las Fuerzas Militares de MINUSTAH, en su diario trabajo han tenido que operar con distintas reparticiones de los Ministerios de Salud, de Educación, del Interior, de Justicia, con la Dirección de Protección Civil (DPC) y la Policía Nacional de Haití (HNP)², por solo citar a los más importantes.

Convergen también los actores transnacionales, los cuales pueden ser pertenecientes a Estados soberanos que pueden estar presentes en el área de misión, como por ejemplo Cascos Blancos³, el USAID⁴, el FCO⁵ entre otros; o bien actores transnacionales empresarios y las omnipresentes Organizaciones No Gubernamentales aquí es donde el grupo se amplía mayormente. A través de su Consejo Económico y Social (ECOSOC), la ONU reconoce un cierto número de organizaciones humanitarias, sin embargo un gran segmento de ellas buscan operar en forma totalmente independiente ya que esto le brinda una autonomía proporcional a esta independencia.

En consecuencia, resulta muy difícil demandar de ellas estrecha coordinación y voluntad de trabajo mancomunado junto a los organismos oficiales, especialmente con militares. *“Las acciones de estas entidades humanitarias en zonas de crisis o desastre, donde el colapso del Estado, la hambruna, la guerra interna, el hundimiento de la economía formal, y el éxodo forzoso hacen necesario el urgente auxilio a las víctimas, se multiplica rápidamente.”*⁶

Este artículo aporta además algunos datos más sobre el incremento del número de ONG en algunos puntos del planeta, durante la crisis de los Kurdos en 1991, las ONG

¹ Ver Anexo Número 1.

² HNP: Policía Nacional de Haití.

³ Cascos Blancos: Ver Anexo Número 1.

⁴ US Agency for International Development (USAID): Ver Anexo Número 1.

⁵ The Foreign and Commonwealth Office (FCO): Ver Anexo Número 1.

⁶ Witzig Davidson L., Daly Hayes M. y Landon J. “Humanitarian and Peace Operations: NGOs and the Military in the Interagency Process” NDU Press Book – Dec 1996 - Citado por Paz José G. en Primera Conferencia Anual de las ONG.

involucradas fueron 28. En Somalia, creció a 78. En Rwanda, fueron 170 ONG, mientras que en Haití, arriba de 400 ONG, incluyendo organizaciones locales. Al inicio del conflicto en Bosnia, se estimaron en aproximadamente 400 las ONG participantes. Se entiende por tal a aquellos grupos de personas o de colectividades libremente creadas por la iniciativa privada, que ejercen, sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general, al margen de toda preocupación de orden exclusivamente nacional.

En Haití gran parte de esas más de 400 ONG mencionadas por los autores interactúan en forma permanente con las actividades de los componentes militares. Muchas de ellas no pasan de una solicitud de escolta o seguridad en la distribución de alimentos, medicina o agua. Sin embargo, otros requerimientos de ONG de mucho mayor porte (OSCE; OXFAM, etc) o de agencias pertenecientes a Naciones Unidas (FAO, OMS)¹ que tienen mayor dimensión y obligan al nivel operacional a tomar ingerencia en el tema, debiendo rediseñar muchas veces sus planes.

La última mención que se realiza en este sentido es sobre la UNPOL², que por tener entre sus misiones el monitoreo de las actividades de la HNP, cada vez que las fuerzas militares operan en alguna actividad de seguridad junto a la policía local se le agrega la presencia (y por consiguiente, la necesaria coordinación) con esta fuerza de seguridad de Naciones Unidas. Tan variado llega a ser esto que inclusive se realiza en forma diaria, por ejemplo en el caso de las patrullas urbanas.

¹ Por estas siglas ver Anexo Número 1.

² UNPOL: del inglés *United Nations Police* - Ver Anexo Número 1.

CAPÍTULO 3

CONDUCCIÓN MILITAR Y SU INTERACCIÓN

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente Capítulo es el de indagar la problemática de la conducción militar en este tipo de actividad. Para ello en la Primer Sección se abordará y analizará en profundidad conducción militar como parte de las misiones multidisciplinarias, y en la Segunda se lo hará con la interacción entre las ONG y el componente militar de una misión.

Si bien es cierto que el incremento en la interacción entre las Fuerzas Armadas y las ONG –favorecido por el conocimiento mutuo- ha permitido desarrollar un marco de cooperación basado en apoyos para el despliegue y desarrollo de operaciones en las que participen o no unidades militares; sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer en la fluida interacción planteada aquí.

3.1 LA CONDUCCIÓN MILITAR EN ESTE CONTEXTO

En base al respaldo doctrinario que brinda el ROD 71-01, en su Parte Primera y como primer concepto del Reglamento define a la conducción como *“el arte y la ciencia de la aplicación del comando para la solución de un problema militar”*¹. En el Diccionario para la Acción Militar Conjunta la breve definición de Conducción Militar señala que es la *“aplicación del comando a la solución de un problema militar”*.²

Con respecto al termino “comando”, el reglamento anteriormente señalado nos dice en el párrafo siguiente que es *“la autoridad legal con que se inviste a un militar para ejercer el mando sobre una determinada organización, tras la obtención de los fines perseguidos, incluyendo, de ser necesario, el modo coercitivo.”*³ El mismo Manual lo observa desde la perspectiva de la autoridad como *“ la autoridad y responsabilidad*

¹ Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Estados Mayores – ROD 71-01 – Pag 1.

² Diccionario Acción Militar Conjunta – RC 00 - 02 - Pag C 18-28.

³ Reglamento de Organización y Funcionamiento ...- ROD 71-01 – Pag 6.

*legal con que se inviste a un militar para ejercer el mando sobre una organización militar.”*¹ No muy distintos son las definiciones que el Reglamento de Conducción para el Instrumento Militar Terrestre presenta sobre estos términos.

En el artículo escrito por el primer *Force Commander* de la MINUSTAH es interesante presentar algunos conceptos de su autor, el Grl Div Augusto Ribeiro Pereira (Ej Brasil), aclara que su Estado Mayor era multinacional y estaba compuesto por 96 oficiales, enfatizó la existencia de la sección de DDR para planificar y ejecutar conjuntamente con el gobierno local y distintas agencias no estatales un programa complejo. “...*En este caso, donde no existen dos partes en conflicto que deciden desarmarse mediante un acuerdo, su tarea resulta cada vez más difícil. El componente militar apoya a las iniciativas de desarme voluntario de la sección DDR y lleva a cabo desarmes forzados, donde sea posible.*”²

De las variadas tareas y actividades mencionadas por el jefe brasilero, que son encaradas por la Fuerza Militar acompañadas por organizaciones civiles, resaltaremos las que puntualmente interesan al objeto de este trabajo, y que son fundamentalmente la de llevar a cabo el desarme conjuntamente con la UNPOL y la HNP, defender el acceso a la infraestructura humanitaria y la de realizar en caso de ser necesario operaciones militares a gran escala en áreas urbanas contra pandillas armadas. Es decir que a la par de ejecutar la acción prioritaria de brindar seguridad, contribuyendo a la estabilidad, se asistía a la población.

Como se expresó en el Capítulo I, el Informe Brahimi tuvo la virtud de ser un documento de gran autocrítica, su efecto se extendió a distintas áreas de la Organización, entre las cuales esta la del DDR, uno de sus frutos fue la elaboración por el Consejo de Seguridad del Informe del Secretario General sobre la “Función de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en el Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración”, uno de sus puntos clave expresa que debe ser considerada la coordinación con las ONG, agencias y organizaciones civiles. En esta idea, muy clarificador es al expresar “...*esta cooperación plantea algunos problemas*

¹ Diccionario Acción Militar Conjunta – RC 00 - 02 - Pag C 11-28.

² Ribeiro Pereira Augusto Grl Div (Ej Bras) - “El Componente Militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití” – Military Review – Ene Feb 2007 – Pg 6

que deben tenerse en cuenta. Cuando dos fuerzas con mandatos, cadenas de mando y condiciones de servicios diferentes trabajan en una misma misión pueden crearse ciertas tensiones....”¹

En el Capítulo I se ha mencionado a las Directivas de Oslo, cuyo objetivo con respecto a la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre *“es establecer un marco básico para formalizar y aumentar la eficacia y eficiencia de la utilización de recursos militares y de la defensa civiles extranjeros en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre.”*

En una misión de paz multidimensional la coordinación Civil-Militar se fundamenta básicamente en estas ideas rectoras, mas adelante aclara que *“los recursos militares y de la defensa civil extranjeros deben solicitarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente y solamente se pueda responder a una necesidad humanitaria crítica mediante la utilización de recursos militares.”²* Es decir que los considera como “un último recurso”.

Al transitar la misión su Fase de Estabilización cobran las actividades de CIMIC el mayor peso. Al momento de planificarla, el EM debe considerar a las actividades Cívico-Militares como Líneas de Esfuerzos conducentes a lograr el Estado Final Operacional. Por esto, la interacción en el trabajo del EM buscara contribuir en la formulación del problema y orientando su reformulación, ayudará a satisfacer las necesidades de esta organización con el aporte integrado de elementos civiles, especialistas en aspectos de interés del Comandante como por ejemplo el asesor político, el Oficial de información Pública, el Consejero legal, y los Oficiales de Enlace.

Como en toda actividad militar, la responsabilidad de esta actividad es plena de los comandantes y quien lo debe planificar es el C- 9 (CIMIC). En este sentido, el

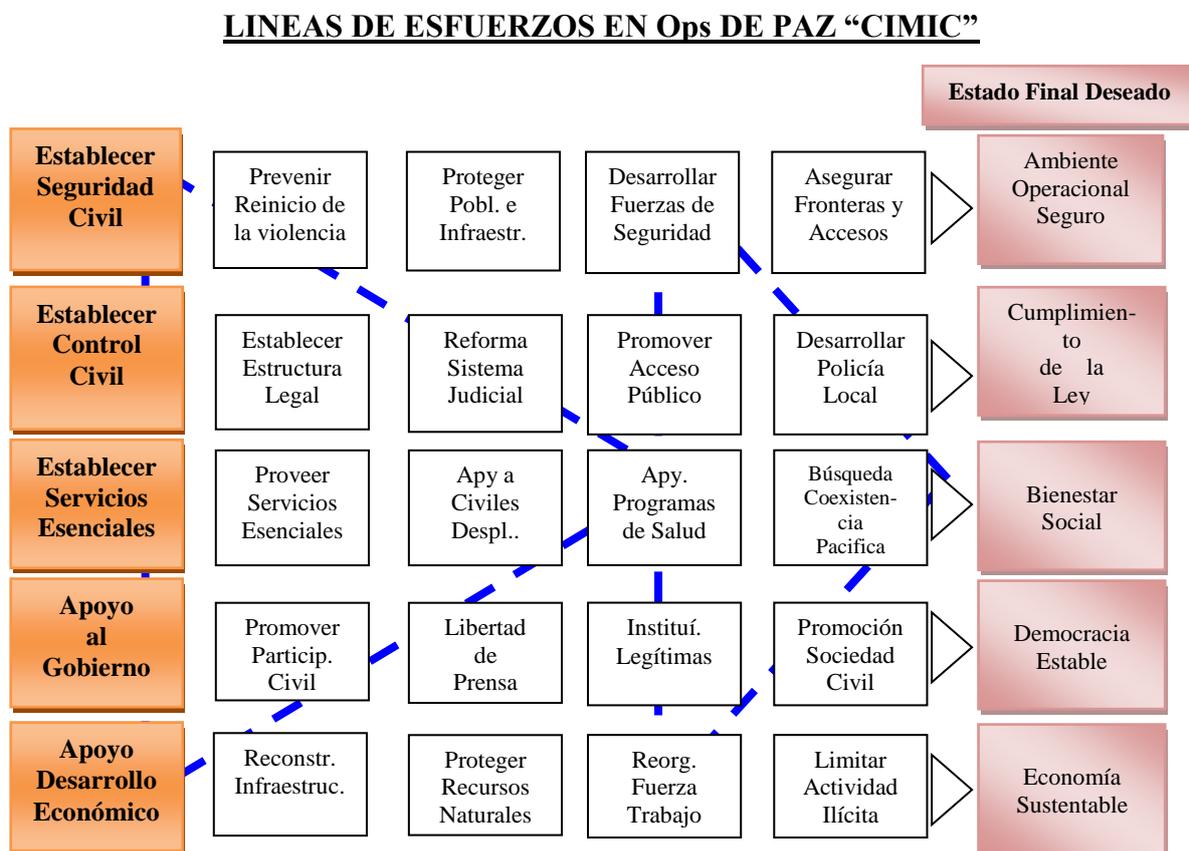
¹ “Función de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en el Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración” (00-29146 (S) 140200 -150200)
www.unddr.org/iddrs/01/20.php

² “Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre” – Pag 2 - Ver Anexo Número 2.

diseño de las operaciones debe ser lo suficientemente claro desde el inicio de las operaciones en cómo estas van a concluir.

La interacción entre civiles y militares de un EM con otros actores como lo pueden ser organismos gubernamentales, no gubernamentales y otras agencias, será muy importante en el nivel operacional para entender las dificultades que presenta la problemática a tratar, por ello reiteramos la necesidad de conocimiento y experiencia, que existe para estos Oficiales y Civiles que asesoran y asisten al Comandante sobre aspectos culturales, sociales, políticos, religiosos, a fin de reducirle la incertidumbre y concebir apreciaciones concretas sobre el problema a resolver.

Grafico Nro 1.



Fuente: Adaptado de material del Seminario Cooperación Cívico-Militar” – Clase del Tcnl Leonardo Zarza.

Se presenta aquí un ejemplo de un diseño de estas Líneas de Esfuerzos, como se puede observar, se apoyan sobre aspectos que contribuyen a crear el entorno seguro para la estabilidad.

Las actividades de Asuntos Territoriales y CIMIC, están fundamentalmente relacionadas a la fase de estabilización, debiendo buscar fundamentalmente dos cosas: contribuir a lograr un Estado Final que transforme la victoria militar en éxito, y crear un ambiente operacional apto para una paz duradera. Con la correcta selección y diseño de las Líneas de Esfuerzo el Comandante logrará alcanzar el Estado Final Operacional buscado para la conclusión de la operación. El “Estado Final Deseado” debe lucir mejor que el estado inicial de conflicto generalizado previo a las operaciones militares.

Como se puede apreciar, la acción mancomunada y coordinada de los medios militares en apoyo, junto a las actividades propias de las distintas agencias y organizaciones cobrarán un valor sinérgico de gran importancia que se transformará en un verdadero multiplicador de fuerzas al servicio de la misión en desarrollo.

3.2 EL MARCO DE COOPERACIÓN

J. E. Lange en su artículo “*Civilian-military cooperation and humanitarian asistance*”, publicado en *Parameters*, señala que la raíz del problema radica finalmente en la cultura organizacional de las partes, y termina reduciéndose a una suerte de “choque de culturas” y de percepciones entre las propias de las organizaciones civiles y la militar. Se desprenden además los conceptos de que ambos componentes –el civil y el militar- tienen fortalezas y debilidades, y que el éxito está en poder explotarlos, pero el punto crítico es cuál tendrá la supremacía.

En este sentido, las percepciones que generalmente las ONG tienen sobre la presencia militar en sus áreas de trabajo son:

- Su acción provoca excesivos e innecesarios daños a la población civil debido a la destrucción de la infraestructura vital.
- Su forma de emplear es rígida y basada en procedimiento que la mayoría de las veces no se condicen con la realidad local.
- No proporcionan suficiente apoyo en tiempo y forma a las solicitudes realizadas por las agencias civiles.
- La visión soslayada sobre el respeto a los DDHH de los pueblos locales.
- Pretenden subordinarlas al comando militar.

- No reconocen la experiencia y capacidades que poseen sus integrantes.

Como contracara, las percepciones que generalmente los militares suelen tener sobre las ONG son:

- La falta de colaboración con respecto a requerimientos provenientes de las Fuerzas Militares.
- Exigen excesiva ayuda y soporte en relación a los servicios que prestan.
- La tendencia a operar en forma desordenada, imprevisible y ajena a un planeamiento serio.
- Su ideología en muchos casos es antagónica con el *modus operandi* y la ética militar.
- No aceptan subordinarse a las Fuerzas Militares y poseen un profundo recelo de la actividad de inteligencia militar.

Como se puede observar, algunas de estos puntos expresan lo mismo para ambas partes, no dejan de ser aspectos que no tienen sustento real, pudiéndose solucionar fácilmente con adecuado interés en aportar una solución negociada entre las partes.

Estará en la habilidad de los integrantes del EM el lograr que los dirigentes de las ONG con las que le toque operar entiendan y acepten la necesidad de operar en forma mancomunada, y así poder aprovechar sus ventajas operacionales más importantes, su capacidad de concentrarse en un solo objetivo conforme a su especialidad, su gran experiencia en trabajos específicos, en determinadas regiones y trabajo con poblaciones locales, y la capacidad para vincularse con otras organizaciones similares.

Por otro lado, las limitaciones operacionales que generalmente poseen son el no disponer de equipo de trabajo y dificultad para reclutar personal, la necesidad de soporte externo para la ejecución de las ayudas, y fundamentalmente la necesidad de seguridad en determinadas situaciones.

A estas limitaciones, las fuerzas armadas las pueden reducir mediante las ventajas operacionales que generalmente poseen las componentes militares: capacidad de despliegue, disponibilidad de medios, especialmente de medios especiales.

La actividad de brindar seguridad a todos los componentes es la tarea de responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas, sin embargo a la par realizar esto, muchas veces puede estar realizado otros apoyos. Su particular estructura, equipamiento, organización y personal disponible le confieren a las fuerzas armadas la capacidad de dar rápida respuesta eficaz a problemas de asistencia que difícilmente pueden dar otras organizaciones –aún las especializas en estas actividades.

Ahora bien, ¿qué hace que ambos pilares no funcionen en forma integrada?, como se señaló, una de las razones de más peso es la visión diametralmente opuesta de la forma de trabajar, de encarar los problemas y de buscar las soluciones. El autor citado al referirse a las mutuas divergencias reconoce que históricamente han existido debido a la falta de mutua comprensión. Señala además que en Haití la fuerza militar fue empleada para facilitar seguridad a las ONG sin que sucedan incidentes pero remarca que las divergencias se debieron a la distribución de ayuda realizada en forma directa. Plantea que las ONG sostienen que las fuerzas armadas no deben participar de esa manera –lo cual considera lógico y prudente- pero que lo hicieron “...*todos los contingentes, dado la ausencia del Estado y el ansia de obtener mejor apoyo por parte de la población –en un país en el cual las promesas de ayuda nunca fueron cumplidas- emplean sus propios recursos para mejorar las vidas en las villas miserias.*”¹

Estas diferencias que entorpecen –y hasta hace fracasar las operaciones- son prácticamente constantes en muchas misiones, el material de estudio de POTI señala en las experiencias de las misiones UNAVEM II, UNOSOM, UNAMIC y MONUC² que los fracasos se debieron a la escasa coordinación laterales entre las ONG operantes, por las excesivas diferencias en la calidad de los servicios prestados, o bien porque han buscado operar en forma independiente y aislada, sin disponer de la capacidad necesaria.

Concluimos con la frase que muestra la frustración e impotencia de tan alto funcionario con respecto a la relación con las ONG y al apoyo de la PNH: “*Desde el primer día sentí que la dirección de la PNH no se sometería al “modus operandi” de la Fuerza de Paz, o sea, continuaría operando de forma autónoma.*”³.

¹ Ribeiro Pereira Augusto Grl Div - “El Componente Militar...” – Military Review – Ene Feb 2007 – Pg 11.

² Ver Anexo Número 3.-

³ Ribeiro Pereira Augusto Grl Div - “El Componente Militar ...” – Military Review – Ene Feb 2007 – Pg 10.

CONCLUSIONES

Pudimos corroborar nuestra hipótesis que sostiene que la amplia cooperación entre los distintos integrantes de una misión multidisciplinaria de Naciones Unidas optimizara las actividades propias de las distintas agencias participantes y será un efecto multiplicador de fuerzas.

Con respecto al primer objetivo particular arribamos a la conclusión de que existen básicamente tres consideraciones sobre el CIMIC, las que en líneas generales son similares pero al momento de instrumentarlas se pueden apreciar sus diferencias. La OTAN y los Estados Unidos emplean conceptos con leves diferencias pero que coinciden en entender el CIMIC en el concepto de “cooperación”, mientras que ONU opera en base al concepto de “cooperación”.

En cuanto al segundo objetivo particular, describir las características fundamentales de un escenario típico y sus actores en una misión multidisciplinaria, arribamos a la conclusión de que la característica esencial de una Misión Multidisciplinaria de Naciones Unidas es la multiplicidad de actores en lo cualitativo y cuantitativo; los cuales –además- son de las más variadas características, pero todos convergen en la zona de operaciones. Una de las formas de tipificarlos a estos es como Actores estatales, transnacionales estatales, transnacionales empresarios, ONG y OSC.

Las regiones en las que se registran los peores desastres humanitarios son siempre el escenario donde tiene lugar este tipo de misiones, ya que debido a ello Naciones Unidas realiza el llamamiento para la ejecución de esta actividad. En el marco regional el escenario que se transforma en paradigma de este ambiente colapsado lo constituye la República de Haití, con la misión de estabilización denominada MINUSTAH.

El último objetivo particular planteado era indagar la problemática de la conducción militar en este tipo de actividad. En este sentido, consideramos que uno de los puntos por donde pasa la problemática es por el diseño de las operaciones, el cual debe ser lo suficientemente claro desde el inicio de las operaciones en cómo estas van a

concluir. Son de responsabilidad de los comandantes a todos los niveles y se planifican bajo la órbita del C- 9. La ejecución de las actividades relacionadas con el CIMIC deben buscar obtener un determinado beneficio *militar* persiguiendo una finalidad que sea conducente al Estado Final Operacional.

Como se puede apreciar, la acción mancomunada y coordinada de los medios militares en apoyo, junto a las actividades propias de las distintas agencias y organizaciones cobrarán un valor sinérgico de gran importancia que se transformará en un verdadero multiplicador de fuerzas al servicio de la misión en desarrollo.

Profundizar sobre las ONG escapa a los lineamientos de este trabajo, solamente se señalará aquí que ambas partes tienen plena conciencia de la necesidad de coordinadas las actividades, pero no aceptan o son reacias a hacerlo, que las directrices que surjan sean aceptadas. Buscan priorizar la autonomía e independencia por sobre los logros de un programa de ayuda con mayor amplitud y mejor finalizado.

En relación con la aplicación de la ayuda humanitaria no existen axiomas, aunque hay algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por todos aquellos que las planifican y ejecutan, se debe basar en la flexibilidad en la concepción y ejecución, adaptarse a la realidad de cada zona, se debe hacer hincapié en evaluar que tipo de ayuda es realmente necesaria. Pese a ello, muchas veces –como sucede en Haití- la realidad cotidiana del entorno lleva a que esta se vea influenciada por factores políticos de distinta índole.

Al concluir con el desarrollo de esta Investigación, y respondiendo al objetivo – planteado al inicio de estas Conclusiones- podemos expresar que uno de los aspectos más importantes a desarrollar por el Comandante debe ser el del mutuo respeto entre las Fuerzas Militares a sus órdenes y las ONG existentes en la zona, basado en la valorización de la tarea que realiza cada uno de estos componentes.

Esto lo podrá lograr mediante el fomento del mutuo conocimiento de las capacidades y limitaciones, trabajando sobre medidas de confianza mutua y buscando que los responsables de las ONG comprendan la situación *macro* que se vive en la

región como un todo y no la particular del lugar donde se encuentran operando. Es importante si estos sujetos comprenden que las adecuadas medidas de seguridad son necesarias para la transferencia de las responsabilidades a las autoridades civiles.

La confianza mutua, el respeto por las diferentes actividades y la “cooperación” entre todos los actores es un factor multiplicador esencial para mejorar la calidad de la ayuda humanitaria y para poder realizarla de una forma más eficiente.

Como comentarios destacados a presentar nos interesa expresar que la ONU en el año 2000, luego del Informe Brahimi ha buscado responder a los problemas existentes regenerando misiones cuyas características esencialmente multidisciplinarias y multiorganizacionales. Estas son conocidas como Operaciones de Paz Multidimensionales.

Presentan un amplio espectro de actividades, siendo sus responsabilidades alto del fuego, reagrupamiento de fuerzas, desmovilización de tropas, reinserción a la vida civil como parte del Programa de DDR, destrucción de armas, programas de remoción de minas, retornos de refugiados y desplazados, asistencia humanitaria, supervisión de estructuras administrativas, establecimiento de fuerzas policiales, respeto por los derechos humanos, reformas judiciales y electorales, rehabilitación y reconstrucción económica y social.

La Directiva de Oslo establece en distintos puntos que debe ser evitada la participación en gran escala de personal y medios militares en la entrega directa de asistencia humanitaria. La operación humanitaria usando recursos militares debe mantener naturaleza y carácter civil, cuando sea posible el personal militar debe operar desarmado. La autoridad y control general lo retiene la organización humanitaria responsable de esa operación, haciendo respetar su código de conducta y principios y manteniendo el carácter internacional y multilateral.

La actividad de Asuntos Territoriales y de CIMIC, están enmarcadas mayormente en fases denominadas de estabilización, sin embargo su actividad con distinta intensidad se mantiene en todas las fases de las operaciones.

Si se requiere como última medida el empleo de la fuerza militar, esta debe emplearse minimizando daños colaterales. Lo que se destruya debe ser reconstruido. El “Estado Final Deseado” debe lucir mejor que el estado inicial de conflicto generalizado previo a las operaciones militares, buscando contribuir a lograr que se transforme la victoria militar en éxito, y culmine en una paz duradera.

Una de las líneas de investigación que surge y que consideramos importante que sea desarrollada es la necesidad de contar con adecuada inteligencia en una Misión de Paz, dependiendo del Comandante de la Fuerza, lo que le permita al nivel operacional disponer de estos recursos. Esto es expresado por ejemplo por el General Augusto Ribeiro Pereira, de MINUSTAH.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Bases para el Pensamiento Estratégico – Escuela Superior de Guerra “Tte Grl L. M. Campos” –Ed Docencia - Bs As – 1994.

Ortiz, Javier Ulises y otros – Seguridad y Defensa en la Posguerra Fría - Editorial Militar - Vol 757 - Bs As – 1994.

Pérez Aquino, Carlos – Operaciones de Paz en la Posguerra Fría – Ed. Circulo Militar – Bs As – 2001.

Documentos oficiales

Centro de Mantenimiento de la Paz “Lester B. Pearson”
“The Pearson Papers, Vol 13 – 2011 - Latin America and Peace operations, Partners and Perspectives”. Ottawa – Canadá – 2011.

Organización de Naciones Unidas (ONU).
“Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations” UN 2003.

Reglamentos:

- Asuntos Territoriales (Proyecto) RC 15-01
- Diccionario para la Acción Militar Conjunta. RC 00-02
- Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Operacional – La Campaña (Proyecto) MC 20-01
- Operaciones Militares de Paz (Proyecto) RC 20 – 06
- Reglamento de Conducción del Instrumento Militar Terrestre ROB 00-01
- Terminología Castrense de uso en el Ejército Argentino RFP 99-01

Atlas

Atlas – Le Monde Diplomatique – Bs As – 2da Edición – 2003.

Artículos

Hills Alice. “La criminalidad y las operaciones militares” –. Military Review. Fort Leavenworth Kansas – Estados Unidos de Norteamérica – Ed. Hispanoamericana. . – Mar – Abr 2001.

Howard Eisenhower J. y Marks E. “Otras Operaciones Militares – Como manejar una bolsa de gatos: Superando los obstáculos en las Operaciones Cívico-Militares”. Military Review. Fort Leavenworth Kansas – Estados Unidos de Norteamérica – Ed. Hispanoamericana. . Mar – Abr 2001.

Lange J. E. “*Civilian-military cooperation and humanitarian assistance: lessons from Rwanda*”. Parameters. Verano 1998.

Paz José Gabriel “La coordinación entre las ONG/IO y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: Salvando diferencias culturales” – “Primera Conferencia Anual de las ONG” *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation* – Ft Benning, Georgia – Estados Unidos de Norteamérica - 31 de enero de 2002

Ribeiro Pereira Augusto Heleno (Grl Div, Ej Brasil). “El Componente Militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití” — *Military Review*. Fort Leavenworth Kansas – Estados Unidos de Norteamérica – Ed. Hispanoamericana. Ene-Feb 2007.

Romero, J. et al “Desafíos y Perspectivas del Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración: Criterios para un programa de DDR”. Revista “Estudios en Seguridad y Defensa” de la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia – Vol 4 Nro 2. – Nov 2009. Bogota. Colombia. Nov 2009.

Material de estudio

Curso de CIMIC

Gestión en Operaciones de Mantenimiento de Paz, del Instituto para Formación en Operaciones de Paz (POTI) año 2012.

Material de estudio de las materias que se detallan, perteneciente a la Escuela Superior de Guerra Conjunta (Año 2012):

- 1) Derecho Internacional de los Conflictos Armados.
- 2) Seminario de ONU.
- 3) Escenarios de la Política Exterior Argentina y Latinoamericana.
- 4) Seminario de CIMIC-AATT.

Fuentes especializadas de Internet consultadas:

CARE:

- (www.care.org/about/index.asp) 16May2012
- (www.care.org/newsroom/publications/annualreports/index.asp) 22Jul2012

Centro de Mantenimiento de la Paz “Lester B. Pearson”:

- (<http://www.pearsoncentre.org/pearson+papers/lang/en/>) 01Jun2012
- (<http://www.pearsoncentre.org/home#&panel>) 16May2012

Centro para la Apertura de América Latina (CADAL):

- (www.cadal.org/reportes/nota.asp?id_notas=5467) 03Jul2012

Coordinación de Naciones Unidas para Ayuda Humanitaria (UNCHA)

- (<http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/>) 19Sep2012

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Acción contra las minas antipersonales

(http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/section_mine_and_uxo_awareness?OpenDocument)

FAO. Datos estadísticos:

- (http://www.fao.org/economics/ess/ess_publications/ess_yearbook/yearbook2012/en) 14Jul2012.-

Foreign Policy magazine.

- (www.foeringpolicy.com/fp_es.org/regiones/africa-magreb) 02Ago2012
- (www.foeringpolicy.com/fp_es.org/regiones/america-latina) 14Jul2012
- (www.foeringpolicy.com/fp_es.org/temas/cooperacion-y-desarrollo) 14Jul2012

Instituto para Formación en Operaciones de Paz (POTI)

- http://www.peaceopstraining.org/es/about_us/ 16May2012

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH)

- (<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>) 21Sep2012
- (<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>) 17May2012
- (<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>) 19Jul2012
- (<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/documents.shtml>) 19Jul2012

Military Review

- (<http://usacac.army.mil/cac2/MilitaryReview/index.asp>) 21Sep2012).
16May2012

Organización de Naciones Unidas (ONU)

- (<http://www.un.org/es/documents/charter/>) 19Sep2012
- (<http://www.un.org/es/acronyms/index.shtml>) 20Sep2012
- (<http://www.un.org/es/documents/sc/>) 19Jul2012
- (<http://www.un.org/spanish/docs/missionreps/scmissionss.htm>) 19Jul2012

Revista Estudios en Seguridad y Defensa – Escuela Superior de Guerra del Ejército de la República de Colombia.

- (http://esdegue.mil.co/images/stories/revistas/estudios_seguridad_defensa/10.pdf) 10Jul2011

Revista PARAMETERS

- (www.carlisle.army.mil/usawc/parameters) 01Ago2012

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

Fuente: IDDRS 1.20

Salvo en los casos en que se haga una llamada a pie de página específica, la fuente es la página de Internet IDDRS 1.20.-

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Es un organismo de Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos.

Asuntos Civiles: Son las actividades del Comandante Militar para establecer, mantener, influenciar o explotar las relaciones entre las fuerzas militares y las autoridades civiles, sean del ámbito gubernamental o no, y la población civil en un área de operaciones amiga, neutral u hostil en orden de facilitar las operaciones militares y consolidar los objetivos operacionales. Asuntos Civiles es una actividad que puede ser desarrollada por fuerzas militares y que normalmente es ejecutada por los gobiernos locales. Estas actividades pueden ser implementadas con anterioridad, durante o luego de las acciones militares, e inclusive en ausencia de ellas.¹

Ayuda Humanitaria: Son las misiones tendientes a aliviar el sufrimiento humano, especialmente en circunstancias donde las autoridades locales no son capaces, o posiblemente no tengan la capacidad de proveer un adecuado servicio de apoyo a la población. Las misiones de ayuda humanitaria pueden ser llevadas a cabo en el contexto de operaciones de apoyo a la paz, o como una tarea completamente independiente.²

Cascos blancos: organización civil apolítica dependiente de la Cancillería Argentina organizada para proveer ayuda humanitaria en zonas de desastre y de conflicto.³

Contribuciones voluntarias Apoyo financiero que ofrece un estado miembro (a menudo en una conferencia de donantes) y se compromete en casos individual a apoyar programas de implementación. Las contribuciones pueden ser realizadas a la ONU o fondos fiduciarios que no son de la ONU. A veces, los donantes implementan sus contribuciones a través de sus propias agencias bilaterales de ayuda o directamente a través de organizaciones gubernamentales.

CSO (Civil Society Organization): Organización de la Sociedad Civil. Son organizaciones no estatales que atienden una temática o área de trabajo determinada y sus participantes son voluntarios.

¹ US ARMY. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping". Publicación desarrollada por "THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE". - Ago 2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 1.

² UNITED KINGDOM. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping". Publicación desarrollada por "THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE" - Ago 2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 2.

³ <http://www.cascosblancos.gov.ar/?q=es>

DDR (Desarme, desmovilización y reintegración): Es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en un contexto de recuperación post conflicto retirando armas de las manos de los combatientes, sacando a los combatientes de las estructuras militares y ayudándolos a integrarse social y económicamente encontrando sustentos civiles.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, siglas de Food and Agriculture Organization, es una organización específica de la ONU, creada el 16 de octubre de 1945. Conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre.

FCO: (The Foreign and Commonwealth Office) Organización integrada por 54 países asociados de alguna forma u otra a Gran Bretaña, promueve la ayuda financiera y material británica a nivel global.

Fuerzas armadas Son las organizaciones militares de un estado con una base legal, e infraestructura institucional de apoyo (salaries, beneficios, servicios básicos, etc.)

Imposición de la Paz (Peace Enforcement): en el caso que el cese de fuego haya sido acordado pero no cumplido por alguna de las partes involucradas en el conflicto, el Secretario General de las Naciones Unidas puede hacer un llamamiento para el despliegue de éstas fuerzas. Estas unidades deberán ser equipadas con armamento más pesado que las de mantenimiento de la paz (que actúan bajo Capítulo VI), y requerirán un entrenamiento y adiestramiento intensivo. ¹

Mantenimiento de la Paz: Son las acciones diseñadas para asegurar la paz y aumentar la seguridad y estabilidad internacional, las cuales serán llevadas a cabo por competentes organizaciones nacionales e internacionales, individual o cooperativamente por elementos militares, organizaciones de ayuda humanitaria, policía civil y otras agencias o grupos interesados. ²

Mantenimiento de la Paz: estas involucran el despliegue de las Naciones Unidas en el terreno, y normalmente consiste en el despliegue de fuerzas militares, personal policial y civiles, para observar y supervisar una tregua o alto el fuego. A diferencia de las fuerzas de imposición de la paz, las unidades de mantenimiento de la paz están usualmente armadas con armamento liviano para autodefensa. ³

Mantenimiento de la Paz: operaciones militares o paramilitares neutrales que son llevadas a cabo con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto, diseñadas para monitorear y facilitar la implementación de una tregua pre-existente y apoyar los esfuerzos diplomáticos para alcanzar un acuerdo político. ⁴

¹ CANADIAN MILITARY. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping". Publicación desarrollada por "THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE" - Ago 2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 4.

² THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping" - Ago2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 4.

³ CANADIAN MILITARY. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping". Publicación desarrollada por "THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE" - Ago2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING - , pp 4.

⁴ US ARMY. "Glossary Of Terms Used In Peacekeeping" . Publicación desarrollada por "THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE" - Ago2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 4.

Mantenimiento de la Paz (Capítulo VI: Operaciones de Paz): Es el despliegue neutral de fuerzas militares y / o personal civil con el consentimiento del estado o estados involucrados y, más recientemente por las partes más representativas de la disputa, en orden de asistir a la preservación o mantenimiento de la paz. Estas no son operaciones de combate tradicionales (excepto en lo que se refiere a la defensa propia), y son normalmente llevadas a cabo para monitorear y facilitar la implementación de un acuerdo de tregua y en apoyo de los esfuerzos diplomáticos para alcanzar acuerdos políticos duraderos de la disputa.

Mantenimiento de la Paz (Capítulo VII: Operaciones de Paz): Son las acciones que involucran el uso o amenaza del uso de la fuerza, autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, para preservar, mantener o restaurar la seguridad y paz internacional o para evitar una escalada en caso de que el conflicto haya estallado o que se produzcan actos de agresión. Estas operaciones pueden no requerir el consentimiento del o de los estados involucrados o de terceras partes en el conflicto.

Milicia: Es un grupo militar que surge de la población civil para suplementar un ejército regular en una emergencia o a un grupo rebelde actuando en oposición a un ejército regular. Ver también ‘fuerza irregular’.

OCHA (Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios): Es una dependencia del Secretariado General de las Naciones Unidas creada en diciembre de 1991 por la Resolución 46/182 de la Asamblea General. La resolución tiene por objetivo el mejorar la respuesta de la ONU a emergencias complejas y desastres naturales y reemplaza a la *Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Respuestas a Desastres*, que existía desde 1972. OCHA fue el resultado de la reorganización, en 1998 de la antigua oficina con el fin de focalizarse en desastres mayores. El mandato de la OCHA se expandió para incluir la coordinación de respuestas de carácter humanitario, desarrollo político y apoyo a las actividades humanitarias por ayuda humanitaria.¹

OMS (Organización Mundial de la Salud): Es el organismo de la ONU especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial.

OIT (Organización Internacional del Trabajo): Es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales. Fundada en 1919. Actualmente está integrado por 183 estados.

OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa): *Organization for Security and Co-operation in Europe*. La OSCE se encarga de la alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. La Organización engloba 56 Estados participantes alrededor del planeta, incluyendo tres continentes (América del Norte, Europa y Asia) y más de mil millones de personas. La OSCE trabaja en pro de la estabilidad, la prosperidad y la democracia en 56 Estados, entablando un diálogo político acerca de principios compartidos y a través de un trabajo práctico con resultados decisivos y duraderos.

¹ <http://www.unocha.org/about-us/publications>

Operaciones Cívico – Militares: Grupo de actividades planeadas en apoyo a las operaciones militares para acrecentar las relaciones entre las fuerzas militares, las autoridades civiles y la población, de manera de promover el desarrollo de actitudes positivas para mejorar el comportamiento en un ámbito de grupos, ya sean éstos neutrales, amistosos u hostiles.

Operaciones de Asistencia Humanitaria: Son aquellas que sumadas a las operaciones de mantenimiento de la paz convencionales, son desarrolladas por otros elementos que pueden ser llamados por las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales para proveer asistencia militar a las actividades humanitarias o aliviar las consecuencias de desastres naturales.¹

OXFAM: Es una ONG que originariamente tenía su sede administrativa en la ciudad de Oxford y se abocaba a tareas relacionadas con la ayuda alimentaria a países emergentes. Actualmente es un conglomerado de 17 organizaciones que trabajan en 92 países sobre distintos campos: educación, SIDA, igualdad de género, aborto y control de natalidad, desarrollo sustentable, desarme y DDHH entre otros.²

Peacemaking: Es la acción para acercar a las partes hostiles hacia un acuerdo, esencialmente a través de medios pacíficos, como los que se encuentran contemplados en el Capítulo VI de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Es un proceso de poner fin a disputas atacando las causas que pueden generar un conflicto, a través de mediación, negociación, diplomacia u otras formas de acuerdos pacíficos.³

PMA (Programa Mundial de Alimentos): Es una agencia especializada de la ONU creada en septiembre de 1962, que distribuye alimentos para apoyar proyectos de desarrollo, refugiados de larga duración y personas desplazadas. También proporciona comida de emergencia en caso de desastres naturales o provocados por el hombre.

Reconstrucción: Es el proceso de reconstruir las instituciones de los estados que han fallado o están fallando debido a las circunstancias de la guerra o a la destrucción sistemática a través de la pobre gobernación.

Reconstrucción: Son acciones tomadas para re-estabilizar una comunidad luego de un período de rehabilitación como consecuencia de un desastre. Estas acciones pueden incluir construcción de viviendas permanentes, restauración completa de los servicios y la completa reanudación del estado a la situación preexistente.⁴

¹ CANADIAN MILITARY. “*Glossary Of Terms Used In Peacekeeping*”. Publicación desarrollada por “THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE” - Ago 2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 2.

² www.oxfam.org/es/about

³ US ARMY. “*Glossary Of Terms Used In Peacekeeping*”. Publicación desarrollada por “THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE” - Ago 2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 5.

⁴ UNDHA (United Nations Department of Humanitarian Affairs). “*Glossary Of Terms Used In Peacekeeping*” . Publicación desarrollada por “THE LESTER B. PEARSON CANADIAN INTERNATIONAL PEACE KEEPING TRAINING CENTRE” - Ago2000 - Cap I: CONCEPTUAL FRAMEWORK OF MODERN PEACEKEEPING, pp 6.

SSR (Reforma del Sector de Seguridad): (*Security Sector Reform*) Es el vector de la Misión responsable de diagramar, implementar y llevar a cabo las reformas del sector de seguridad.

UN Coord: es definido como “el dialogo esencial e interacción entre los actores civiles y militares en emergencias humanitarias que es necesario para proteger y promover los principios humanitarios, evitar la competencia, minimizar la inconsistencia y cuando fuere apropiado, lograr objetivos comunes. Las estrategias básicas van desde la coexistencia hasta la cooperación. La coordinación es una responsabilidad compartida facilitada por el enlace y capacitación común.”¹

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia es el encargado de ayudar a los niños y proteger sus derechos. Sus principales funciones son proveer vacunas para los países en desarrollo, trabaja para mejorar la salud y la nutrición de la infancia; el abastecimiento de agua y saneamiento de calidad y la educación básica entre otras.

UNPOL: Es un cuerpo de policía al servicio de ONU. Son desplegados al mismo tiempo que el personal militar en la mayor parte de las operaciones de peacekeeping, y también son desplegados como asesores en numerosas misiones políticas especiales de ONU.²

USAID: (US Agency for International Development) Dependencia del Departamento de Estado de los EUA que tiene a su cargo el apoyo humanitario en áreas de desastre. Su acción, generalmente, es coordinada por el embajador de los EUA en la zona. Su ayuda consiste en alimentos básicos y fondos para programas de largo plazo.

¹ OCHA. 2003, Directrices sobre el Uso de Recursos Militares y de Defensa Civil para Apoyar las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Emergencias Complejas, Mar03, OCHA, Ginebra, Pag 5.

² Página web de UNPOL - <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/work.shtml>

ANEXO 2

DIRECTIVA DE OSLO

Solo se presentan los aspectos considerados pertinentes a los temas desarrollados en el Trabajo de Investigación.

Introducción

Términos y definiciones fundamentales

Los siguientes términos son indispensables para llegar a una comprensión común de la terminología utilizada en las directrices que se enuncian en el presente documento.

1. Asistencia humanitaria. La asistencia humanitaria es la ayuda que se brinda a una población afectada por una crisis con la finalidad primordial de salvar vidas y mitigar el sufrimiento de esa población. La asistencia humanitaria debe prestarse de conformidad con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad.

A los fines de las presentes directrices, la asistencia puede dividirse en tres categorías sobre la base del grado de contacto con la población afectada. Estas categorías son importantes porque ayudan a definir los tipos de asistencia humanitaria que podría ser apropiado apoyar mediante recursos militares internacionales en diferentes condiciones, siempre que se hayan llevado a cabo consultas amplias con todas las partes interesadas para explicar la índole y la necesidad de la asistencia:

- La asistencia directa es la distribución cara a cara de bienes y servicios.
- La asistencia indirecta tiene por lo menos un grado de separación de la población e incluye actividades tales como el transporte de suministros o de personal de socorro.
- El apoyo a la infraestructura consiste en la prestación de servicios generales, como la reparación de caminos, la gestión del espacio aéreo y la generación de electricidad para facilitar el socorro, que no son necesariamente visibles para la población afectada ni exclusivamente para su beneficio.

2. Asistencia internacional en casos de desastre. En el contexto de las presentes directrices, la asistencia internacional en casos de desastre se refiere a la asistencia en material, personal y servicios que presta la comunidad internacional a un Estado afectado para atender a las necesidades de los damnificados. Abarca todas las medidas necesarias para obtener o facilitar el paso por el territorio, las aguas territoriales o el espacio aéreo de un país de tránsito. La asistencia ofrecida de conformidad con los principios humanitarios que se describieron en el párrafo precedente es asistencia humanitaria.

3. Recursos militares y de la defensa civil (RMDC). Los recursos militares y de la defensa civil (RMDC) abarcan el personal, equipo, suministros y servicios de socorro que prestan las organizaciones militares y de la defensa civil extranjeras. Además, a los fines del presente trabajo, una organización de defensa civil es toda organización que, bajo el control de un gobierno, desempeñe las funciones enumeradas en el párrafo 61 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. Cuando estos recursos están bajo el control de las Naciones Unidas, se denominan RMDC de las Naciones Unidas.

4. Otras fuerzas desplegadas. Son las fuerzas militares y de la defensa civil desplegadas en la región, distintas de los RMDC de las Naciones Unidas. Incluyen las fuerzas desplegadas por el Estado afectado y cualesquiera fuerzas extranjeras desplegadas en el marco de acuerdos bilaterales o con los auspicios de organizaciones que no sean las Naciones Unidas.

5. Último recurso. Los recursos militares y de la defensa civil deben verse como un instrumento que complementa los mecanismos existentes de socorro a fin de proporcionar apoyo específico a necesidades específicas en respuesta a una "brecha de asistencia humanitaria" reconocida entre las necesidades de socorro que se pide a la comunidad de socorro que satisfaga y los recursos de que se dispone para satisfacerlas. Por lo tanto, los recursos militares y de la defensa civil extranjeros deben solicitarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente y solamente se pueda responder a una

necesidad humanitaria crítica mediante la utilización de recursos militares o de la defensa civil. Por consiguiente, éstos deben ser singulares en capacidad y disponibilidad. No obstante, los recursos de protección civil extranjeros, cuando son de índole civil y respetan los principios humanitarios, pueden aportar una importante contribución directa e indirecta a las acciones humanitarias sobre la base de las evaluaciones de las necesidades humanitarias y sus posibles ventajas en cuanto a velocidad, especialización, eficacia y eficiencia, especialmente en las etapas iniciales de la respuesta de socorro. La utilización de recursos de protección civil debe estar motivada por las necesidades y debe complementar las operaciones de ayuda humanitaria y ser coherente con ellas, respetando al mismo tiempo la función general de coordinación de las Naciones Unidas.

6. Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios.

El Coordinador Residente es el jefe del equipo de las Naciones Unidas en el país. En una emergencia provocada por un desastre natural, el Coordinador Residente u otro funcionario competente de las Naciones Unidas puede ser designado Coordinador de asuntos humanitarios. En las emergencias de gran escala suele nombrarse a un Coordinador de Asuntos Humanitarios. Si la emergencia afecta a más de un país, puede nombrarse a un Coordinador Regional de Asuntos Humanitarios.

7. Coordinador del Socorro de Emergencia y Comité Permanente entre Organismos. El Coordinador del Socorro de Emergencia es el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y coordina la respuesta internacional a las emergencias y los desastres humanitarios. El Comité Permanente entre Organismos está presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia e integrado por todos los organismos humanitarios operacionales de las Naciones Unidas, con una invitación permanente al ACNUR, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la OIM, el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, el Banco Mundial y tres consorcios de organizaciones no gubernamentales (el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, el Comité Directivo para la Acción Humanitaria e InterAction). La decisión respecto de si nombrar a un coordinador de asuntos humanitarios y sobre quién ha de recaer el nombramiento corresponde al Coordinador del Socorro de Emergencia, en consulta con el Comité Permanente entre Organismos.

8. Coordinación civil-militar para las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas. El diálogo y la interacción fundamentales entre los agentes civiles y militares en las emergencias de carácter humanitario son necesarios para proteger y promover los principios humanitarios, evitar la competencia, reducir al mínimo la incoherencia y, cuando proceda, perseguir objetivos comunes. Las estrategias básicas van desde la coexistencia hasta la cooperación. La coordinación es una responsabilidad compartida facilitada por el enlace y la capacitación común.

Objetivo

9. El objetivo de las presentes Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre (en adelante Directrices de Oslo) es establecer un marco básico para formalizar y aumentar la eficacia y eficiencia de la utilización de recursos militares y de la defensa civiles extranjeros en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre.

Alcance

10. Las Directrices de Oslo se ocupan de la utilización de recursos militares y de la defensa civil (RMDC) en emergencias naturales, tecnológicas o ambientales en tiempos de paz. Los principios, mecanismos y procedimientos respecto de la participación de fuerzas militares en operaciones de mantenimiento de la paz o de suministro de asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado no son parte del ámbito del presente documento. La utilización de RMDC en situaciones de conflicto armado está abarcada en las "Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas" (Directrices sobre los RMDC, marzo de 2003).

11. Las presentes directrices abarcan la utilización de recursos militares y de la defensa civil de las Naciones Unidas (RMDC de las Naciones Unidas), es decir, recursos militares y de la defensa civil solicitados por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y desplegados bajo control de las Naciones Unidas específicamente en apoyo de actividades humanitarias, así como otros recursos militares y de la defensa civil extranjeros que pudieran estar disponibles. Estas fuerzas que participan en otras misiones se conocen como "otras fuerzas desplegadas".

12. Se incluyen principios, conceptos y procedimientos para solicitar y coordinar recursos militares y de la defensa civil cuando éstos se consideren necesarios y apropiados, y para interactuar con las fuerzas militares extranjeras que cumplen actividades que repercuten en las actividades humanitarias de las Naciones Unidas.

13. La finalidad principal de las presentes directrices es su utilización por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución de las operaciones, los Coordinadores Residentes y de Asuntos Humanitarios, los comandantes de los RMDC de las Naciones Unidas y los comandantes de otras fuerzas desplegadas que cumplen misiones en apoyo de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, y los oficiales de enlace que coordinan las actividades de asistencia humanitaria con las fuerzas militares extranjeras. Todos los agentes humanitarios también deberán estar familiarizados con los principios, conceptos y procedimientos contenidos en las presentes directrices, y se les alentará a adherirse a ellos según proceda.

14. Las directrices también pueden ser utilizadas por las autoridades responsables en los Estados Miembros y las organizaciones regionales cuando analicen la utilización de los recursos militares y de la defensa civil para prestar asistencia a la población civil durante los desastres naturales y las emergencias tecnológicas o ambientales en tiempos de paz.

15. El presente documento se centra en la utilización de recursos militares y de la defensa civil en operaciones de socorro en casos de desastre. Los fundamentos de la coordinación eficaz de la asistencia militar y civil durante la reconstrucción y la rehabilitación se establecen por lo general durante la primera etapa de la respuesta internacional. No obstante, el presente documento no se ocupa de las actividades de reconstrucción y rehabilitación.

Principios y conceptos

Principios básicos

20. En virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad:

- **Humanidad.** Debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre, prestando atención especial a los grupos más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y los ancianos. Deben protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas.
- **Neutralidad.** La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin participar en hostilidades ni tomar partido en las controversias de índole política, religiosa o ideológica.
- **Imparcialidad.** La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin discriminación por motivos de origen étnico, género, nacionalidad, opiniones políticas, raza o religión. El alivio del sufrimiento debe guiarse exclusivamente por las necesidades, y deberá darse prioridad a los casos de sufrimiento más urgentes.

21. Además de estos tres principios humanitarios, las Naciones Unidas se proponen suministrar asistencia humanitaria en el marco del respeto pleno de la soberanía de los Estados. En la resolución 46/182 de la Asamblea General también se señala lo siguiente: *"Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado."*

22. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que participan en actividades humanitarias hacen suyos estos principios y han incorporado estos conceptos en sus mandatos y directrices operacionales respectivos.

23. Por principio, los recursos militares y de la defensa civil de las partes que pudieran percibirse como beligerantes o de las unidades que están combatiendo activamente en el país o la región afectados no se utilizarán en apoyo de actividades humanitarias.

24. **Complementariedad.** Los recursos militares y de defensa civil deben considerarse un instrumento que complementa los mecanismos existentes de socorro a fin de proporcionar apoyo específico a necesidades específicas en respuesta a una "brecha humanitaria" reconocida entre las necesidades que se pide a la comunidad internacional que satisfaga y los recursos con que se cuenta para satisfacerlas.

25. Responsabilidad y administración. Los RMDC pueden ser movilizados y desplegados bilateralmente o en el marco de acuerdos regionales o alianzas como "otras fuerzas desplegadas" o como parte de una operación de las Naciones Unidas en el marco de los RMDC de las Naciones Unidas. Toda la asistencia en casos de desastre, incluidos los RMDC, debe proporcionarse a petición del Estado afectado, o con el consentimiento de éste y, en principio, sobre la base de un llamamiento en que solicite asistencia internacional.

26. Todas las actividades de socorro quedan bajo la responsabilidad general del Estado afectado y se complementan con los RMDC extranjeros utilizados en una operación bilateral o en el marco de un esfuerzo internacional de socorro.

27. Costos y financiación. La asistencia de los RMDC internacionales no supondrá costo alguno para el Estado afectado, a no ser que los Estados interesados hayan convenido otra cosa o que rijan otras disposiciones en virtud de acuerdos internacionales.

28. Un Estado que preste asistencia y que decida utilizar sus RMDC deberá tener en cuenta la relación costo-beneficio de esas operaciones en comparación con otras posibilidades, de haberlas. En principio, los gastos inherentes al empleo de RMDC en misiones de socorro en el extranjero habrán de costearse con fondos que no sean los destinados actividades internacionales de desarrollo.

29. Identificación y seguridad. En principio, los efectivos de defensa militar y civil extranjeros desplegados en una misión de socorro de resultas de un desastre irán desarmados y vestirán sus uniformes nacionales. La responsabilidad general de proporcionar seguridad suficiente a los RMDC extranjeros autorizados incumbirá al Estado afectado.

30. Estatuto jurídico. Sobre la base del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, los integrantes de los RMDC de las Naciones Unidas en estado de alerta, movilizados y desplegados a petición de la OCAH podrán ser considerados expertos en misión de las Naciones Unidas.

31. La mayoría de los RMDC extranjeros desplegados en la zona de un desastre natural habrán sido enviados sobre la base de acuerdos bilaterales o tratados multilaterales. En esos acuerdos se deberá aclarar el estatuto jurídico de las fuerzas desplegadas en las operaciones de socorro. Si no se han concluido acuerdos de ese tipo, se recomienda que los Estados que deseen actuar en forma bilateral hagan uso del Acuerdo tipo sobre el estatuto de los RMDC, que aparece en el anexo I del presente documento.

Conceptos fundamentales para la utilización de recursos militares y de la defensa civil (RMDC) por los organismos de las Naciones Unidas

32. Además de los principios que figuran en los párrafos precedentes y en el marco de éstos, la utilización de RMDC por los organismos de las Naciones Unidas en respuesta a un desastre natural se regirá por las seis normas siguientes:

- i) El Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente sobre el terreno deberán tramitar las solicitudes de RMDC, que deberán hacerse con el consentimiento del Estado afectado y basarse exclusivamente en criterios humanitarios.
- ii) Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deberán emplear los RMDC como último recurso, es decir, únicamente en caso de no disponer de ninguna otra alternativa civil en apoyo de las necesidades humanitarias urgentes en el plazo necesario.
- iii) Una operación humanitaria de las Naciones Unidas que utilice recursos militares deberá mantener su naturaleza y carácter civiles. Si bien los RMDC pueden permanecer bajo control militar, la operación en su conjunto deberá mantenerse bajo la autoridad y el control generales de la organización humanitaria responsable. Esto no supone ningún mando ni régimen de control civil sobre los recursos militares.
- iv) La labor humanitaria deberá ser realizada por las organizaciones humanitarias. En la medida en que las organizaciones militares desempeñen una función de apoyo de la labor humanitaria, en lo posible ésta no debería abarcar la asistencia directa, a fin de mantener una separación clara entre los papeles y las funciones corrientes de los participantes del sector humanitario y los del sector militar.
- v) Toda utilización de RMDC deberá limitarse desde el principio en tiempo y escala, y tener una estrategia de salida que defina claramente la forma en que la función asumida puede ser ejecutada en el futuro por personal civil.

vi) Los países que suministren RMDC en apoyo de operaciones humanitarias de las Naciones Unidas deberán velar por que éste respete los códigos de conducta de las Naciones Unidas y los principios humanitarios.

33. Los asociados en la ejecución y las operaciones, así como los miembros de la sociedad civil internacional, debían observar estos principios básicos, y se les ha alentado a que aprueben el "Código de conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales para los programas de socorro en casos de desastre".

34. Dependencia excesiva de los recursos militares. La mayoría de los RMDC proporcionados explícitamente por los Estados Miembros para uso de las Naciones Unidas se desvían de otras misiones y sólo están disponibles temporalmente. Cuando surgen misiones militares de prioridad más elevada, esos recursos o fuerzas pueden ser retirados por los Estados Miembros y las organizaciones regionales del caso. Por lo tanto, como principio general, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben hacer lo posible por evitar depender de recursos militares; se alienta a los Estados Miembros a que inviertan en una mayor capacidad civil y no en la utilización ad hoc de fuerzas militares en apoyo de los agentes humanitarios.

35. No obstante, hay casos en que la mayoría de los requisitos o las condiciones de seguridad son tales que los recursos militares proveen los medios de último recurso para satisfacer las necesidades a tiempo y de manera efectiva. En estos casos, podría ser apropiado utilizar recursos militares, cuando se dispone de ellos. En general, estos recursos pueden dividirse en dos categorías: los recursos militares y de la defensa civil (RMDC) de las Naciones Unidas y los recursos de otras fuerzas desplegadas.

36. Las principales diferencias entre estos dos tipos de recursos son que los RMDC de las Naciones Unidas han sido puestos bajo el control de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y desplegados a tiempo completo específicamente en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas. Por lo general sólo se dispone de un número limitado de estos recursos en la mayoría de las emergencias. Otras fuerzas desplegadas están bajo la dirección, o cuentan con el apoyo, de otras entidades con inclusión de fuerzas extranjeras desplegadas en el Estado o la región afectados, recursos militares suministrados en el marco de arreglos bilaterales o multilaterales y fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Normas operacionales para la utilización de los RMDC de las Naciones Unidas

37. Para que sea eficaz, la dirección y coordinación de la actividad humanitaria general exige el liderazgo de personal humanitario profesional. Por lo tanto, los RMDC de las Naciones Unidas siempre deberían estar bajo control civil. No obstante, los organismos humanitarios que utilizan los RMDC deben entender que en última instancia la seguridad de esos recursos es responsabilidad del comandante designado de recursos militares o de la defensa civil, y los Estados que prestan asistencia normalmente instruirán a sus comandantes para que no acepten misiones que consideren innecesariamente arriesgadas o inapropiadas.

38. En principio, los RMDC de las Naciones Unidas desarmados, aceptados como elementos neutrales e imparciales, y claramente distinguidos de otras unidades militares, pueden utilizarse en apoyo de toda gama de actividades humanitarias. No obstante, su participación en la asistencia directa debería ponderarse caso por caso y sólo si satisface los criterios de último recurso. Sus actividades deberían centrarse en la asistencia indirecta y las misiones de apoyo a la infraestructura.

39. El personal militar y de la defensa civil empleado exclusivamente en apoyo de actividades humanitarias de las Naciones Unidas debería distinguirse claramente de las fuerzas que participan en otras misiones militares, incluido el componente militar de misiones de mantenimiento de la paz, operaciones de paz y apoyo a la paz, y el Estado afectado y los combatientes deben asignarle la protección apropiada.

40. Los medios aceptables para distinguir los RMDC de las Naciones Unidas de las fuerzas de seguridad y las fuerzas que participan en operaciones militares incluyen las marcas y distintivos del organismo humanitario de las Naciones Unidas que recibe apoyo y la utilización de marcas y distintivos de la defensa civil que gozan de protección en virtud de los Convenios de Ginebra. Cuando los RMDC de las Naciones Unidas pertenecen a organizaciones militares, pueden utilizarse las correspondientes marcas blancas y emblemas de las Naciones Unidas. Cuando se emplean recursos de la defensa civil, éstos deben marcarse de conformidad con los Convenios de Ginebra.

41. El personal militar que presta asistencia directa no debe estar armado y debe depender de las medidas de seguridad del organismo humanitario al que presta apoyo. El Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas establece las directrices sobre seguridad del personal de las Naciones Unidas.

42. En ninguna circunstancia deberá interpretarse la solicitud de RMDC de las Naciones Unidas como apoyo a operaciones militares, ni utilizarse como justificación para emprender operaciones de combate, recurrir al uso de la fuerza o violar la soberanía de un Estado.

43. En ninguna circunstancia se utilizarán los RMDC de las Naciones Unidas para proporcionar seguridad a las actividades humanitarias de las Naciones Unidas. No obstante, podrá utilizarse otra fuerza de seguridad distinta para garantizar la seguridad en las zonas en que el personal militar podría ser atacado en el curso del suministro de asistencia humanitaria. El presente documento, empero, no trata de este tipo de asistencia. Puede encontrarse más información sobre el tema en el documento Directrices no vinculantes sobre la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios.

Coordinación civil-militar humanitaria de las Naciones Unidas en situaciones de desastres naturales

48. En respuesta a la mayoría de los desastres naturales, las Naciones Unidas desplegarán un equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en casos de desastre. Cuando haya que coordinar grandes operaciones internacionales de búsqueda y rescate, este equipo establecerá un Centro de Coordinación de Operaciones sobre el Terreno. Estos instrumentos de coordinación del socorro se desplegarán en apoyo del Centro Local para Situaciones de Emergencia, normalmente a solicitud del Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente. La coordinación civil-militar se organizará por lo general dentro de este marco y en estrecha coordinación con las autoridades locales y nacionales.

49. Los ámbitos decisivos de coordinación son, entre otros, la seguridad, la logística, los servicios médicos, el transporte y las comunicaciones. En estos ámbitos una corriente sostenida de información actualizada es indispensable para el éxito de las misiones humanitarias. Dentro de estos ámbitos habrá oportunidades frecuentes de división de las tareas y planificación, tanto en los niveles superiores de las Naciones Unidas como en el nivel militar y sobre el terreno.

50. Una forma eficiente de intercambiar información y, cuando corresponda, compartir tareas y participar en la planificación, es mediante el intercambio de personal de enlace de los organismos humanitarios pertinentes de las Naciones Unidas y las fuerzas militares en los niveles necesarios. La Sección de Coordinación Civil-Militar (SCCM) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas brinda capacitación a los agentes militares y civiles en la esfera de la coordinación civil-militar y el enlace tanto en casos de desastres naturales como en emergencias complejas. Varios organismos humanitarios de las Naciones Unidas han establecido dotaciones de personal con experiencia en el enlace con personal militar. También se suministra personal de enlace capacitado, por conducto de la SCCM, a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y otros agentes que actúan en casos de desastres naturales y situaciones de emergencia complejas.

Coordinador de Asuntos Humanitarios y Coordinador Residente

68. Tras su nombramiento, el Coordinador de Asuntos Humanitarios es el encargado de dar curso a las peticiones de RMDC de las Naciones Unidas o de aprobar la utilización de otros recursos militares y de la defensa civil. Si no se ha nombrado un Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Coordinador Residente es el encargado de solicitar RMDC de las Naciones Unidas o utilizar otros recursos militares y de la defensa civil, tras celebrar consultas con el equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país. La persona encargada de coordinar las actividades de las Naciones Unidas velará por que se obtenga la autorización del Estado afectado antes de tramitar la solicitud a nivel nacional.

69. Antes de solicitar esos recursos, el Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente celebrarán consultas con las autoridades pertinentes del Estado afectado, y el Coordinador del Socorro de Emergencia, según proceda. Si el Estado afectado está en condiciones de suministrar la estructura de coordinación en una emergencia compleja, y desea hacerlo, debe aplicarse esta disposición.

70. En ausencia de un Coordinador de Asuntos Humanitarios, o Coordinador Residente, el Coordinador del Socorro de Emergencia, tras celebrar consultas con el Comité Permanente entre Organismos, adoptará la decisión de utilizar o no RMDC en apoyo de actividades humanitarias de las Naciones Unidas.

71. El Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente deberán cerciorarse de que existan los mecanismos de coordinación y las directrices concretas para que los organismos humanitarios de las Naciones Unidas los utilicen eficazmente en respuesta a un caso de desastre, y que incluyan medios para el intercambio de información y, si procede, el intercambio de personal de enlace.

72. El Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente planificarán el envío de los RMDC de las Naciones Unidas lo antes posible y velarán por que las actividades humanitarias de las Naciones Unidas no dependan de esos ni de otros recursos militares y de la defensa civil cuando el desastre haya llegado a su fin.

73. En los casos en que sea probable que una emergencia se prolongue o que las condiciones de necesidad de socorro reaparezcan, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que reciben apoyo deberán adoptar disposiciones para que pueda responderse a estas necesidades con cargo a recursos de los Estados afectados u otras fuentes civiles.

74. Cuando utilizan los RMDC los organismos humanitarios de las Naciones Unidas o sus asociados en la ejecución y las operaciones, el Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente velarán por que se pongan en práctica procedimientos compatibles con las presentes directrices y las políticas y reglamentaciones de las Naciones Unidas para controlar la utilización de los RMDC de las Naciones Unidas.

75. Si hay otras fuerzas desplegadas que prestan apoyo, con arreglo a las circunstancias de cada caso, a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución y las operaciones, el Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente velarán por que el suministro de asistencia humanitaria por fuerzas militares no ponga en peligro a los agentes humanitarios y que las fuerzas militares que ejecuten esas misiones tengan presente la importancia y el objetivo humanitario de éstas. Asimismo, el Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente procurarán que las actividades de asistencia realizadas por otras fuerzas militares desplegadas por cuenta propia no pongan en peligro las actividades humanitarias de las Naciones Unidas.

76. El Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Coordinador Residente o la autoridad designada de las Naciones Unidas que solicita recursos militares y de la defensa civil deberá examinar periódicamente, con los comandantes de los recursos militares o de la defensa civil, el *modus operandi* de las fuerzas de apoyo y brindar asesoramiento y orientación apropiados. Este examen deberá tener en cuenta cuestiones como los tipos de tarea que pueden realizarse, el armamento de la unidad y sus normas para entablar combate, los tipos de uniforme y equipo, la cadena de mando, la utilización de oficiales de enlace, los criterios de salida de la misión o de la tarea, el estatuto jurídico de las fuerzas en relación con privilegios o inmunidades y cuestiones relativas a reclamaciones y seguros, como la indemnización por daños, entre otras cosas.

Organismos humanitarios de las Naciones Unidas

77. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deberán solicitar la utilización de los RMDC de las Naciones Unidas por conducto del Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente encargado de la coordinación del socorro.

78. Salvo en situaciones en que haya posibilidades inminentes de pérdida de vida o sufrimiento agudo, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deberán evitar las solicitudes locales especiales de RMDC de las Naciones Unidas y la utilización no coordinada de otros recursos militares y de la defensa civil. Si en situaciones excepcionales se utilizan RMDC de las Naciones Unidas u otros recursos militares y de la defensa civil, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas informarán sobre su utilización al coordinador responsable, con inclusión de cuándo se prevé que se liberarán los recursos y cómo se prevé reducir al mínimo su utilización en el futuro.

79. Los organismos humanitarios apoyados por RMDC deberán respetar la integridad y la cadena de mando de las unidades de apoyo. Deberán establecer claramente qué desean que logre la unidad y dar al

comandante de la unidad la mayor libertad posible para determinar la forma en que alcanzará el resultado deseado, respetando plenamente siempre los principios humanitarios fundamentales.

80. Normalmente no se utilizarán RMDC de las Naciones Unidas en apoyo de actividades humanitarias de la Organización para la prestación directa de asistencia. En lo posible, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que reciben apoyo procurarán utilizar los RMDC de las Naciones Unidas de modo tal que no se ponga en tela de juicio la neutralidad ni la imparcialidad del organismo, de los asociados en la ejecución y las operaciones o de otros agentes humanitarios.

81. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben reconocer el apoyo que brindan los RMDC, pero no deben hacer declaraciones públicas en nombre de las unidades de RMDC de las Naciones Unidas.

82. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que utilizan RMDC deberán informar sobre la llegada, la partida y el estado de los recursos a la Sección de Coordinación Civil-Militar de la OCAH, por conducto del Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente, a fin de lograr el seguimiento adecuado de los recursos y el registro y reconocimiento por las Naciones Unidas de sus aportaciones.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)

83. En la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en Ginebra, la Sección de Coordinación Civil-Militar (SCCM) tiene la responsabilidad principal de la movilización de RMDC de las Naciones Unidas y la coordinación civil-militar en emergencias.

84. La SCCM tramita la solicitud de RMDC de las Naciones Unidas, hace los arreglos necesarios con los Estados miembros y se ocupa del seguimiento de la utilización de estos recursos por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas.

85. La SCCM, con el apoyo de los donantes, organizará un programa permanente de capacitación para quienes participan en la utilización de recursos militares y de la defensa civil, con especial referencia a la capacitación del personal de enlace y a los procedimientos y métodos de coordinación civil-militar en emergencias complejas.

86. En nombre de los Estados Miembros, la SCCM llevará una lista de personal de enlace capacitado en materia de coordinación civil-militar y ayudará a movilizar a dicho personal en apoyo del Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente y los organismos humanitarios de las Naciones Unidas.

87. Si se establece un Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas, que es un instrumento primordial para la logística de la asistencia humanitaria en la mayoría de las emergencias en gran escala, la SCCM coordinará con el Centro Conjunto los RMDC de las Naciones Unidas utilizados en apoyo de la logística. Asimismo, la Sección de Coordinación Civil-Militar ayudará a los Centros de información humanitaria de la OCAH a recabar la información militar pertinente en los casos en que se haya establecido un Centro de información humanitaria o una actividad de intercambio de información semejante.

88. La SCCM mantendrá los medios necesarios para facilitar y respaldar la coordinación civil-militar y la movilización de los RMDC de las Naciones Unidas en emergencias complejas, incluidos una base de datos y capacidad de comunicación.

89. En la resolución 46/182 de la Asamblea General se autoriza a la OCAH a establecer y mantener un registro central de todo el personal especializado y los equipos de especialistas técnicos, así como los suministros, equipo y servicios de socorro, con inclusión de los RMDC, de que disponga el sistema de las Naciones Unidas y procedentes de los Estados Miembros y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a los que las Naciones Unidas puedan recurrir sin mayor preaviso.

90. La SCCM mantiene la guía de RMDC del Registro Central de recursos para hacer frente a desastres. Sobre la base de la información proporcionada por los Estados, esta guía permite a la OCAH adaptar los recursos a las necesidades del desastre de que se trate. Se recurrirá a los Estados y las organizaciones que tengan capacidad militar de socorro en casos de desastre sobre la base de la información que proporcionen

en sus respuestas a los cuestionarios de la OCAH, y se los incluirá en la guía de RMDC de la base de datos del Registro Central.

91. Si se lo solicitan los Estados Miembros, la OCAH y el SCCM facilitarán la movilización y el despliegue de RMDC, y especialmente de los recursos inscritos en el Registro Central.

92. A petición del Coordinador de Asuntos Humanitarios o del Coordinador Residente, o por instrucciones del Coordinador Residente para la Emergencia, el SCCM desplegará oficiales de coordinación civil-militar de las Naciones Unidas, independientemente o como parte de un equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en casos de desastre, para facilitar la tramitación de los RMDC extranjeros solicitados o aprobados por el Estado afectado.

ANEXO 3

OPERACIONES DE PAZ **MENCIONADAS EN ESTE TRABAJO**

KFOR: Kosovo Force
ONUC: United Nations Operations in the Congo
MINURSO: United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MONUC: United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo
SFOR: Stabilization Force
UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMET: United Nations Mission in East Timor
UNAMSIL: United Nations Mission in Sierra Leone
UNAVEM: United Nations Angola Verification Mission
UNDP: United Nations Development Programme
UNEF: United Nations Emergency Force
UNFICYP: United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF: United Nations Children's Fund
UNIFEM: United Nations Development Fund for Women
UNIFIL: United Nations Interim Force in Lebanon
UNIKOM: United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
UNMEE: United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIBH: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK: United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMISSET: United Nations Mission of Support in East Timor
UNMOGIP: United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOSOM: United Nations Operation in Somalia
UNPREDEP: United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR: United Nations Protection Force
UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG: United Nations Transition Assistance Group
UNTAES: United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTSO: United Nations Truce Supervision Organization
UNWRA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

MAPA CON EL DESPLIEGUE E MISIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ

