

CCOPAB Y OPERACIONES DE PAZ



VISIONES, REFLEXIONES
Y LECCIONES APRENDIDAS

CCOPAB

Centro Conjunto para
Operaciones de Paz de Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO



CCOPAB Y OPERACIONES DE PAZ



VISIONES, REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

CCOPAB

Centro Conjunto para
Operaciones de Paz de Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO



Revista: CCOPAB y Operaciones de Paz: Visiones, Reflexiones e Lecciones Aprendidas

Producción: Centro Conjunto para Operações de Paz do Brasil

Direção Geral: Coronel José Ricardo Vendramin Nunes

Dirección de Edición: Tenente-Coronel (R) Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti

Colaboradores: Coronel (R) Roberto Gil;
Connor Foley;
Major (Art) Flávio Henrique Pinheiro da Costa;

Projeto Gráfico: Capitan de Corbeta (Técnico) Ericson Castro de Santana

Impressão Gráfica:

Revisión y Traducción: Cap QCO Christiane Alves de Lima (PT BR - ES ES)
Cap QCO Ana Paula de Almeida Cardoso (PT BR - EN US)
Cap QCO Israel Alves de Souza Júnior (PT BR - EN US)

CCOPAB y Operaciones de Paz: *visiones, reflexiones y lecciones aprendidas* es una revista anual del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil. Las ideas y conceptos presentados en los artículos académicos no son de responsabilidad del Consejo Editorial y tampoco representan necesariamente su opinión. Es decir, los textos expresan sólo el pensamiento de los autores. La publicación tiene el derecho, por razones de espacio y claridad, de resumir los artículos.

Deberán enviarse las cartas al Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil, Avenida Duque de Caxias, 700 - Vila Militar, Río de Janeiro, 21815-220, Brasil. Teléfono +55 21 2457-0515 o Fax +55 21 2457-4950, correo electrónico ccopab@gmail.com

Año: 2015

ÍNDICE

I. Naciones Unidas: un abordaje de los principales temas discutidos en la actualidad	9
II. Educación y entrenamiento del personal de la Región Americana que participa en Operaciones de Paz	21
III. La Missione de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo	51
IV. El entrenamiento de civiles para actuar en contextos inestables	77
V. Proyectos de Efecto Rápido: a experiencia del componente militar de la MINUSTAH	89
VI. El uso del Asistente de Lenguaje en Missines de Paz de la ONU	121
VII. Proyecto de implantación de Equipos Móviles de Entrenamiento (EMT)	145
VIII. Presentación de la preparación operacional de Brasil y Francia	159

EDITORIAL

La Revista CCOPAB y Operaciones de Paz: visiones, reflexiones y lecciones aprendidas tiene por objeto principal ser un instrumento de divulgación de la temática de las Operaciones de Paz y de las actividades de dicho Centro. De esta manera, se intentó concentrar en este ejemplar una serie de artículos que tratan de cuestiones actuales y las respectivas experiencias de sus autores delante de nuevos desafíos que se presentan a las Operaciones de Paz contemporáneas.

En resumen, los artículos destacaron los temas principales actualmente en discusión por las Naciones Unidas, a saber; la educación y el entrenamiento del personal de la Región Americana que participa de Operaciones de Paz; la misión de la ONU en el Congo; la importancia del entrenamiento de civiles para actuar en contextos inestables; los resultados positivos alcanzados por los llamados Proyectos de Efecto Rápido, en inglés (QIP); el uso del asistente de lenguaje en Operaciones de Paz de la ONU; la importancia y la experiencia del CCOPAB con los Equipos Móviles de Entrenamiento (EMT); y la preparación operacional militar de Brasil y de Francia.

Con la antología comentada anteriormente, esperamos lograr los objetivos propuestos ya referidos y que nuestra revista pueda ser un instrumento valioso para investigadores y profesionales que actúan con la realidad de las Operaciones de Paz. Para ello, procuraremos mantenerla actual con ediciones periódicas. Y como el propio nombre ya especifica un espacio para visiones, reflexiones y lecciones aprendidas.



■ NACIONES UNIDAS: UN ABORDAJE DE LOS PRINCIPALES TEMAS DISCUTIDOS EN LA ACTUALIDAD

Mayor Rodrigo Alves dos Santos¹

RESUMEN

Este trabajo analiza los principales temas que discuten el Consejo de Seguridad, Asamblea General y Secretariado de las Naciones Unidas por intermedio de la revisión de resoluciones y artículos de la ONU. Los cambios con la implementación de los mandatos de protección de civiles llevaron a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz a dar una atención especial a aquellos que no están involucrados directamente en el conflicto, comprometiendo a la propia ONU en actuar ofensivamente evitando masacres a civiles. En ese contexto, el tema empleo de la fuerza naturalmente sufriría cambios en la forma de autodefensa, llegando, en los días actuales, a una forma robusta en un sentido de neutralización de amenazas a la paz. En un sentido más sistemático, la velocidad en la implementación de las operaciones de paz es factor primordial para el éxito de la misión. El despliegue rápido comprende métodos que podrían emplearse para que, en un corto período de tiempo, las Operaciones de Paz tengan condiciones de actuar con los peacekeepers doctrinados y entrenados para la misión.

Palabras claves: Protección de civiles, empleo de la fuerza, operaciones de paz, despliegue rápido.

¹ Oficial de la Fuerza Aérea Brasileña - División de Doctrina del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil. Integrante de la célula de operaciones del 20º Batallón de Infantería de Fuerza de Paz en Haití – 2014

1. INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas, en el año de 2015, completa 70 años de existencia. Se pasaron siete décadas desde que la ONU anima a las naciones a lograr la paz, la cooperación con el desarrollo sostenible, el monitoreo del cumplimiento de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. A lo largo de ese tiempo, 69 misiones de paz han sido creadas desde el año de 1948 hasta 2013. Actualmente, 16 aún están en curso, siendo gran parte en África y Medio Oriente (UNITED NATIONS, 2015).

En ese período, se generó muchos desafíos a los países que conforman a los Estados Miembros. Decisiones precisaban ser tomadas, recursos de material y personal deberían estar disponibles para el cumplimiento de las misiones y muchos conflictos aún cambiaron de perfil. Como forma de evaluar el escenario mundial y las medidas adoptadas por la ONU, se generan estudios para llamar la atención de temas orientados a las actividades de las Naciones Unidas. Esos estudios generan cambios en la política de mantenimiento de la paz y de la reforma estratégica, además de cambiar pensamientos doctrinarios. En el año de 2000, el informe Brahimi, por ejemplo, observó que, para que sean eficaces las operaciones de paz de la ONU deben tener la dotación de recursos y equipos suficientes, y operar bajo mandatos claros, coherentes y exequibles. En el ámbito doctrinario, el informe de Zeid, aprobado por la Asamblea General en el año de 2005, presentó cambios en la conducta y disciplina, en que impuso la política de tolerancia cero a abusos y exploración sexual adoptado por *peacekeeper*.

Recientemente, en el año de 2014, el Secretario General divulgó el establecimiento de un Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz. En él, nombres reconocidos por la experiencia han

traído asuntos de gran relevancia para mantener la paz mundial entre ellos, protección de civiles, empleo de la fuerza y despliegue rápido.

En apoyo a las discusiones de los principales temas de la actualidad, mostraremos el contexto que alcanza cada asunto, así como los desafíos encontrados en los días actuales y algunas posibles recomendaciones de instituciones internacionales.

2. PROTECCIÓN DE CIVILES

Protección de civiles es, sin duda, la mayor prioridad en los mandatos actuales de las misiones de paz de la ONU. Definido por las Naciones Unidas como toda acción necesaria, destinada a impedir o responder a amenazas de violencia física en contra a civiles. La historia nos presenta guerras y conflictos donde la población civil sufrió física y mentalmente los dolores de esa disputa. En un pasado reciente, específicamente en la década de 90, vimos masacres en Ruanda (región central de África) y Srebrenica. Esos eventos llevaron a ONU a realizar cambios en los mandatos de las operaciones de paz corrientes, dando atención especial a las formas de proteger a los civiles de los daños causados por los conflictos internos (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2014). Actualmente son once misiones con los mandatos de protección de civiles. Por ser misiones de operaciones de paz (OMP), el elemento entre las partes en conflicto y la población civil, los *peacekeepers*, (agentes de las OMP) son los elementos que están en línea de frente, protegiendo a los civiles de genocidios. En ese contexto, la ONU busca identificar la mejor forma de preparar a los *peacekeepers* para evitar esas atrocidades en masa. Con la implementación de esos mandatos de protección de civiles en las operaciones de paz, se pueden analizar algunas consideraciones, como

por ejemplo, la legalidad de las actividades del *peacekeeper* referidos a los derechos humanos e internacional humanitario, el respaldo en el uso de la fuerza contra probables amenazas contra civiles, así como la orientación al *peacekeeper* en la distinción de combatientes y civiles y en la identificación de las circunstancias en que él puede detener a una persona.

Discutiendo más sobre ese asunto, es importante considerar la elaboración de orientaciones preventivas específicas durante la fase de preparación para las misiones y orientaciones relativas a las obligaciones de mando y control, haciendo responsables a los países contribuyentes de tropa y policía. En ese sentido, casos relativos a la protección de civiles deberían ser llevados al Cuartel General de la ONU, garantizando entonces que esos casos sean revisados y retomados a los países contribuyentes interesados.

Otra posibilidad es que las órdenes de las misiones con mandato de protección de civiles fortalezcan la capacidad técnica de las instituciones nacionales en la protección de su población, evitando el aplazamiento de la misión. Medidas adoptadas por las partes en conflicto, en el sentido, de seguir orientaciones de la ONU, es un gran paso para la autonomía gubernamental y consecuentemente la paz.

3. EMPLEO DE LA FUERZA

Al mismo tiempo en que la ONU precisa adoptar medidas capaces de proteger a civiles en ambientes de conflictos, la evolución de los conflictos señala una necesidad de adaptación en las operaciones de paz en relación al uso de la fuerza. Los propios eventos mencionados anteriormente en Ruanda y Srebrenica, además de eventos en 1960 en el Congo y en 1993 en Somalia señalan que la deficiencia del uso de la fuerza puede llevar a

una consecuencia traumática para la población civil (SHEERAN, 2014).

Principios donde el uso de la fuerza se utiliza solo para la legítima defensa se mostraron ineficaces en algunas situaciones. Nuevos conceptos de empleo de la fuerza precisaban implementarse en las operaciones de paz. Operaciones de paz tradicional basadas en el consentimiento, imparcialidad y uso de la fuerza solamente para la autodefensa, deja de ser la única tipología del uso de la fuerza.

Robustez Táctica fue el cambio adoptado por las Naciones Unidas para conducir conflictos interestados donde solamente la autodefensa no sería capaz de proteger los derechos humanos y garantizar la asistencia humanitaria.

Actualmente, la MONUSCO recibió la tipología más alta del uso de la fuerza con la brigada de intervención. Debido a la inseguridad y a los frecuentes ataques llevados a cabo por los grupos rebeldes del Este del Congo, la brigada, uno de los elementos de maniobra del Componente Militar, bajo el General Brasileño Santos Cruz, posee la responsabilidad de neutralizar a los grupos armados, reduciendo la amenaza a la autoridad del Estado, la República Democrática del Congo (SHEERAN et al, 2014).

Sin embargo, ese asunto es polémico debido al cuestionamiento de cuanto ese nuevo empleo de la fuerza será la solución para los conflictos existentes, o incluso, se convierte en regla y no excepción en la configuración de mandatos más robustos y ofensivos.

4. DESPLIEGUE RÁPIDO

La necesidad de mejorar la capacidad de despliegue rápido es un desafío para las Naciones Unidas, siendo considerado por el Consejo de Seguridad como una cuestión importante. En el año de

2004, el subsecretario general Jean Marie Guéhenno aseguró que recursos, movilización global, despliegue rápido en tiempo hábil, exigen enormes desafíos mundiales. En el ámbito de las zonas de pos conflictos internacionales, implementación rápida es el proceso más complicado y frecuentemente atrasado debido a las exigencias del proceso. Los pre requisitos generalmente incluyen disponibilidad inmediata y alto nivel de entrenamiento, personal bien equipado y logística preparada, de acuerdo con el Manual de Equipamiento del Contingente (*Contingent Owned Equipment*) (UNITED NATIONS, 2011). Además de esas exigencias, el tiempo es factor preponderante y crítico. La Asamblea General endosó en la 55ta. sesión las recomendaciones del informe de Brahimi con el tiempo respuesta de 30 días para operaciones de paz tradicionales y 90 días para las multidimensionales (UNITED NATIONS, 2000). Para ayudar en la rápida respuesta de las operaciones de paz, fueron creadas algunas iniciativas como:

UNSAS (United Nations Standby Arrangements System o Sistema de Rápida Respuesta de las Naciones Unidas)

Sistema de datos que registra potenciales países que contribuyen con tropas y tengan empeñada capacidad operacional, sin cualquier garantía de compromiso real. Todas las promesas de disponibilidad de tropa para las OMP son condicionales y permanecen en alerta en las bases nacionales. La decisión para realmente implementar los recursos o no, continúa a ser una decisión nacional, cuando requerido por las Naciones Unidas.

FPUS (Formed Police Unit Standby o Unidad de Prontitud de Tropa Policial)

Tropas Policiales capaces de actuar, en un corto espacio de tiempo, en una determinada región, según determinación del Consejo de Seguridad.

SPC (*Standing Police Capacity* o Capacidad Policial Permanente)

Policiales expertos capaces de iniciar las actividades de la ONU en la misión del componente policial y/o proveer consejos al componente policial existente.

Pagos e incentivos financieros

Medidas para incentivar la participación de los Estados Miembros en el sistema de despliegue rápido.

GFSS (*Global Field Support Strategy* o Estrategia Global de Apoyo Logístico)

Sistema creado por el Departamento de Apoyo Logístico de la ONU con el intuito de garantizar la logística necesaria para un despliegue rápido y barato.

ERDC (*Enhanced Rapidly Deployable Capacities* o Aumentada Capacidad de Despliegue Rápido).

Sistema que estudia formas de perfeccionar el despliegue rápido. Sea a través del uso de capacidades regionales, pre negociación de utilización tropas con países contribuyentes o utilización de despliegue rápido de tropas de otra operación de paz más próxima.

EMHQ (*Early Mission Headquarter* o Cuartel General de la ONU con antelación)

Cuartel General (CG) con la experiencia necesaria para cumplir misiones de despliegue rápido.

Despliegue rápido representa distintos desafíos para el alcance de su objetivo. Cada conflicto y cada mandato son únicos. Cada misión posee su especificidad y desafíos. Basado en esos desafíos, Langille, en el año de 2014, publicó en el Instituto Internacional de la Paz, con sede en Nueva York, un artículo con recomendaciones para algunas de esas iniciativas como forma de mejorar la metodología de pronta respuesta.

Recomendaciones:

1) UNSAS - Nombrar de nuevo el nivel de despliegue rápido como “lista de prestadores de servicio en emergencia.” La designación de una “unidad de la ONU para empleo de emergencia” podría crear un nivel mayor de comprometimiento. La participación en este nivel debería ser considerada como un privilegio, llevándose en cuenta mérito, profesionalismo y servicio. Los prestadores de servicio necesitan tener sus servicios reconocidos;

2) Pagos e incentivos financieros - DPKO y DFS deben continuar explorar las formas de reconocer y retribuir los servicios de unidades de prontitud y de despliegue rápido en caso de emergencia. Reunión de contribuyentes o empleo en determinados momentos con requerimientos de la ONU merecen pagos adicionales;

3) Aumentada capacidad de despliegue rápido - DPKO debe considerar la expansión del concepto regional, con un batallón reserva de la ONU que tenga alta movilidad, y sea capaz de atender a tres operaciones en la misma región. Esto puede generar un multiplicador de fuerza económico y una capacidad robusta de cohibición para cada operación. Una cláusula tendría que ser insertada al MOU para el despliegue rápido, a fin de que el batallón pueda emplearse inmediatamente como prerrogativa de la ONU. Identificar un conjunto de estados miembros con experiencia como reserva estratégica de la ONU podrá ayudar a equilibrar los imprevistos y la probable carrera que acompañan a las múltiples crisis;

4) CG de la ONU con antelación - Un CG de la ONU desplegado en antelación a la misión merece más consideraciones. Un CG reserva e integrado con capacidad de emplear a 60 personas, contando con un listado funcional de expertos disponibles que puedan ser empleados de

inmediato podría ser creado para acelerar el rápido despliegue, inicio de la misión y del CG en el área de la misión. Los individuos servirían para complementar a la fuerza tarea de la misión integrada, auxiliar con misiones de evaluación técnica, formar el núcleo de un CG operacional, y garantizar una planificación completa y una organización a través de las fases iniciales y más exigentes de una OMP.

5. CONCLUSIÓN

Llevando en consideración el tiempo de existencia de las Naciones Unidas, los cambios que ocurrieron en ese período en el mundo como un todo y la complejidad involucrada en el mantenimiento de la paz mundial, es perceptible la necesidad de cambios capaces de adaptarse a las variables presentadas en el contexto geopolítico. Dentro de ese contexto, el empleo de la fuerza y la protección de civiles fueron elevados a un nivel mayor de importancia y reformulados de acuerdo con la actualidad. Así como ocurrió con la recomendación de una forma de agilizar la intervención de las Naciones Unidas con medidas capaces de realizar el despliegue rápido en una región de conflicto donde cada día de espera puede representar la vida de inocentes.

REFERENCIAS

GUÉHENNO, J.M. Remarks Under Secretary General for Peacekeeping Operation to the fourth Committee of the General Assembly. 2004.

LANGILLE H.P. Improving United Nations Capacity for Rapid Deployment, International Peace Institute. 2014.

SHEERAN, S.P. The use of force in united nations peacekeeping operations. 2014.

SHEERAN, S.P. et al. The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo. International Peace Institute, 2014.

UNITED NATIONS. Estadísticas de misiones de paz. Disponible en: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acceso en el 12 mayo 2015.

UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi). 2000.

UNITED NATIONS. A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations (Report Zeid). 2005.

UNITED NATIONS. Secretary-General's statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations. 2014.

UNITED NATIONS. Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions. 2011.

UNITED NATIONS UNIVERSITY. Major Recent Trends in Violent Conflict. 2014.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

CLINGENDAEL INSTITUTE. Typology use of force in UN peace operations. 2015.

HENDRIKS, R.J. Challenges in robust peace operations. Clingendael Institute. 2015.

LANGILLE H.P. Time for a United Nations Emergency Peace Service. World Federalist Movement. 2015.

UNITED NATIONS. Protection of civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions. 2014.



■ EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO DEL PERSONAL DE LA REGIÓN AMERICANA QUE PARTICIPA EN OPERACIONES DE PAZ

Coronel (R) Roberto Gil de Vargas¹

RESUMEN

En esta se presenta un somero estudio de las contribuciones de los Países Americanos a las Operaciones de Paz de la ONU y la capacitación de sus recursos humanos. En este abordaje al tema del entrenamiento para las operaciones de paz que se desarrolla por parte de los países de nuestra Región Americana, se presentan hechos y números, pasados y presentes, que de alguna forma determinan el posicionamiento de estas naciones individualmente, pero a su vez dejan en evidencia la presencia colectiva de las mismas, tanto en las operaciones mismas así como en el entrenamiento. Todos los países contribuyentes deben asegurar la plena aptitud de sus medios para cumplir con las misiones y para plasmar con este requisito el instrumento notable es la apropiada educación, capacitación y entrenamiento de su personal en todos los niveles y actividades. Siguiendo una tendencia que se consolida gradualmente ese compromiso de adecuada formación del personal se cumple en los institutos nacionales de cada país, pero estos a su vez éstos se van asociando para brindarse apoyo mutuo, compartiendo capacidades y experiencias. Es en este contexto que aparece la asociación regional que reúne las voluntades y acciones de los centros de entrenamiento de los países de nuestra región. Como principales referencias para la realización de este trabajo el autor han tenido en cuenta particularmente las experiencias recabadas y documentos producidos en tres acontecimientos de carácter internacional ocurridos recientemente, cuya temática ha sido la educación y el entrenamiento para la participación en operaciones de la Paz de las Naciones Unidas. El primero de estos eventos ha

¹ *Asesor de Doctrina para Operaciones de Paz en el Ministerio de Defensa en Uruguay*

sido el Taller de Expertos designado como “La nueva arquitectura de entrenamiento para el mantenimiento de la Paz”, realizado en Brindisi - Base Logística de las Naciones Unidas, en el periodo 27 a 29 de Abril 2015. El segundo acontecimiento fue la Conferencia Regional de las Américas sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz denominada “Nuestro compromiso con la paz y seguridad internacional” desarrollada en Montevideo - Uruguay en el periodo 05 al 07 de Mayo de 2015. El tercer hecho fue la Conferencia Regional sobre “Manuales Militares de las Naciones Unidas para las Operaciones de Paz (UNMUM)”, ocurrida en Alemania entre el 26 y 28 de Junio de 2014. En todos los casos se ha contado con el patrocinio, organización y participación de los Departamentos de las Naciones Unidas para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Apoyo a las Operaciones en el Terreno (DFS).

Palabras claves: capacitación, ONU, operaciones de paz, Latina América, personal, entrenamiento.

1. LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES AMERICANOS A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU Y LA CAPACITACIÓN DE SUS RECURSOS HUMANOS.

1.1 Aproximación al tema.

1.1.1 Hechos y cifras

Los países de América tienen una larga historia de participación en operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se remontan más de 60 años, en algunas de las misiones más tempranas.

La primera presencia se registra por parte de Brasil y Estados Unidos de América desde el año 1948 en la Misión de Supervisión de Cese al Fuego (UNTSG).

En la actualidad, son 17 países de las Américas (14% de los 121

Contribuyentes) que aportancasi el 5% del Personal Uniformado (Militares 5,2% - Policías 1,6%,).

Dos Estados de América Latina ocupan lugares significativos en el grupo de los 25 mayores contribuyentes uniformados: Uruguay (20º) con 1.455 y Brasil (24º) con 1.182.

Las contribuciones latinoamericanas son predominantemente con personal militar en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

En Mayo 2015 el efectivo total de la misión era de 5408 personal uniformado provenientes de 51 países; la presencia latinoamericana alcanzaba 2908 (con 2711 Militares Expertos y Contingentes con 197 Policías), representando el 53,7% de la fuerza, procedentes de 17 países de la región (33% del total)

Allí la presencia policial resulta importante pero en términos de despliegues individuales pero no habiendo ninguna Unidad Formada de Policía (FPU).

Las otras presencias latinoamericanas en las operaciones de paz actualmente desplegadas se registran prioritariamente en África (República Democrática del Congo - MONUSCO, Mali-MINUSMA, y otras), donde países como Uruguay, Guatemala y El Salvador tienen contingentes desplegados (Uruguay 1192, Guatemala 152, El Salvador 91) proporcionando un total de 2199 personal uniformado. Ver Anexo 01: Contribución Americana a las Operaciones de Paz ONU en Cifras (Datos conforme página web DPKO 31 Mayo 2015)

1.1.2 Capacidades y prestaciones.

Conceptualmente y en la práctica, las misiones de paz integralmente requieren de equipamiento y tecnología para el cumplimiento de las

operaciones, siendo manejados por personal propiamente capacitado. Estos recursos materiales y humanos son proporcionados por los Países Contribuyentes mediante procedimientos de contrato.

Los países de la región americana han proporcionado a las Naciones Unidas casi todos los tipos de capacidades y servicios necesarios en cada oportunidad.

Algunas de estas prestaciones ofrecidas y empleadas han sido: Unidades de Infantería, Fuerzas Especiales, Apoyo Logístico, Transporte, Hospitales Niveles I y II, Medios Aéreos de Reconocimiento, Transporte y Evacuación (de alas fija y rotatoria), Ingenieros, Policía Militar, Navegación Fluvial y Marítima, Potabilización de Agua, Desminado y Desactivación de Explosivos, etc.

La situación global que se presenta actualmente muestra que las brechas de capacidades son una característica constante de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

A esto se agrega la dificultad de lograr una respuesta en tiempo para lograr el despliegue oportuno de los medios aun cuando ocasionalmente los recursos se pudiesen encontrar disponibles.

En muchas de sus misiones más grandes, difíciles y complejas, particularmente en el África subsahariana, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU aún carecen de una gran diversidad de habilitadores críticos, condición que limita significativamente la capacidad operativa y de ejecución del mandato.

Al mismo tiempo, el personal puede carecer de los conocimientos especializados en diferentes áreas siendo estas aptitudes necesarias para aplicar eficazmente los mandatos.

La ONU mantiene dependencia de todos los Estados Miembros, incluidos los países de América, para identificar, preparar y desplegar

personal con las habilidades y experiencia adecuadas para cumplir con la ejecución de los diversos mandatos.

Por lo tanto, la necesidad de contribuciones militares y policiales especializadas para las operaciones de paz de la ONU y contar con personal calificado es una preocupación apremiante.

Al mismo tiempo, las exigencias que las operaciones de paz contemporáneas ejercen en los países contribuyentes se han vuelto cada vez más difíciles y requieren mayores inversiones y comprobados niveles de aptitud y estado de apresto.

Los Países Contribuyentes y la Secretaría de las Naciones Unidas han reunido una extraordinaria compilación de “Lecciones a ser Aprendidas”, orientaciones y compendios de las mejores prácticas; sin embargo, la necesidad de un diálogo continuo, la reflexión y la mejora sigue siendo un imperativo que requiere Compromiso y respuesta.

Los países de esta región americana concentran un gran caudal de esa información en razón de la cantidad y extensión de su participación en las operaciones.

A esto podemos agregar además una saludable y nutricional diversidad de visiones que se si bien se generan dentro de un contexto común a la universalidad de todos los países contribuyentes, en el caso de América Latina en particular esta experiencia proviene de varios países que muestran sus “estilos particulares” de cumplir con misiones que son comunes a todos.

1.1.3 El contexto geopolítico

Las raíces, el impacto y las posibles soluciones de los conflictos se extienden y abarcan mucho más allá de las inmediaciones del lugar geográfico en que se producen.

La presencia y accionar de una fuerza de mantenimiento de la paz multidimensional y multinacional refleja una carga global compartida, agregando legitimidad y credibilidad a una misión de paz.

En sus informes más recientes, el Comité Especial de la ONU sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha seguido haciendo hincapié en la necesidad de ampliar la base de los países que aportan contingentes y de policía.

El Reporte del Alto Panel Independiente para las Operaciones de Paz emitido en Junio 2015 deja en claro, entre otras conclusiones, la primacía de la política como instrumento vital.

La paz duradera se alcanza a través de soluciones políticas y no a través de participaciones militares y técnicas únicamente. Las soluciones políticas deben guiar todas las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Asimismo se remarca la necesidad de asociaciones más fuertes y comprometidas. Se requiere una estructura global y regional más resistente para la paz y seguridad internacional del futuro. Las Naciones Unidas deben exponer una visión y ayudar a permitir otras.

2. EL ESCENARIO ESTRATÉGICO EN LA REGIÓN AMERICANA

2.1 Las operaciones de paz y las consideraciones políticas.

Las Américas como un todo pueden ser consideradas como un ámbito territorial y humano donde la paz y seguridad internacional aún tiene primacía sobre otros factores desestabilizadores que son conducentes a conflictos de diferentes tipos.

En las últimas seis décadas los antecedentes de problemas locales o regionales que en relación a la vigencia de la paz hayan merecido la

atención y reacción internacional han sido muy pocos y de relativa intensidad. Prueba de ello son las operaciones de paz aquí desplegadas, a saber: 1 en República Dominicana (DOMREP- May. 1965 a Oct. 1966); 1 en América Central (ONUCA - Set. 1989 a Feb. 1992); 1 en El Salvador (ONUSAL - Jul. 1991 a Abr. 1995); 1 en Guatemala (MINUGUA - Ene. a May. 1997); 5 en Haití (MIPONUH - Dic. 1997 a Mar. 2000; UNMIH- Set. 1993 a Jun. 1996; UNSMIH - Mar. a Jul. 1996; UNTMIH - Ago. a Nov. 1997; MINUSTAH - Jun 2004 hasta la fecha).

Los países de América Latina particularmente cuentan en gran medida, con el apoyo político interno para desplegar sus tropas a las misiones de paz de la ONU, incluyendo, a veces, a las misiones en los países más allá de sus intereses políticos y económicos inmediatos. Estas Naciones muestran una evidente voluntad y el compromiso de contribuir a la paz mundial y la seguridad a través de paz de la ONU, con beneficios políticos y operacionales como factores impulsores clave para el contribuyente.

Gradualmente se ve incluso el incremento de países que se van plegando a esta corriente de pensamiento y accionar, tal es el caso de Colombia y México como ejemplos actuales de interés nacional por este aspecto tan sensible en las relaciones internacionales.

Asimismo resulta innegable el prestigio internacional que se deriva de ser un contribuyente a las misiones de paz de la ONU.

Otros beneficios que el statu-quo de País Contribuyente otorga incluyen: más amplias oportunidades de capacitación para el personal militar y la policía proveyéndoles la experiencia operativa real, en entornos diversos y desafiantes, la posibilidad de comprobar la capacidad de interoperabilidad con otros países de diferentes orígenes, y finalmente los reembolsos y compensaciones financieras cuyo adecuado empleo permitiría la oportunidad de adquirir y utilizar nuevo equipamiento y

tecnología adaptable a las operaciones militares y policiales.

Sin dudar de la voluntad política e institucional de continuar contribuyendo a las misiones de paz de la ONU, la interrogante hoy vigente en los países de la región es cómo y dónde participar en ese emprendimiento, de modo de maximizar la eficacia de las contribuciones.

Recalando en los conceptos contenidos en el Informe Brahimi (2000), la Doctrina Capstone (2008), el Proyecto Nuevas Asociaciones y Horizontes para las Operaciones de Paz (2009) y el reciente Reporte del Alto Panel Independiente para las Operaciones de Paz (Jun. 2015), se mantiene muy vigente la necesidad de fortalecer el enlace de Naciones Unidas con las diversas organizaciones regionales, asumiéndose que entre otros resultados positivos, también el financiamiento de operaciones de apoyo a la paz se vería favorecido estableciéndose los correspondientes marcos de responsabilidades y estándares para las operaciones.

La Región Americana cuenta con organizaciones propias (OEA, UNASUR, CARICOM, etc.) que hacen permanente expresión de su voluntad corporativa de contribuir con la paz y seguridad continental e internacional.

En esta década la manifestación más evidente de esta voluntad en acción ha sido la masiva y diversificada contribución de estos países presentes en MINUSTAH.

En la actualidad y proyectándose a futuro, existen oportunidades para aprovechar la voluntad y experiencia de los países contribuyentes latinoamericanos, dispuestos a la expansión y renovación de los aportes a las misiones que particularmente se localizan en el África subsahariana.

2.2 MINUSTAH, una historia singular y los desafíos del futuro inmediato.

En el año 2004 la situación de fragilidad política, los graves problemas de seguridad, la debilidad de las instituciones responsables de asegurar vigencia de la ley y orden interno, así como la gravedad de las violaciones a los derechos humanos en Haití llamaron la atención de la ONU donde se consideró que todos estos hechos revestían carácter de gravedad y riesgo con proyección internacional.

Sobre este concepto base el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1529 (28 Feb 2004) determinando la necesidad de intervención y decidiendo desplegar la Fuerza Interina Multinacional (MIF).

Desde este la participación de los países americanos fue importante y determinante, destacándose en aquel entonces los roles de Canadá, y Chile integrando aquella fuerza liderada por los Estados Unidos de América.

A mediados de 2004 la MIF es reemplazada por la MINUSTAH, acorde Resolución del Consejo de Seguridad 1425 (30 Abr 2004).

Esta nueva Misión, ahora de “Estabilización”, contó desde su inepción con la Jefatura de Misión, Contingentes Militares (6700 tropas) y Policiales (1622 agentes) en los que predominaron las presencias de los contribuyentes americanos.

En las sucesivas etapas de consolidación de la paz, incluyéndose la situación de emergencia humanitaria motivada por el terremoto en el año 2010, y el posterior periodo de reconstrucción política y del sistema democrático, igualmente contundente ha sido la presencia y aportes de los países de la región.

La mayoría de los Jefes de Misión y Representantes del Secretario General ONU han sido de origen latinoamericano; por más de una década el Comandante del Componente Militar ha sido proveniente de Brasil, siendo este asistido en esa responsabilidad por Segundos Comandantes de

Argentina, Chile y Uruguay.

En el año 2010 la asistencia especial requerida a causa del terremoto motivó el incremento de medios humanos y materiales mediante Resolución del Consejo de Seguridad 1908 (19 Ene 2010).

En cifras, el Componente Militar se incrementó a 8.400 efectivos, reforzando particularmente las Unidades de Ingenieros, Aéreas y Sanitarias, entre otros; el Componente Policial llegó a contar con 3.711 agentes.

En 2012, se implementó Plan de Consolidación de la MINUSTAH ha desarrollado basado en objetivos clave que surgen de observar el período de tres años en que la prioridad era reforzar la seguridad y el estado de derecho, la administración de las elecciones y la modernización de las instituciones.

Este plan incluía una reducción en la fuerza militar de la misión, previendo un papel fundamental para la policía de la ONU para consolidar la paz en Haití, priorizándose el empleo de Unidades Formadas de Policía (FPU), los equipos de Policía Especializada e Instructores y Orientadores para la formación de una fuerza de Policía Nacional Haitiana.

En sucesivas Resoluciones del Consejo de Seguridad (Res. 2119 del 10 Oct. 2013 y Res. 2180 del 14 Oct. 2014) se prorroga la permanencia de MINUSTAH continuándose con la reducción de efectivos uniformados. En la actualidad la cantidad autorizada de personal uniformado alcanza las cifras de con 2.370 militares y 2601 policías.

La continuidad de este proceso de reducción hace prever que para mediados de 2016 habrá de permanecer en Haití un máximo de aproximadamente 1300 efectivos militares, siendo constante y estable la conformación del Componente Policial.

Hoy esta situación que se deriva del “Asunto MINUSTAH” resulta ser un claro desafío para los países latinoamericanos que quieren mantener

el mismo nivel de apoyo a Haití, y por extensión, a las otras 15 misiones desplegadas en el mundo.

Este nuevo contexto les demandará volver a demostrar sus capacidades para volver a configurar y ajustar su compromiso para apoyar las necesidades cambiantes de las misiones existentes hoy si se incorporan a ellas, y realizar las prospecciones pertinentes para poder participar en las operaciones que puedan surgir en futuro.

Será necesario comenzar a determinar dónde y cómo tales contribuciones podrían ser desplegadas, su utilidad general y particular y cuáles serán preparativos necesarios.

Resulta determinante tener en cuenta que, tal cual se expresa en las conclusiones del Reporte del Alto Panel Independiente para las Operaciones de Paz emitido (Junio 2015), las misiones de Naciones Unidas deberán estar hechas acorde al contexto y las “Operaciones de Paz” deberán incluir todo el espectro de respuestas necesarias y posibles.

Un diálogo claro y parmente entre los Países Latinoamericanos y los Departamentos de Operaciones de Paz (DPKO) y de Apoyo al Terreno (DFS) sobre el compromiso y calidad de los aportes latinoamericanos resulta fundamental para aclarar las expectativas y la planificación para la transición planificada; esto incluye futuras participaciones individuales de los países o integradas en deseables contribuciones regionales.

3. ASOCIACIONES E INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS POR LA PAZ

3.1 El proceso latinoamericano

América Latina ha sido líder en la provisión de contribuciones

conjuntas y binacionales en sus aportes al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, empleando enfoques creativos para satisfacer las necesidades de las misiones y también compatibilizando mecanismos de costo y de riesgo compartido.

En esto también la referencia ineludible es MINUSTAH donde hay ejemplos de estas iniciativas en marcha.

Algunos ejemplos recientes y presentes se encuentran en Chile y Ecuador proporcionando una Compañía de Ingenieros Combinada, Brasil incorporando a su Batallón de Infantería algunos Oficiales de Estado Mayor y tropas de valor pelotón provenientes de Canadá y Paraguay, Chile integrando tropas de El Salvador y Honduras en su Batallón, Uruguay y Perú conformando un Batallón de Infantería Combinado

También hay otras iniciativas se están aplicando o simplemente esperando por el momento y las condiciones para el despliegue. Tales son los casos de: Argentina y Perú creando la Compañía de Ingenieros Binacional “Libertador José de San Martín”; Argentina y Chile conformando la Fuerza de Tarea “Cruz del Sur”, compuesta de dos Batallones Mecanizados, un Componente Aéreo de ocho helicópteros, y un Componente Naval con dos naves de patrulla. Esta Fuerza de Tarea se ha previsto como una capacidad de reserva para la ONU, concebida para realizar su despliegue en 90 días.

Todos estos emprendimientos multinacionales en sí mismos demandan voluntad y capacidad de trabajo en procura de desarrollar y solucionar aspectos organizacionales y administrativos, de estructura y procedimientos de la fuerza.

Asimismo y al más alto nivel, este diseño y ejecución de “soluciones integrales e integradas” constituye un ejercicio diplomático entre las naciones involucradas.

Dada la demanda crítica para capacidades de despliegue rápido, ampliar y hacer operativo el modelo de la Fuerza de Tarea Cruz del Sur sería motivo para una mayor exploración por parte de otros gobiernos latinoamericanos., siendo a su vez una opción modelo imitable por otros países y regiones.

En cuanto a la presencia de contingentes policiales latinoamericanos en las operaciones de paz, esto se realiza mediante aporte de elementos especializados desplegados en forma individual, no existiendo ninguna Unidad Formada de Policía (FPU) que tenga este origen.

La razón de esta situación de muy exigua presencia es atribuible a razones de carácter político y situaciones de seguridad y orden interno de los respectivos países, las que aparecerían como un factor común en la región.

3.2 La perspectiva Global

Ampliando las asociaciones prácticas se podría proporcionar otra vía potencial para llenar los vacíos críticos en las misiones de paz de la ONU.

Las brechas en las capacidades militares en la actualidad se verifican particularmente en cuanto a la relativa disponibilidad de unidades conformadas con capacidades y estado de apresto disponibles en todo tiempo, así como en las dificultades para lograr despliegues y red despliegues rápidos.

Más complejo aún resulta la activación de unidades con capacidades especiales habilitadoras y de apoyo tipo transporte, ingeniería, logística y médicos que están en alta demanda en todas las misiones de paz de la ONU.

Completando este cuadro crítico aparecen las Unidades Aéreas de alas fijas y rotatorias con finalidades múltiples de transporte, evacuaciones, observación, reconocimiento y operaciones militares propiamente dichas, cuyas prestaciones son muy necesarias en todas las operaciones; en estas capacidades el alto costo de sus servicios resulta el factor más determinante.

Similar pero algo menos onerosa es la situación que se genera con las Unidades Marítimas y Fluviales, cuyos servicios son necesarios solamente en determinadas misiones.

Aún en proceso de aceptación política y determinación de costo/beneficio tenemos el empleo de Unidades No tripuladas de Observación (UAV) cuyo presente estado de desarrollo se encuentra en instancias críticas y cuyo resumen aquí igualmente resultaría muy extenso y parcial

Mediante la asistencia específica de la ONU como entidad global y/o con la provisión de equipamiento adicional proporcionado por los países donantes se podría ayudar a lograr que ésta muy necesaria mejora en las capacidades y las asociaciones fuera posible.

La exploración adicional de las lecciones disponibles en la provisión de contribuciones conjuntas también podría aplicarse a otras regiones.

Tomando nuevamente como referencia lo expresado en el Reporte del Alto Panel Independiente para las Operaciones de Paz (Jun. 2015) concordamos en la necesidad de procurar contar con Asociaciones más fuertes. Se requiere una estructura global y regional más resistente para la paz y seguridad internacional del futuro. Las Naciones Unidas deben exponer una visión y ayudar a permitir otras.

Los enfoques ad hoc como respuesta a las crisis no serán suficientes en un futuro y las Naciones Unidas deberán exponer una visión y hoja de ruta para una red más fuerte de capacidades nacionales y regionales en espera.

Las “asociaciones para la paz” también permiten a los países estrechar sus vínculos de conocimiento y acción, particularmente en el área de las relaciones diplomáticas y temáticas de defensa.

4. LAS LIMITACIONES DE RECURSOS COMO UN FACTOR LIMITATIVO U OBSTÁCULO PARA LOS PAÍSES CONTRIBUYENTES.

4.1 Contextos internacional y regional

Un desafío indiscutible que enfrentan muchos Estados Miembros en el clima financiero mundial actual determinando cierta escasez de recursos particularmente sensibles en ciertas áreas como lo son la seguridad y defensa.

A pesar de que la mayoría de las misiones de paz de la ONU se encuentran en África, las contribuciones latinoamericanas a las misiones de paz en aquel continente son la excepción y no la regla.

Sólo tres países de nuestra región tienen un número significativo de efectivos uniformados allá desplegados: Uruguay (1192 en MONUSCO), Guatemala (152 en MONUSCO) y El Salvador (90 en MINUSMA).

Lo exiguo de esta participación es atribuible a la distancia geográfica, y quizás también cultural, entre nuestros lugares de origen y las remotas zonas de despliegue donde además las características geográficas y climáticas son raramente similares a las nuestras, lo que podría causar desajustes funcionales en los medios materiales y humanos a emplearse.

Acotando estos probables problemas a los aspectos técnicos operacionales y logísticos, el factor limitativo se manifiesta particularmente en la provisión y mantenimiento de suministros y equipos, redundando en un apoyo más costoso.

Seguramente hay experiencias de otros Estados Miembros que experimentan problemas logísticos similares tales como los países de Asia como China, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán. El factor distintivo que aparece en forma contundente es la gran capacidad que poseen aquellas naciones para poder hacer contribuciones muy mayores, simultáneamente y en diferentes partes del mundo, siendo entonces realidades muy poco comparables.

La reticencia se aumenta por la percepción de las misiones africanas son un riesgo de seguridad mayor para el personal de una misión, comparando con la MINUSTAH, sin analizar que en la realidad esta última misión es un caso singular.

Uruguay, el país latinoamericano que posee vastos antecedentes y experiencias en despliegues en zonas remotas (Camboya 1992-1993, Mozambique 1992-1994, Angola 1995-1997) es también hoy el mayor contribuyente de América a las misiones africanas. Seguramente en sus capacidades podría transmitir esas experiencias a otras naciones contribuyentes de esta región, particularmente presentando propuestas comprobadas acerca de cómo se podrían minimizar los costos asociados con el despliegue de tropas a grandes distancias, o cómo podrían conciliar estos costos con los interesados pertinentes.

La presencia de los países latinoamericanos con unidades militares en otras zonas distantes (Europa y Asia) es bastante relativa, teniendo lugar en Chipre-UNFICYP (Argentina 265, Chile 14, Paraguay 14) y Líbano-UNIFIL (Brasil 126, El Salvador 52).

Para ambos casos de despliegues poco significativos en zonas lejanas a esta región podría haber también una causal común de carácter político e interno en nuestros países; esta surgiría al considerarse quedada la distancia existente, el efecto que aquellos problemas de seguridad

regional u internacional poco podrían influir en estas áreas y realidades de las Américas.

En contraposición las políticas exteriores de los estados si propondrían una participación representativa de las voluntades de los países, asignando capacidades más especializadas que presencias masivas.

Finalmente otro hecho comprobable es que para su participación en las operaciones de paz los países de esta región no reciben ningún apoyo especial proveniente de otras naciones o potencias con las cuales se podría mantener relación más estrecha en virtud de antiguos lazos coloniales u de otro carácter.

4.2 Evaluación de la actualidad y proyección.

Esta realidad de las limitaciones de recursos apareciendo como un factor limitativo u obstáculo resulta común e interdependiente para la ONU y los Países Contribuyentes de medios humanos y materiales, así como para los sustentadores financieros.

Resulta necesario que el Consejo de Seguridad proporcione un fuerte apoyo político para el proceso de generación de fuerzas de Naciones Unidas, y promover más participación de los países con mayor capacidad de medios utilizables para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, particularmente los propios miembros del Consejo de Seguridad.

Por su parte los Estados Miembros todos deberían honrar su compromiso con la paz y seguridad internacional comprometiéndose genuinamente en el esfuerzo aportando que todos poseen en mayor o menor grado, abordándose con más interés la posibilidad de realizar aportes conjuntos y/o combinados.

Las prácticas administrativas en los ámbitos de las representaciones

de los Estados Miembros y la matriz de la ONU, hoy día están todavía muy estructuradas y poco proclives a priorizar las gestiones en pro de resultados urgentes que se necesitan en las áreas de misión.

A su vez en las operaciones en el terreno se aprecian como demasiado centralizadas en las sedes de los cuarteles generales y subordinados, dificultando la provisión de recursos y/o demorando las respuestas para que las unidades puedan dar para cumplir mejor con el mandato.

Es recomendable alinear la autoridad con la responsabilidad para lograr resultados en el terreno, asegurando la responsabilidad por los resultados y por los recursos en conjunto.

El desarrollo y preparación de los recursos humanos así como la obtención y preparación del equipamiento deben desarrollarse concentrando los objetivos en el terreno y los otros procedimientos administrativos que lo hagan así posible.

En este contexto se debe además prestar particular atención a los despliegues iniciales y la eficacia inmediata requerida a las unidades en el terreno, así como a la aptitud para proporcionar respuestas adecuadas a las situaciones de crisis.

5. LA HERRAMIENTA DEL CONOCIMIENTO

5.1 Educación, formación, capacitación y entrenamiento como conceptos y aplicaciones para las operaciones de paz.

Además de proporcionar el personal y equipos, los Estados Miembros también son responsables de garantizar que sus tropas lleguen al área de misión desplegando con una adecuada formación profesional y técnica.

El personal de las fuerzas provenientes de los países latinoamericanos

es entrenado por varias instituciones nacionales existentes en la región, algunas de ellas con considerable antigüedad y experiencia (CIOPE Uruguay desde 1982 y hoy denominada ENOPU, CAECOPAZ Argentina desde 1995, entre otras).

Todas ellas en su carácter estatal representan la voluntad y compromiso de las respectivas naciones para con este sensible aspecto de la preparación del personal para el desafío de ser operados de la paz. En ellas se incluye la participación de personal militar, policial y civil, alcanzando proyección en los ámbitos académicos y de difusión pública.

Asimismo viene en franco desarrollo la práctica de asociación e intercambio de capacidades y experiencia entre los institutos, apoyos con Instructores y Equipos Móviles de Entrenamiento. Estas últimas modalidades trascienden fronteras continentales alcanzando sitios en Europa, África y Asia.

En el año 2008 los países Latinoamericanos que aportan personal y medios a las Operaciones/Misiones de Paz, conscientes de que el proceso de capacitación y entrenamiento para militares, policías y civiles requiere un esfuerzo integrado en el nivel regional, decidieron crear la Asociación Latinoamericana de Centros de Operaciones de Paz (ALCOPAZ).

No menos importante resulta el apoyo que en forma individual y colectiva reciben los países latinoamericanos de parte de los Estados Unidos de América a través de la modalidad de apoyo bilateral en el marco de la Iniciativa Global de Apoyo a las Operaciones de Paz (GPOI).

Asimismo también se encuentra en proceso de afianzamiento y adecuación el uso de los sistemas de Enseñanza y Aprendizaje a Distancia como elemento de asistencia en las fases teóricas y complemento en las etapas de instrucción presencial y ejercicios que son las actividades que permiten una verdadera evaluación de la aptitud de los medios.

El Instituto de Entrenamiento para Operaciones de Paz (POTI) es el asociado a la ALCOPAZ y los centros de formación que proporciona esta asistencia mediante convenios muy favorables a los intereses y necesidades

Los países de esta región acompañan los esfuerzos de la Secretaría de las Naciones Unidas para estandarizar los programas de formación y emitir la certificación de los institutos de formación, siendo esto responsabilidad del Servicio Integrado de Entrenamiento del Departamento de Operaciones de Paz (ITS/DPKO) al que además le corresponde establecer las normas, proponer el desarrollo y proporcionar orientación, asistiendo a los respectivos países contribuyentes la etapa de formación de pre-despliegue.

En sus informes frecuentes, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha hecho hincapié en la necesidad de que la orientación de la ONU debe estar disponible en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas de modo de proporcionar a la comunidad de mantenimiento de la paz el acceso oportuno al material y herramientas, en todos los niveles de formación pertinentes, así como los documentos guía pertinentes.”

En el caso de los contribuyentes de esta región y en relación a las capacidades operacionales como un todo se verifica que el uso de los idiomas (Inglés y Francés) aparece como un factor limitativo que en algunos casos se convierte en un verdadero obstáculo para lograr la necesaria capacidad de interoperabilidad entre todos los componentes de una operación.

Esta barrera del idioma es aún más trascendente para los integrantes de la Policía ONU (UNPOL / IPO) ya que estos tienen más necesidad de trabajar directamente con las comunidades locales, las fuerzas de policía del país sede e instituciones gubernamentales.

Otro aspecto que requiere atención para ser mejorado es la comunicación institucional todavía inadecuada o inconsistente entre las

instituciones de formación y la Secretaría de las Naciones Unidas, a pesar de los esfuerzos que se viene haciendo y los desarrollos tecnológicos de la comunicación hoy disponibles.

Los materiales y guías que proporcionen el conocimiento de las condiciones específicas de cada una de las misiones es una herramienta que los países de la región le han reclamado al DPKO como una carencia que afecta adversamente la adecuada preparación del personal para las condiciones de vida, la situación y ambiente operacional.

El DPKO/ITS viene desarrollando material estandarizado y ejercidos con juegos de roles que se correlacionan con algunos de los aspectos de las diferentes misiones.

Por su parte DPKO/OMA mantiene un programa de actualización de los aspectos doctrinarios y organizacionales que se traduce en la producción de guías y manuales militares.

Lograr establecer y mantener canales de comunicación y difusión entre el DPKO (ITS & OMA) y el país contribuyente con sus respectivos centros de entrenamiento redundaría en un beneficio directo a la formación y capacitación del personal.

Complementariamente un vínculo técnico que tenga su matriz en el centro u asociación regional de entrenamiento y con alcance a todos sus asociados podría complementar y enriquecer esta red del conocimiento y la práctica en pro de lograr la mejor instrucción.

Asimismo y en este contexto general se podrían desarrollar y sistematizar los aportes de experiencias recogidas y lecciones por aprender, desarrollando y nutriendo criteriosamente las respectivas páginas web.

Las sesiones de video conferencia que puedan incluir a todos los actores (DPKO & Centros de Instrucción) son otra posibilidad que se podría desarrollar y proporcionaría significativos dividendos.

5.2 Entrenamiento del Personal Policía.

Las capacidades policiales de alta calidad siguen siendo de la demanda de las misiones de paz de la ONU, en particular en lo que respecta a las prioridades operativas urgentes, tales como equipos de expertos policiales especializados y unidades de policía constituidas bien entrenadas. A esto hoy se agrega el crimen organizado como un nuevo reto que enfrentan las misiones de paz.

Por múltiples razones algunas aquí antes mencionadas, los policías latinoamericanos hacen su contribución conformando apenas un 2% del global de la policía en misiones de paz de la ONU, por ende también es exigua la cantidad de personal que requiere este tipo de capacitación.

En todos los países de la región los respectivos centros de instrucción hacen lugar a la presencia de personal policial participando como instructores y alumnos, siendo de provecho esta integración personal y técnica.

Cabe recordar que en las áreas de instrucción para las operaciones de paz ONU los Módulos de Entrenamiento Pre-despliegue son aplicables a todos los operadores de paz.

La capacitación profesional específica se realiza en los ámbitos propios de las organizaciones policiales.

5. CONCLUSIONES Y ASESORAMIENTO

Las más significativas cuestiones relacionadas con las Naciones de la Región y las misiones de paz de las Naciones Unidas aquí brevemente presentadas y analizadas han sido la contribución americana a las operaciones con el caso singular de la MINUSTAH, las asociaciones e

integración de esfuerzos por la paz y la formación y capacitación del personal que despliega en las misiones.

De esta presentación surgen ideas cuyo desarrollo contribuiría a la mejora de la planificación estratégica de cara al futuro y la importancia que para esto tiene el diálogo entre todas las partes involucradas.

El cimiento fundamental sería en el accionar del DPKO consolidando vínculos políticos e institucionales con los países de América para mejorar la planificación de la generación de fuerzas, tanto para militares como policías.

Haití sigue siendo una clara prioridad para la región y los cambios estructurales inmediatos resultan obvios y previsibles, requiriendo dinámica constante.

Las necesidades de la MINUSTAH están gradualmente apoyándose más en las contribuciones policiales al tiempo que los aportes militares lógicamente van disminuyendo ostensiblemente. La Policía tiene ahora una renovada oportunidad para realizar las contribuciones pero el apoyo político interno seguramente seguirá siendo un obstáculo trascendental.

Sobre esta situación de Haití/MINUSTAH hay una comprensión general compartida y desafíos que afectan a los contribuyentes latinoamericanos en diferente grado. Pero indudablemente en un corto período la presencia militar se reducirá y mantendrá en una mínima expresión.

Resta entonces lograr y mantener una adecuada coordinación entre el DPKO/DFS y los contribuyentes de la región para preparar adecuadamente la subsiguiente generación de fuerzas y las capacidades necesarias para alcanzar el fin de misión, en un corto plazo estimado en dos años como máximo.

El legado que va dejando esta misión en nuestra región es la

confirmación de que los países americanos han logrado una exitosa asociación regional integrando una operación de paz en ayuda de otra nación de la misma región, constituyendo un modelo de integración en todos sus aspectos, y como tal así se le reconoce en toda la comunidad internacional.

Previendo que América Latina siga interesada en continuar participando y asumiendo nuevas responsabilidades integrando futuras las operaciones de paz de Naciones Unidas, siendo posible incluso una mayor colaboración, y considerando particularmente “el caso MINUSTAH” con las experiencias que allí han surgido, se aprecia como conveniente e ineludible realizar un estudio inmediato de las oportunidades que se presentan y los probables cursos de acción para abordar cada una de ellas. Esta tarea debería realizarse por parte de cada País Contribuyente por sí mismo y ante la ONU, pero es muy recomendable que también se exploren las posibilidades de aunar esfuerzos bilaterales y regionales. De aquí en más entonces surge el imperativo de que los paísesamericanos conciban e innoven sus planes para reconfigurar y adecuar su compromiso con la paz internacional, a partir de ahora en un escenario más global, fuera de la región.

En este contexto y a nivel político-estratégico, la región debe incluso postular mantener su presencia entre las altas jerarquías responsables de la conducción de las diferentes misiones de paz desplegadas (actualmente 16 en total).

Consta que hoy día investidos en la calidad de Representante Especial del Secretario General (SRSG) hay tres funcionarios de origen americano (en MINURSO de Canadá, en MINUSTAH de Trinidad & Tobago, en UNFICYP de EUA). Como Comandantes de Fuerzas Militares (FC)se cuentan solamente dos (en MINUSTAH y MONUSCO) ambos de

Brasil. Entre los Comisionados de Policía, solamente uno en MINUSTAH, de Canadá. En el repaso general se concluye además que estas altas autoridades hoy vigentes se encuentran la mayoría en MINUSTAH.

Lograr calidad y cantidad significativa de personalidades y funcionarios americanos en estos distinguidos puestos significaría un incentivo para aquellos países de donde provengas estas autoridades, quizás también produciendo un efecto multiplicador en las voluntades de los decisores que definen los caminos a seguir en el tema operaciones de paz.

Los posibles emprendimientos que por parte de organizaciones regionales y sub-regionales (ejemplo OEA, CARICOM, UNASUR, etc.) u otras tipo “grupo de amigos” asociados con un fin común, podrían favorecer notablemente las acciones de los países que aportan contingentes y policías latinoamericanos. Esto además contribuiría en mejorar el diálogo y la colaboración entre las Autoridades ONU y los Gobiernos americanos.

En relación a las capacidades que demandan las operaciones de paz contemporáneas, y reconociendo las brechas que son comunes a todas sus misiones, la ONU potencialmente podría reducir estas falencias mediante aportes que sus países contribuyentes proveerían conformando asociaciones binacionales y/o regionales.

Los países americanos conocen sus propias capacidades, competencias y experiencias individuales, así como también su comprobada aptitud de integración binacional. Esto incluye lecciones para transmitir a otros países que puedan interesarse, dentro y fuera de la región.

Sin dudas estas contribuciones podrían ser ampliadas y ofertadas a la ONU, empleando una matriz actualizada concordante con la normativa y modalidades contractuales (COE & MOU) hoy vigentes, y apoyados sobre la sólida base de una década de experiencia en MINUSTAH.

Estas futuras asociaciones pueden ser reedición de anteriores alianzas o innovación que podría comprender a nuevos socios, incluyéndose a otros incipientes contribuyentes. Ampliando estas asociaciones prácticas se podría aumentar aún más las contribuciones de los países de América.

Las capacidades demostradas en el aporte de facilitadores específicos (ingenieros, componentes médicos, unidades aéreas y unidades navales/fluviales, entre otras) permitiría continuar ofreciendo esos servicios esenciales a las operaciones, y su ejecución se podría concretar individualmente por los países o a través de asociaciones binacionales.

La Fuerza de Tarea Cruz del Sur es una realidad latente que espera por su primer despliegue y debe procurar ese empleo real en las operaciones. Una vez ocurrida esa experiencia que permitiría muchas comprobaciones, este “modelo binacional” podría generar el ejemplo e incentivo que la región necesita.

Los países de América deberían seguir manteniendo debates nacionales, bilaterales y regionales sobre su papel en las misiones de paz de la ONU, más allá de Haití y particularmente desarrollar argumentos más fuertes para la participación en las operaciones desplegadas en África.

Más allá del valor que estas acciones tendrían en sí mismas para todo el sistema sin lugar a dudas también favorecería todos los intereses.

En el área de la capacitación y entrenamiento se aprecia que el DPKO (ITS & OMA) podría afianzar su comunicación con las instituciones de formación de los países contribuyentes de América para mejorar la formación general y obtener adecuados niveles de apresto previo al despliegue, existiendo posibilidades tecnológicas y de contacto directo entre estas partes. Por su parte los gobiernos americanos deberían participar en la continuación del diálogo, la reflexión y actividades concretas como ejercicios de entrenamiento conjuntos, favoreciendo el probable desarrollo

de más asociaciones para el mantenimiento de la paz.

Es en este rubro donde encontramos la realidad más concreta de integración regional y ALCOPAZ es la institución que nos representa particularmente en los ámbitos académicos, pero a su vez con repercusiones positivas que ocurren en las operaciones en el terreno.

Si bien las fuerzas de paz provenientes de América están bien entrenadas y experimentadas, se mantiene clara y vigente la voluntad y persistencia en los esfuerzos para preparar mejor a las tropas e individuos, particularmente para las situaciones que están confrontan en las áreas de misión y con la especificidad que cada una de estas presenta.

En ese ámbito la imprescindible necesidad de operar integradamente con otras fuerzas de diferente origen, y se asume que la vigencia de la “doctrina operacional” común a todas las naciones contribuyentes es la plataforma de apoyo común a todos. Aquí está la principal meta de nuestros países conscientes de este importante requerimiento operacional. Consecuentemente, la interacción entre la ONU y los Centros de Instrucción americanos debería incrementarse, proporcionándose información más detallada sobre las necesidades y condiciones imperantes en las diversas misiones de paz de la ONU.

Reconociendo que la relación formal es exclusiva entre la matriz ONU (DPKO & OMA) y los países que aportan tropas y policías, por vía de los respectivo Centros Nacionales la información puede y debería fluir hacia la asociación regional. A partir de ese punto, ALCOPAZ como asociación regional aparece como el ámbito apropiado para mejorar esta comunicación, asumiendo que está en condiciones de establecer los necesarios canales de información y expansión.

REFERENCIAS

El presente artículo ha sido ha sido preparado analizando numerosas fuentes de diferentes orígenes, las cuales se enuncian a continuación indicándose la denominación de la Institución y su sitio.

Asimismo constan los textos específicos consultados indicándose su fecha de emisión, Institución que lo produjo y autor.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – DPKO (Department of Peacekeeping Operations) [http://www.un.org/en/peacekeeping/\(2013-12\)](http://www.un.org/en/peacekeeping/(2013-12))

Enhancing operational readiness of regionalized contributions – OMA (C. Borja)

Conferencia Regional de las Américas sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz “Nuestro compromiso con la paz y seguridad internacional”(Regional Conference on Peacekeeping Operations “Our commitment for international peace and security)

(2015-05-07) Training of the Personnel Participating in PKOs in the Region – ITS (R. Barbieri)

(2015-05-07) Entrenamiento OMP – Uruguay (A. Sosa)

(2015-05-06) Batallón URUGUAY en MONUSCO: desafíos del despliegue – Uruguay (R. Elgue)

Instituto Internacional de la Paz - IPI (International Peace Institute) <http://www.ipinst.org/>

(2013-05) IPI - Contributor Profile Uruguay (Sotomayor)

(2013-08) IPI - Deploying the best: Enhancing Training for United Nations Peacekeepers (A. Coutillo)

(2013-09) IPI - As Peacekeeping Becomes More Complex, Progress Needed on Training (A. Coutillo)

Asociación Latinoamericana de Centros de Operaciones de Paz – ALCOPAZ (Latin American Association of Peacekeeping Centers) <http://www.mindef.mil>.

gt/onu/alcopaz/index.html

(2015-06) Estatuto – Visión – Misión – Organización - Funciones.

Centro para las Operaciones de Paz Internacionales – ZIF (Center for International Peace Operations) <http://www.zif-berlin.org/en/>

(2014-11) ZIF - Training architecture(s) under review (Annalisa Creta)



■ LA MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Conor Foley¹

RESUMEN

El artículo procura establecer parámetros para un análisis de la Misión de las Naciones Unidas en el Congo, con énfasis en el papel desempeñado por la *Force Intervention Brigade*. Para ello, se realizó un análisis histórico sobre The United Nations Organization Mission in the Congo (MONUC), desde el año de 1999, en que se describe los objetivos de cada fase y se concluye sobre las nuevas estrategias aplicadas por la *Force Intervention Brigade* en el contexto de la Protección de Civiles (POC).

Palabras claves: MONUC, Protección de civiles, Fuerza de Intervención de Brigada

1. INTRODUCCIÓN

Se estableció la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) en agosto del año de 1999 como una fuerza de observadores pequeña y desarmada para monitorear el cese al fuego firmado entre la República Democrática del Congo (RDC), un grupo rebelde y cinco Estados regionales en Lusaka, Zâmbia². El Acuerdo de Lusaka señaló el fin oficial de la Segunda Guerra del Congo, a veces, nombrada como “Guerra Mundial Africana”, puesto que ésta involucró

¹ Profesor Invitado en el Instituto de Relaciones Internacionales (PUC-Rio)

² Resolución 1258 del Consejo de Seguridad de la ONU del 06 de agosto de 1999.

a nueve naciones africanas y otros veinte grupos armados. Esa guerra también fue uno de los conflictos mundiales recientes más mortales, que mató a seis millones de personas, si bien que gran parte de las muertes han sido ocasionada por enfermedades relacionadas más al conflicto de que a la violencia directa.

El gobierno autocrático del Presidente Mobutu desde 1965 ha pasado por crecientes desafíos en el comienzo de los años 90 al mismo tiempo en que la economía caía y la represión política crecía. En consecuencia del genocidio en 1994 en Callenda, dos millones de hutus callendeses - incluyendo elementos que participaron del genocidio, huyeron para regiones vecinas de Kivu en el Congo Oriental. Milicias del Poder Hutu empezaron a lanzar ataques en la frontera desde los campos de refugiados y de los campos de desplazados internos dentro de Callenda. El nuevo ejército de Callenda reaccionó al cerrar los campos de desplazados, en que utiliza a la fuerza y mata alrededor de 20.000 personas en ese proceso³.

A mediados de 1996, el nuevo gobierno de Callenda patrocinó una rebelión para retirar Mobutu, que tenía enlaces muy próximos con el regime anterior, del poder. Laurent Désiré Kabila, ayudado por Callenda y Uganda, tomó a la capital Kinshasa en 1997 y también acabó con muchos campos de refugiados a través de la fuerza. Sin embargo, relaciones entre el Presidente Kabila y sus colaboradores extranjeros deterioraron, y, en julio de 1998, luchas en todo el país eclodieron después que tropas de Callenda y de Uganda entraron en el país. La creación de un grupo recién constituido, la

3 Se recomienda leer: De Waal, Alex, *Famine Crimen: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres: James Currey, 1997, pp. 204-13; Samantha Power, *Chasing the Flame*, Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world, Londres: Penguin Books, 2008, pp.191-222; e Ian Martin, 'Hard choices after genocide' em Jonathan Moore, (ed) *Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield, 1998, pp.157-77. Mais gerais. Fiona Terry, *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*, Ithaca: Cornell University, Press, 2002; Sadako Ogato, *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*, New York: W. W. Norton & Co., 2005. El apoyo que la ACNUR y un gran número de agencias humanitarias inicialmente dieron a los "asesinos en los campos" y, que en seguida, salió permanece un episodio profundamente polémico.

Alianza Congoleña para la Democracia (RCD, sigla en inglés), fue divulgada y las tropas de Callenda se prepararon para marchar en Kinshasa en su apoyo. Tropas de Angola, Zimbabue y Namibia intervinieron en nombre del Presidente Kabila, mientras los grupos de Poder Hutu y las milicias de “autodefensa” Mai-Mai también vinieron a apoyarle. Los callendeses y la RCD se retiraron hacia a la parte oriental de la República Democrática del Congo, mientras un nuevo grupo, el Movimiento por la Liberación del Congo (MLC, sigla en francés), patrocinado por Uganda, tomó cuenta de la parte nordeste. Kabila fue asesinado en enero de 2001 y sucedido por su hijo Joseph.

Luchas por todos los lados continuaron tras la firma del Acuerdo de Lusaka y los partidos fallaron totalmente en la implementación de sus provisiones. En enero de 2000, uno de los primeros informes de la misión advirtió que las fuerzas de la ONU “no tendrían capacidad de proteger a la población civil de ataque armado”⁴. En el mes siguiente, el Consejo de Seguridad aumentó el efectivo de la misión y le otorgó un mandato para Protección de Civiles (POC, sigla en inglés), usando un lenguaje similar a aquella establecida para la misión de la ONU en Sierra Leona el octubre pasado.

El entendimiento amplio del lenguaje adoptado fue que POC no era la parte principal del mandato, pero que sería necesaria bajo ciertas circunstancias⁵. Un informe de la misión en el comienzo de 2001 dio énfasis que las fuerzas de la ONU podrían defender instalaciones, equipos y suministros de la ONU, pero que ellas “no serán capaces de retirar a miembros de la ONU en riesgo, tan poco acompañar convoys

4 *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2000/30 del 17 de enero de 2000, para. 67*

5 *Victoria Holt and Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation, OCHA/DPKO, United Nations, 2009, p.244.*

humanitarios, o ser capaces de extender protección a la población local”⁶. Un nuevo concepto de operaciones (CONOPS, acrónimo en inglés) en octubre de 2001 dio énfasis al monitoreo y a la investigación de violaciones de cese al fuego y el incentivo al desarme, desmovilización, repatriación, reasentamiento, y reintegro (DDRRR). Los informes de la misión no contenían cualesquier referencias específicas al POC sea como un objetivo o misión militar, y una suposición subyacente fue la de que la mejor protección de civiles llegaría de un éxito global de la misión.

En mayo de 2002, sin embargo, las tropas milicianas de la RCD-Goma que apoyaban a los callendeses en Kisangani masacraron más de 100 civiles a lo largo del proceso de acabar con el motín realizado por algunos de sus comandantes locales. La MONUC tenía aproximadamente 1.000 tropas en la ciudad, pero falló al oponerse a los masacres o en el envío de tropas para impedir los abusos durante lo que la *Human Rights Watch* describió como una “ola de matanzas, estupros y saqueos”⁷. Ataques a civiles continuaron a lo largo de 2002. Un informe de la misión en junio de 2002 insistió que, “las tropas de la MONUC...no están equipadas, entrenadas o configuradas para intervenir rápidamente para ayudar a aquellos que necesitan de protección”⁸, mientras que en un informe especial de septiembre no hacía referencia al POC⁹. Sin embargo, el informe anual siguiente enmarcó que violaciones de derechos humanos habían “superado mucho a las peores expectativas”, que sus “números y

6 60 Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2001/128 del 12 de febrero de 2001, para. 77. Resolución 1341 del Consejo de Seguridad de la ONU del 22 de febrero de 2001, en verdad, redujo el número de tropas desplegadas para dar seguridad a los Observadores Militares de la ONU.

7 Human Rights Watch, *War crimes in Kisangani: the response of Rwandan-backed rebels to the May 2002 mutiny*, HRW, August 2002.

8 110 Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2002/621 del 05 de junio de 2002, para. 71.

9 Informe Especial del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2002/1005, del 10 de septiembre de 2002

escala ... están creciendo rápidamente” y que “la situación exige mayor protección de civiles bajo amenaza inminente de violencia física”¹⁰.

Las tropas de Callenda se retiraron oficialmente de la RDC en octubre de 2002, mientras las tropas de Uganda se retiraron en mayo de 2003. Sin embargo, esta última retirada produjo un hueco de seguridad en Bunia, lo que ocasionó a una serie de masacres que mató centenas y retiró a miles de personas de sus casas¹¹. Dos observadores militares de la ONU también han sido muertos en una villa próxima y aproximadamente 2.000 civiles buscaron refugio en la base de la MONUC¹². Un informe subsecuente elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) concluyó que las tropas desplegadas en aquel local han hecho lo que podían dentro de extremas restricciones de sus capacidades y mandato¹³. Un informe interno del primer *Force Commander* de la MONUC señaló de manera contundente que:

Delante de un grupo de asesinos que estaban sembrando muerte y devastación en la ciudad, [el contingente] se rehusó a reaccionar abriendo fuego tras el desafío adecuado y de acuerdo con el mandato de proteger a la población y con reglas de enfrentamiento bien establecidas. En contrapartida, ellos continuaron a disparar solamente para arriba, declarando que solamente podrían actuar bajo el Capítulo VII e involucrarse en el combate con la previa autorización de [su parlamento].¹⁴

10 12o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2002/1180 del 18 de octubre de 2002, para 49

11 International Crisis Group, *Africa Briefing, Pulling Back from the Brink in the Congo*, Brussels: ICG, 7 July 2004; International Crisis Group, *Africa Briefing, Back to the brink in the Congo*, Brussels: ICG, 17 December 2004.

12 Letter Dated 16 July 2004 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council. S/2004/573 of 16 July 2004, pp. 25–26. Leer también Victoria Holt and Glyn Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation*, OCHA/DPKO, United Nations, 2009, p.244. El número total de civiles muertos fue de 663.

13 Operation Artemis: *The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, October 2004, p.7.

14 End of Tour Report. 31 December 2003, pp. 8-10, cited in Holt and Taylor, 2009, pp.251-2

En respuesta, la ONU autorizó el despliegue de una Fuerza Multinacional Interina de Emergencia (IEMF, sigla en inglés) bajo la égida de la Unión Europea¹⁵. La IEMF estaba bien armada y brindó apoyo aéreo, a pesar de que sólo estaba autorizada a operar dentro de Bunia, y los masacres continuaron fuera de la ciudad. Ella impuso una “zona libre de armas” en Bunia y respondió de manera agresiva a las provocaciones de las milicias. Miles de desplazados internos (IDPs, sigla en inglés) pudieron regresar a sus casas entre junio y agosto de 2003. La responsabilidad de la seguridad de la región volvió a las manos de la MONUC en septiembre de 2003, que gradualmente también empezó a patrullar villas más remotas.

2. LAS BRIGADAS DE ITURI Y KIVUS

La ONU respondió al éxito logrado en la operación de la IEMF organizando una Brigada Ituri con armamento pesado, y helicópteros de combate y aumentando el límite total de las tropas de la MONUC¹⁶. La situación en Ituri se convirtió en foco de considerable atención legal internacional¹⁷ y la MONUC también aumentó sus integrantes civiles realizando monitoreo y relatando violaciones. Paradoxalmente, esto puede haber dado énfasis a las debilidades de la MONUC, puesto que atrocidades comparables también estaban ocurriendo en áreas donde la MONUC poseía menos recursos. Una postura más agresiva de la MONUC también ocasionó una reacción de grupos rebeldes, y entre diciembre de

15 Resolución 1484 del Consejo de Seguridad de la ONU del 30 de mayo de 2003.

16 15 Resolución 1493 del Consejo de Seguridad de la ONU del 28 de julio de 2003.

17 International Criminal Court, Press Release, ‘Communications Received by the Office of the Prosecutor, 16 July 2003. “The Office of the Prosecutor has selected the situation in Ituri, Democratic Republic of Congo, as the most urgent situation to be followed”, anunciando su primera investigación. Lea también DRC v Uganda, ICJ Report, 2005, paras 176 e 178-9 e 209-10, que enfocaron la situación en Ituri.

2003 y marzo de 2004, solamente en Ituri, hubo 20 ataques a soldados¹⁸. Este hecho duplicó a 40 entre septiembre y diciembre de 2004¹⁹.

Una Brigada Kivu también fue constituida para realizar patrullas de alta visibilidad²⁰. Sin embargo, seguridad en Kivu del Norte y del Sur deterioró al final de 2003 y comienzo de 2004 ya que confrontos entre RCD-Goma y el ejército nacional congolés en la región de Bukava aumentaron. Si bien que las fuerzas de la MONUC hubieran obtenido éxito al acantonar por un corto periodo de tiempo un grupo rebelde y al detener el avance de otro, ella no presentó resistencia cuando los rebeldes han tomado el aeropuerto de Kavumu y la propia Bukava en junio de 2004, causando nuevamente el desplazamiento de miles de personas.

Un informe especial de la misión reconoció que los eventos “representaron los más serios desafíos hasta la presente fecha” en su estrategia de transición²¹. El impacto combinado de las crisis de Bunia y Bukava perjudicó severamente la reputación de la MONUC y hubo manifestaciones violentas contra ella en varias partes del país. Agencias internacionales de asistencia también condenaron la falta de habilidad de la ONU en proteger su personal y asegurar la distribución de suministros para auxilio. La reputación de la misión sufrió más aún debido a revelaciones de exploración sexual en un campo de desplazados en Bunia. En un informe de la misión existía una repetida queja sobre el hiato entre las expectativas creadas por el mandato y su capacidad de cumplirlas. El

18 15o Informe Especial del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2004/251 del 25 de marzo de 2004,

19 16o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2004/1034 del 31 de diciembre de 2004, para 11.

20 15o Informe Especial del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2004/251 del 25 de marzo de 2004. Se recomienda leer International Crisis Group, *Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem*, Brussels: ICG, 26 August 2004. Críticos señalan que los civiles permanecieron en peligro cuando las patrullas se retiraron del área.

21 3o Informe Especial del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2004/650 del 16 de agosto de 2004, para 2.

Consejo de Seguridad aprobó un aumento modesto en el número de la MONUC, y un nuevo mandato, que dio mayor énfasis a las tareas de POC enumerándolas como segunda en prioridad solamente para detener la violencia que podría amenazar el proceso político²².

En un informe de la misión de diciembre de 2004 se enmarcó que: “La MONUC, con su presencia aumentada en Kivus, apoyará pro activamente a las FARDC [Fuerzas Armadas del Congo] en el desarme de la FDLR [milicia de Poder Hutu] y, en ese contexto, usará a la fuerza para proteger civiles”²³. El informe siguiente de la misión observó que “una énfasis mayor fue hecha para aproximar a las agencias de las Naciones Unidas y la MONUC en el desarrollo de disposiciones comunes de seguridad y para expandir espacio humanitario.” Casi 5.500 tropas de la MONUC capaces de combatir han sido desplegadas nuevamente en Kivus y en Ituri entre octubre de 2004 y febrero de 2005 y realizaron varias operaciones militares para “aumentar la seguridad”, incluso desarme y detención de miembros de la milicia. En febrero de 2005, un grupo de milicianos realizó una emboscada que mató nueve soldados de Bangladesh durante una patrulla de rutina para proteger un campo de desplazados²⁴. Las tropas de la MONUC respondieron con una operación que mató entre 50-60 milicianos²⁵. Una resolución posterior del Consejo de Seguridad extendió el mandato de la MONUC y señaló que²⁶:

La MONUC está autorizada a usar todos los medios necesarios, dentro de sus capacidades y en las áreas en que sus unidades

22 Resolución 1565 del Consejo de Seguridad del 1 de octubre de 2004.

23 16o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2004/1034 del 31 de diciembre de 2004, para 34.

24 17o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2005/167 del 15 de marzo de 2005, para 16.

25 Ibid., para 19

26 17o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2005/167 del 15 de marzo de 2005, para 81. También comentó que “la MONUC, bajo su mandato de proteger civiles, también fortalecerá su acción de reducir actos de agresión en contra a la población civil”.

armadas están desplegadas, para disuadir cualquier intento de uso de fuerza para amenazar el proceso político y asegurar la protección de civiles bajo amenaza inminente de violencia física, de cualesquier grupos armados... de acuerdo con su mandato, la MONUC puede realizar tácticas de acordonamiento y búsqueda para prevenir ataques a civiles y perturbar la capacidad militar de grupos armados no legales que siguen utilizando el uso de la violencia en esas áreas.²⁷

La MONUC adoptó un nuevo concepto de operaciones (CONOPS) en abril de 2005, que dio inicio al abordaje previsto con más detalles²⁸. Una sucesión de informes de la misión en los próximos años señaló que la POC estaba ahora siendo tratada como un objetivo civil-militar a lograrse a través de la neutralización de las milicias congoleesas y de los “grupos armados extranjeros”. Sin embargo, eso no representaba que la ONU consideraba que ella misma se había convertido en un partido de ese conflicto. Informes de la misión daban énfasis, por ejemplo, que mientras “algunos congoleeses y Estados Miembros continuaban a llamar a la MONUC para desarmar, a través de la fuerza, a los grupos armados extranjeros”, eso no era la responsabilidad de la MONUC²⁹. El CONOPS también decía que: “Mientras la MONUC pueda utilizar la fuerza para proteger civiles, y, en ese contexto, lo hará en contra a grupos armados extranjeros, la propia naturaleza de mantenimiento de la paz prohíbe a los *peacekeepers* de involucrarse en blanco pre establecido”³⁰.

Tras las elecciones de 2006, que dominó gran parte del trabajo de la MONUC en ese periodo, los objetivos estratégicos de la misión han

27 *La Resolución 1592 del Consejo de Seguridad de la ONU del 30 de marzo de 2005.*

28 *Divisional Commander's Initial Campaign Plan for Operations in DRC East. el 4 de abril de 2005 y Military Concept of Operations for MONUC, 2005, Annex C*

29 *16o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2004/1034 del 31 de diciembre de 2004, para 34.*

30 *Military Concept of Operations for MONUC, 2005, Annex C, p. 14. Archivado con el autor*

sido nuevamente revisados y un informe en marzo de 2007 ha declarado que el foco de la misión debería ahora ser la protección de civiles y la extensión de la autoridad del gobierno congolés en todo el país³¹. El efectivo de la MONUC fue nuevamente aumentado, para un poco más de 17.000 soldados. La redacción del mandato sugiere que la POC sea una prioridad primaria, lo que fue confirmado en diciembre cuando una resolución subsecuente expuso eso de manera explícita³². La “protección de civiles” empezó a aparecer como una sección específica en los informes de la misión a partir de abril de 2008.

Importantes combates empezaron en Kivu del Norte en agosto y septiembre de 2007 con las tropas de la MONUC actuando directamente en los grupos milicianos rebeldes. A pesar de un acuerdo de paz entre el gobierno y un número de milicias en enero de 2008, el año fue enmarcado por nuevas crisis, que siguieron en el año de 2009. Entre julio y noviembre de 2008, la MONUC apoyó a las fuerzas armadas congoleñas en una gran operación contra un grupo de milicianos, en que tomó represalias atacando a civiles y saqueando villas. En septiembre, la MONUC y el ejército congolés lanzaron otra ofensiva, de esta vez contra el Ejército de Resistencia del Señor (LRA, sigla en inglés), que había infiltrado en la ciudad vecina Uganda.

En noviembre de 2008 conflictos entre Mai-Mai y la CNDP llevaron a un masacre de más de 150 personas en la ciudad de Kiwanja a pesar de la presencia de tropas de la MONUC que estaban a un 1 km del local en que las matanzas ocurrieron³³. Según la *Human Rights Watch*, las tropas de la MONUC estaban bien armadas y equipadas con 4 blindados

³¹ 23o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. S/2007/156 del 20 de marzo 2007

³² 31 Resolución 1794 del Consejo de Seguridad del 21 de diciembre de 2007, para 5. “Prioridad debe ser dada a la protección de civiles en decisiones sobre el uso de capacidad y recursos disponibles”.

³³ *Human Rights Watch, Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians*, New York: HRW, December 2008.

BMP-2. Ellos enviaron a una patrulla sólo 2 horas después de la CNDP haber ganado nuevamente el control de Kiwanja y empezado a ejecutar sumariamente a civiles. Si bien la patrulla tenga encontrado cuerpos en las calles, “Ninguna otra acción fue tomada por la MONUC para interrumpir la matanza o aumentar la protección de civiles en la ciudad”³⁴.

3. OPERACIÓN KIMIA II Y DILIGENCIA NECESARIA EN DERECHOS HUMANOS

El Consejo de Seguridad renovó el mandato de la MONUC en diciembre de 2008 y en el mismo mes el gobierno del Congo firmó un acuerdo con Callenda para una operación conjunta contra el FDLR. El gobierno también firmó acuerdos con la CNDP y otros grupos armados menores en las Kivus, que han sido amnistiados e integrados a las fuerzas armadas congoleesas. El entonces jefe de Estado Mayor de la CNDP, Bosco Ntaganda, ha dicho que él había sustituido a Laurent Nkunda como líder del grupo el 5 de enero. Ntaganda había sido incriminado por el Tribunal Penal Internacional (TPI) por supuestos crímenes cometidos en Ituri en 2002 y 2003 y esa acusación fue revelada en abril de 2008. Sin embargo, ningún esfuerzo fue hecho para detenerlo y él asumió el puesto de general de las fuerzas armadas congoleesas³⁵.

Alrededor de 4.000 soldados de Callenda entraron en la RDC en enero de 2009 después de un largo mes de una operación combinada con las nuevas fuerzas armadas integradas del Congo³⁶. La FDLR tomó

34 *Ibid.*

35 *Human Rights Watch, “TPI: Congolese Warlord to go to trial”, New York: HRW, 9 June 2014; Human Rights Watch, DR Congo: Arrest Bosco Ntaganda for ICC trial, New York: HRW, 13 April 2012; Human Rights Watch, ‘You will be punished’: Attacks on civilians in Eastern Congo, New York: HRW, December 2009*

36 *Michael Deibert, The Democratic Republic of Congo, between hope and despair, London: Zed Books, 2013, pp.149-51*

represalias a través de masacres de la población civil, en que se mató a 201 personas, incluyendo 90 en una villa solamente³⁷. El LRA también lanzó una serie de ataques entre el 24 de diciembre de 2008 y el 17 de enero de 2009, en la cual ellos mataron a casi mil personas y secuestraron a 160 niños³⁸. En febrero de 2009, fue relatado que el antiguo *Force Commander* de la MONUC había renunciado ya que se creía que el plan adoptado en octubre pasado para proteger civiles era “divorciado de la realidad”³⁹.

En mayo y julio de 2009, las fuerzas armadas congoleesas, con apoyo de la MONUC, nuevamente lanzaron una operación militar contra la FDLR, conocida como *Kimia II*⁴⁰. La MONUC apoyó la operación con planificación y apoyo logístico, incluyendo uso de helicópteros, evacuación médica, combustible y raciones”⁴¹. La misión “también brindó el apoyo de fuego en las operaciones de las FARDC [fuerzas armadas congoleesas] cuando consideradas esenciales por los comandantes de la MONUC”. El informe de misión de esa operación justificó que ella había aislado al grueso de la FDLR de los centros poblacionales y locales con minas, resultando en la repatriación de grandes grupos de miembros de la FDLR y sus dependientes para Callenda. Sin embargo, reconoció que:

A pesar de las medidas intensificadas e innovadoras realizadas por la MONUC para proteger civiles, las operaciones también ocasionaron la muerte de muchos civiles, que fueron desplazados y sometidos a represalias por grupos armados que estaban retirándose. Además, las acciones de elementos indisciplinados

37 *Institute for War and Peace Reporting, Hutu Militia Rampages Across North Kivu, IWPR, AR No. 212. 11 May 2009; Human Rights Watch, DR Congo: Brutal Rapes by Rebels and Army, HRW, 8 April 2009*

38 *Human Rights Watch, The Christmas Masacres: LRA Attacks on Civilians in Northern Congo, New York: HRW, Febrero de 2009. Eso demuestra que las fatalidades incluían por lo menos 815 civiles congolesees y 50 sudanesees.*

39 *El País 'El informe del militar español que dirigió a las tropas de la ONU en Congo.' 8 Feb callery 2009.*

40 *Para una idea general, leer: 13o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2009/623, el 4 de diciembre de 2009.*

41 *Ibid., para 5*

e recientemente integrados a las FARDC que buscaban resolver antiguas cuestiones étnicas resultaron en violaciones graves de derecho humanitario internacional, incluyendo asesinato de civiles.

Un informe de la *Human Rights Watch* estimó que más de 1.400 civiles han sido muertos en Kivu del Norte y del Sur entre enero y septiembre de 2009⁴². Mitad de las víctimas fueron muertas por la FDLR y mitad por las fuerzas armadas del Congo y Callenda y milicias aliadas⁴³. También se justificó que 7.500 mujeres habían sido estupradas y 900.000 personas retiradas a fuerza de sus casas durante las operaciones⁴⁴. El informe de la misión reconoció que: “organizaciones internacionales no gubernamentales relataron masacres, supuestos o confirmados, y graves violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos de las FARDC contra las poblaciones civiles... algunos componentes del sistema ONU pidieron por un fin inmediato del *Kimia II* y por la retirada del apoyo de la MONUC a las FARDC”⁴⁵.

En octubre de 2009, el Relator Especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales describió los resultados de las operaciones militares que la MONUC apoyó como un “desastre”⁴⁶. Él dijo que en muchas áreas las fuerzas armadas congoleesas “fueron el gran riesgo directo a la seguridad” y observó que “el mandato del Consejo de Seguridad transformó la

42 *Human Rights Watch, “You will be punished”: Attacks on civilians in Eastern Congo, New York: HRW, December 2009*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *13o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2009/623, el 4 de diciembre de 2009, para 9.*

46 *Comunicado a la prensa por el Profesor Philip Alston, Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales.*

Misión en la República Democrática del Congo, el 5–15 de octubre de 2009, el 15 de octubre de 2009, OHCHR (EACDH) website, http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf, acceso el 19 de noviembre de 2013

MONUC en un partido en el conflicto en Kivus”⁴⁷. En el mismo mes el Consejero Legal de la ONU emitió un memorando interno, que señaló que si la misión tenía razones para creer que las fuerzas armadas congoleesas estaban cometiendo las violaciones del DIH, del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho de los refugiados:

La MONUC no puede continuar, dentro de la legalidad, a apoyar esa operación, y sí, debe cesar por completo su participación. ...La MONUC no puede, dentro de la legalidad, proveer apoyo logístico o de “servicios” a cualesquier operaciones de la FARDC [Fuerzas Armadas del Congo] si hay razón para creer que las unidades de las FARDC involucradas están violando cualesquier de aquellos órganos de derecho. ... Eso se sigue directamente de las obligaciones de la Organización bajo el derecho internacional consuetudinario y de la Carta para preservar, promover y encorajar el respeto por los derechos humanos, derecho humanitario internacional y derecho de los refugiados.⁴⁸

Esa recomendación legal fue endosada por el *UN Secretary-General's Policy Committee* (Comité de Políticas del Secretario General de la ONU), en junio de 2009, que preparó a oficiales de la MONUC para desarrollar lo que pasó a conocerse como una “política de condicionalidad”⁴⁹. De ese punto de partida, él dijo que interrumpiría la ayuda militar a unidades de las fuerzas armadas congoleesas involucradas en violaciones de derechos humanos, una posición endosada por el Consejo de Seguridad

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Nota confidencial, divulgada por *The New York Times*, del Despacho de Asuntos Legales de la ONU al Señor Le Roy, jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el 1 de abril de 2009, para. 10. Mencionado en el 8o Informe sobre la responsabilidad de organizaciones internacionales, A/CN.4/640, del 14 de marzo de 2011, para. 47

⁴⁹ Para una descripción más detallada, leer Jeremie Labbe y Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces’, *International Review of the Red Cross*, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59

en diciembre de 2009⁵⁰. Más tarde, el Consejo de Seguridad llamó al Secretario General para “establecer un mecanismo apropiado para evaluar la implementación de esa política con regularidad”⁵¹. Tras consultas con derechos humanitarios y humanos en el país, una misión revisada del DPKO en la primavera de 2010 recomendó, en seguida, que la “política de condicionalidad” fuera extendida a otras misiones de la ONU y que debería juntar todas las misiones, oficinas, agencias, fondos y programas de la ONU en sus conductas con fuerzas de seguridad que no las de la ONU⁵².

En el final de 2010, el *UN Secretary-General's Policy Committee* decidió que la política de condicionalidad debería ser aplicada globalmente y con un sistema más amplio, y lanzó un proceso interno de interagencia dirigida por el DPKO y el EACDH, que era para resultar en la adopción de la Diligencia Necesaria en Derechos Humanos sobre el apoyo de la ONU a fuerzas de seguridad de fuera de la ONU (HRDDP) en julio de 2011⁵³. Esto fue publicamente endosado por el Consejo de Seguridad en marzo de 2013⁵⁴.

El HRDDP exige que las misiones de la ONU realicen evaluaciones previas de riesgos cuando consideran si sería el caso de dar apoyo o realizar operaciones conjuntas con las fuerzas nacionales para “llevar en total consideración la necesidad de proteger civiles y mitigar riesgos a civiles, incluyendo, en particular, mujeres, niños y desplazados y objetos civiles”⁵⁵.

50 *13o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2009/623, del 4 de diciembre de 2009, para. 2; Resolución 1906 del Consejo de Seguridad de la ONU del 23 de diciembre de 2009.*

51 *Resolución 1906 del Consejo de Seguridad del 23 de diciembre de 2009, para 23*

52 *Jeremie Labbe y Arthur Boutellis 'Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces', International Review of the Red Cross, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59*

53 *Secretario General de la ONU, Decisión Nr. 2011/18, del 13 de julio de 2011.*

54 *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013*

55 *Leer, por ejemplo, Resolución 2100 del Consejo de Seguridad, adoptado el 25 de abril de 2013,*

Las misiones deben monitorear regularmente el consentimiento de esas fuerzas en relación al DHI y derecho internacional de los derechos humanos e intervenir activamente para llamar la atención a violaciones al mismo tiempo en que asegura que sus propias fuerzas ejecutan el liderazgo a través del ejemplo⁵⁶.

Se observó que el debate sobre la condicionalidad de los derechos humanos “permanece ampliamente teórica debido a la falta de mecanismos de imposición y recursos judiciales”⁵⁷. Sin embargo, la HRDDP muestra que, primeramente, la ONU se considera legalmente asociada a provisiones, tanto positivas cuanto negativas, del derecho internacional de derechos humanos y, en segundo, que es posible crear mecanismos eficientes para que sepamos que han sido cumplidos.

4. ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN Y LA BRIGADA DE INTERVENCIÓN DE LA FUERZA

En enero de 2010, la MONUC y la ACNUR publicaron una estrategia de protección de civiles para todo el sistema ONU⁵⁸. Construida sobre documentos estratégicos anteriores e informes de lecciones aprendidas en el terreno y el CG del DPKO, en que hubo el intento en definir “protección” y, además, se enmarcó los primeros intentos de una misión de la ONU en definir lo que se entendía como POC e como se

para.26. La MINUSMA lleva en consideración la necesidad de proteger civiles y mitigar riesgos a civiles, incluyendo, mujeres, niños y desplazados y objetos civiles en el cumplimiento de su mandato...donde realizado en forma conjunta con las Fuerzas de Seguridad y Defensa de Mali, siguiendo estrictamente la Human Rights Due Diligence Policy.

⁵⁶ *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013*

⁵⁷ *Jeremie Labbe y Arthur Boutellis 'Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces', International Review of the Red Cross, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59*

⁵⁸ *Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC) y Alto Comisariado de la ONU para Refugiados, "UN System-Wide Strategy for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo", enero de 2010*

pretendía implementarla a través del mandato. “Protección” fue definida como:

Todas las actividades que tiene por objeto asegurar la seguridad y la integridad física de poblaciones civiles, especialmente niños, mujeres y otros grupos vulnerables, incluyendo desplazados; prevenir la perpetración de crímenes de guerra y otros actos deliberados de actos de violencia contra civiles; asegurar acceso humanitario; y asegurar total respeto a los derechos del individuo, de acuerdo con órganos relevantes de derecho nacional e internacional, o sea, derecho de los derechos humanos e internacional humanitario.⁵⁹

La estrategia dio énfasis, sin embargo, a que se “llevara en consideración la necesidad de reconciliar e integrar el mandato de la MONUC para proteger civiles con su mandato para apoyar las operaciones de las brigadas integradas de las FARDC. Ella reconoce la responsabilidad principal del Estado de proteger sus propios ciudadanos, e incorpora las diversas dimensiones humanitarias, de seguridad y de derechos humanos de la protección en la RDC”⁶⁰. También se observó que: “La MONUC no tiene la capacidad operacional de emplear las tropas en todos los locales... y debe mantener su capacidad de intervenir en manera decisiva a través de un equilibrio entre concentración de fuerzas para mantener reservas estratégicas y tácticas, y despliegues extensivos en áreas prioritarias para proteger civiles que están en riesgo”⁶¹. La estrategia aseguró que “protección sostenible” sólo podría lograrse “a través de la restauración de un sistema de justicia funcional y administración civil”⁶², pero que la misión “puede

⁵⁹ *Ibid.*, para 15

⁶⁰ *Ibid.*, para 2

⁶¹ *Ibid.*, para 12

⁶² *Ibid.*, para. 13

precisar modelar su apoyo a las FARDC, basándose en el comportamiento del último y respetar el DIH y el derecho de los derechos humanos”⁶³.

El ejército congolés y la MONUC condujeron otra operación conjunta en enero de 2010, pero la MONUC argumentó que fue más selectiva en sus blancos; e informes de la misión dieron énfasis que hubo mucho más foco en mantener territorio recapturado y en desarrollar instituciones del Estado en ellos⁶⁴. La misión también señaló un número de iniciativas para aumentar enlaces con comunidades locales, recolectar más informaciones sobre amenazas en potencial y el desarrollo de una base de datos para identificar áreas que “deben protegerse”⁶⁵. Informes subsecuentes han detallado el uso creciente de los *Joint Protection Teams* (JPTs – Equipos de Protección Conjunta), *Community Liaison Advisers* (CLAs – Asesores de Enlace de la Comunidad), *Community Alert Mechanisms* (CANs – Mecanismos de Alerta de la Comunidad) y la formación de Bases Operacionales Móviles. El Consejo de Seguridad en seguida encorajó el uso de tales “medidas innovadoras implementadas por la MONUSCO en la protección de civiles.” Juntas, esas medidas señalan tanto una interpretación mucho más pro activa del mandato de POC de la misión cuanto un modo diferente de pensar sobre como cumplirlo, con énfasis más en la estrategia civil de lo que en la militar. Desplegar a fuerzas con el objetivo más de proteger civiles de lo que de “derrotar al enemigo” se sobrepone a alguna teoría contemporánea de contrainsurgencia⁶⁶, pero también al tipo de estrategias de vigilancia comunitaria robusta usada en operación de “pacificación”, tales como aquellas conducidas en chabolas

63 *Ibid.*, para 21

64 31o Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.S/2010/164, del 30 de marzo de 2010, para 2

65 *Ibid.*, para 70

66 *Leer, por ejemplo, David Kilcullen, The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one, London: Hurst & Co., 2009, which reflects on his experiences designing the 'surge' in Iraq in 2007 and subsequent similar operations in Afghanistan.*

de Río de Janeiro⁶⁷.

A mediados de 2010, la MONUC fue transformada en MONUSCO, con una referencia a la “estabilización” añadida al título de la misión que pretendía “reflexionar la nueva fase que el país había alcanzado”⁶⁸. A pesar de ataques a civiles y violaciones de los derechos humanos continuaron con regularidad, informes de la misión estaban más optimistas desde el 2011. La captura y deserciones de comandantes importantes de la FDLR, junto con detenciones de líderes claves en Europa, redujeron su grupo activo a algunos pocos miembros. Un número creciente de la milicia Mai-Mai y grupos rebeldes también optaron, como relatado, por negociar sus rendiciones e integración a las fuerzas armadas congoleñas.

En abril de 2012, sin embargo, un nuevo grupo rebelde armado, formado principalmente por ex milicianos de la CNDP y liderados por Ntaganda, surgió, conocido como M23. Ello mostró que el gobierno falló en respetar los términos de ese acuerdo de paz, firmado el 23 de marzo de 2009 y fallaba al tomar medidas suficientes contra las FDLR. Un panel investigativo asignado por la ONU encontró pruebas suficientes para mostrar que Callenda había ofrecido apoyo directo a esa rebelión⁶⁹. El 20 de noviembre de 2012, los rebeldes rápidamente asumieron el control de Goma, después de ésta haber sido abandonada por tropas del gobierno. Los *peacekeepers* de la MONUSCO no intentaron prevenir que los rebeldes entraran en la ciudad y algunos oficiales más antiguos expresaron incertidumbres si las Reglas de Enfrentamiento (ROE) permitían el uso

⁶⁷ Para una descripción, leer Conor Foley, *Pelo telefone: rumours, truths and myths on the pacification of the favelas of Rio de Janeiro*, Río de Janeiro: Humanitarian Action in Situations Other than War, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, March 2014

⁶⁸ Resolución 1925 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 28 de mayo de 2010, para. 1. Lea también la web de la MONUSCO, background <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>, acceso el 19 de noviembre de 2013

⁶⁹ Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, UN Doc S/2012/843, el 15 November 2012.

de la fuerza para prevenir avance rebelde y si eso no estaría amenazando directamente a los civiles en ese momento. También no hubo ningún intento para detener a los rebeldes a causa de la incertidumbre semellante sobre la situación legal.

El 2 de diciembre de 2012, el M23 se retiró de la ciudad tras una fuerte presión diplomática sobre Callenda de otros países de la región. Eso fue coordinado por la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR, sigla en inglés), apoyada en manera irrestricta por el Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana (UA), y la Comunidad de Desarrollo Sudafricano (SADC, sigla en inglés). La ICGLR había previamente, al comando de Callenda, pedido que la UA y la ONU trabajasen juntas para establecer “una Fuerza Internacional neutra para erradicar el M23, las FDLR y todas otras Fuerzas Negativas en la parte oriental de la RDC”⁷⁰. La rebelión del M23 dio fuerza adicional a esa demanda, sin embargo la cuestión de los cuales las tropas de los países deberían formar sus miembros era polémica.

En marzo de 2013, tras consultas con la UA, SADC y ICGLR, el Consejo de Seguridad autorizó la Brigada de Intervención de la Fuerza para realizar operaciones militares contra grupos armados en la RDC⁷¹. Al anunciar su formación, la ONU declaró que el Consejo de Seguridad había “aprobado la creación de su primerísima fuerza de combate “ofensiva”, que pretendía realizar operaciones con blanco para “neutralizar y desarmar” el notorio Movimiento de March 23 (M23), así como otros rebeldes congoleños y grupos armados extranjeros”⁷². En el mismo mes, siguiendo una ruptura

⁷⁰ *Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados Miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR) sobre la Situación de Seguridad en la parte oriental de la República Democrática del Congo (RDC)”, Reunión de Cúpula Extraordinaria de los Jefes de Estado y Gobierno, Addis Ababa, Etiópia, el 15 de julio de 2012*

⁷¹ *Resolución 2098 del Consejo de Seguridad de la ONU, del 28 de marzo de 2013, para 12 (b).*

⁷² ‘UN News, ‘United Nations, “‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo’, 28 March 2013, <http://www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm>, accessed 5 May 2015

dentro del grupo rebelde, Ntaganda se entregó a la Embajada de los EUA en Callenda y fue llevado bajo custodia por la TPI. La rebelión del M23 se encerró en noviembre de 2013 tras mucha lucha en la cual la Brigada de Intervención ofreció apoyo directo a las fuerzas armadas congoleesas, utilizando artillería y helicópteros de ataque, así como realizó acciones defensivas para proteger civiles en el área⁷³. Aproximadamente 6.000 rebeldes se rindieron a la MONUSCO y a las fuerzas del gobierno.⁷⁴

La MONUSCO declara que la derrota de esa rebelión también había llevado a propuestas de “varios otros grupos armados en Kivu del Norte... que buscaban la rendición o negociación”⁷⁵. Sin embargo, ella observó que casi 10.000 incidentes relacionados a la seguridad, amenazando civiles, dentro de los términos del mandato de la misión, en octubre y noviembre de 2013⁷⁶, incluyendo un alto número de asesinatos, estupros y secuestros, algunos de los cuales fueron cometidos por miembros de las fuerzas armadas congoleesas⁷⁷. El EACDH también acusó a las fuerzas armadas congoleesas de tortura, malos tratos de detenidos del M23, matando civiles, saqueando, y quemando villas y cometiendo estupros en masa y otras violencias sexuales⁷⁸. Ataques contra civiles continuaron y la

73 Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2013/757, del 17 de diciembre de 2013, paras 17-20 y 37-40.

74 Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2014/450, del 30 de junio de 2014, para 88

75 Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2013/757, del 17 de diciembre de 2013, para 22

76 Ibid., para 36. “En octubre y noviembre, el cluster de Protección de las Naciones Unidas relató 9.515 incidentes en Kivu del Norte, Kivu del Sur y provincias orientales, donde seis equipos conjuntos de protección han sido empleadas para evaluar la situación e identificar necesidades de protección. Durante octubre y noviembre, la MONUSCO recibió 504 alertas de protección, 359 de ellas en Kivu del Norte, a través de redes de alertas comunitarios. En respuesta, la MONUSCO desplegó fuerzas de reacción rápida y envió a patrullas de investigación o, donde fuera adecuado, envió las alertas para fuerzas de seguridad nacional.”

77 Ibid., paras 47-53

78 La Oficina del Alto Comisariado de la ONU para Derechos Humanos (EACDH) y la MONUSCO, Informe de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Violaciones perpetradas por soldados de las Fuerzas Armadas Congoleesas y Combatientes del M23 en Goma y Sake, Provincia de Kivu del Norte, y en y alrededor de Minueva, Provincia de Kivu del Sur, del 15 de noviembre al 2 de diciembre de 2012, mayo de 2013, 2013, pp. 9-10,

ONU continúa a recibir críticas por haber fallado en la prevención de los mismos⁷⁹.

En marzo de 2014, el Consejo de Seguridad extendió el mandato de la MONUSCO hasta el próximo año e incluyó a la Brigada de Intervención en él, “sobre una base excepcional y sin crear un precedente o cualquier perjuicio”⁸⁰. La palabra “inminente” también fue retirada del mandato de POC⁸¹. Con la derrota de la rebelión por la Brigada de Intervención, que está bajo el mismo *force commander* tal cual la MONUSCO como un todo, está prestando más atención a otros grupos armados⁸². Algunos elogiaron el mandato robusto de la Brigada de Intervención⁸³, mientras otros alertaron que ella pone en tela un precedente peligroso de misiones de la ONU al verse un partido activo en conflictos y cambiando, entonces, de mantenimiento de la paz para combates⁸⁴.

79 *Human Rights Watch, RDC: Army, UN Failed To Stop Massacre, New York: HRW, del 3 de julio de 2014. Este informe que a pesar de estar alerta a un masacre en Mutarule el 6 de junio de 2014, al mismo tiempo en que asesinatos ocurrían, el comandante de un contingente de la MONUSCO en las cercanías dijo que él fue informado por sus superiores nacionales para sólo aclarar la situación y coleccionar más informaciones y no intervenir directamente. Leer también UN News Centre, ‘DR Congo: UN boosts force in east after gruesome massacre of civilians’, 16 December 2013. En diciembre de 2013, las tropas de la ONU encontraron cuerpos de 21 civiles que habían sido brutalmente asesinados por atacantes desconocidos. Las víctimas fueron muertas con machetes y cuchillos, y el más joven entre los muertos tenía sólo algunos meses de vida mientras hubo el testimonio de que tres chicas habían sido estupradas antes de ser decapitadas.*

80 *Resolución 2147 del Consejo de Seguridad de la ONU, del 28 de marzo de 2014 y 2211 del 26 de marzo de 2015. Ello dio un límite de tropas autorizadas de 19.815 militares, 760 observadores militares y oficiales de Estado Mayor, 391 policiales y 1.050 unidades constituidas de policía. Leer también UN Security Council Resolutions 2198 (2015), 2147 (2014), 2136 (2014) y 2211 (2015). El número total de tropas se mantuvo a pesar de que en 2015 el número de tropas desplegadas haya sido reducido a 2.000.*

81 *Ibid., para 4 (i): “Asegurar, dentro de su área de operaciones, protección efectiva de civiles bajo amenaza de violencia física, incluyendo patrulla activa, con atención particular a civiles juntos en campos de desplazados y refugiados, agentes humanitarios y defensores de derechos humanos, en el contexto de violencia que surge de cualesquier partidos involucrados en el conflicto y mitigar el riesgo a los civiles antes, durante y después de cualquier operación militar.”*

82 *UN News, ‘Secretary-General Appoints Lieutenant General Carlos Alberto dos Santos Cruz of Brazil Force Commander for UN Mission in Democratic Republic of Congo’, 17 May 2013, <http://www.un.org/press/en/2013/sga1407.doc.htm>, accessed 5 May 2016*

83 *Evaluación de la implementación y resultados de mandatos de protección de civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas Informe del Office of Internal Oversight Services, UN Doc A/68/787, del 07 de marzo de 2014, para 28*

84 *Sheeran, Scott, and Case Stephanie, The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo, New York: International Peace Institute, November 2014. Jeremie Labbe y Arthur Boutellis ‘Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping*

REFERENCIAS

- Deibert, Michael, *The Democratic Republic of Congo, between hope and despair*, London: Zed Books, 2013
- De Waal, Alex, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, London: James Currey, 1997
- Foley, Conor, *Pelo telefone: rumours, truths and myths on the pacification of the favelas of Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations Other than War, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, March 2014
- Holt, Victoria and Taylor, Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation*, OCHA/DPKO, United Nations, 2009
- Human Rights Watch, *War crimes in Kisangani: the response of Rwandan-backed rebels to the May 2002 mutiny*, HRW, August 2002
- Human Rights Watch, *DR Congo: Army, UN Failed To Stop Massacre*, New York: HRW, July 3, 2014
- Human Rights Watch, *Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians*, New York: HRW, December 2008.
- Human Rights Watch, 'ICC: Congolese Warlord to go to trial', New York: HRW, 9 June 2014; Human Rights Watch, *DR Congo: Arrest Bosco Ntaganda for ICC trial*, New York: HRW, 13 April 2012
- Human Rights Watch, 'You will be punished': *Attacks on civilians in Eastern Congo* New York: HRW, December 2009
- Human Rights Watch, *DR Congo: Brutal Rapes by Rebels and Army*, HRW, 8 April 2009
- Institute for War and Peace Reporting, *Hutu Militia Rampages Across North Kivu*, IWPR, AR No. 212. 11 May 2009
- Kilcullen, David, *The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one*, London: Hurst & Co., 2009, which reflects on his experiences designing

partnerships with non-UN security forces', International Review of the Red Cross, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59

- the 'surge' in Iraq in 2007 and subsequent similar operations in Afghanistan.
- Labbe, Jeremie and Boutellis, Arthur 'Peace operations by proxy: implications for humanitarian action of UN peacekeeping partnerships with non-UN security forces', *International Review of the Red Cross*, Volume 95 Number 891/892 Autumn/Winter 2013, pp.539-59
- Moore, Jonathan (ed) *Hard Choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield, 1998
- Ogato, Sadako, *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*, New York: W. W. Norton & Co., 2005
- Power, Samantha, *Chasing the Flame, Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*, London: Penguin Books, 2008
- Sheeran, Scott, and Case Stephanie, *The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo*, New York: International Peace Institute, November 2014
- Terry, Fiona *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*, Ithaca: Cornell University, Press, 2002
- UN *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations* Report of the Office of Internal Oversight Services, UN Doc A/68/787, 7 March 2014
- UN *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, October 2004
- UN *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 5 March 2013
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and MONUSCO, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations Perpetrated by Soldiers of the Congolese Armed Forces and Combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012*, May 13, 2013



■ EL ENTRENAMIENTO DE CIVILES PARA ACTUAR EN CONTEXTOS INSTABLES

Coronel José Ricardo Vendramin Nunes¹

RESUMEN

El artículo trata de desarrollar ideas acerca de la complejidad de los conflictos contemporáneos. Establece una relación de los conflictos con la necesidad de prepararse a civiles para actuar en estos contextos. Concluye con las características deseables de un futuro curso que atienda a estas necesidades.

Palabras claves: Conflictos, civiles, entrenamiento.

1. EL CONFLICTO CONTEMPORÁNEO

Este apartado inicial tiene por objeto sembrar ideas sobre la complejidad en vigencia en las actuales áreas de conflicto, tanto ellas en un cuadro de intervención legitimado por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como en una situación de violencia perpetrada por el propio Estado o por grupos armados; situaciones en que el personal civil, trabajando en actividades relacionadas al proceso de paz o proveyendo apoyo a la población local, precisa enfrentar para cumplir tareas distintas.

Es extremadamente difícil, en los días actuales, caracterizar

¹ Director del CCOPAB

y clasificar los conflictos según la visión clásica de la Ley Humanitaria Internacional. Las formas actuales de violencia han desafiado al Comité Internacional de la Cruz Roja cuanto al mantenimiento y actualización de parámetros que permitan realizar la protección de civiles y de no combatientes en regiones donde ocurra el conflicto.

Áreas de conflicto actuales son encontradas en un largo espectro de posibilidades y motivaciones, con la existencia, y muchas veces la coexistencia, de actores estatales que casi siempre trata de respetar a las reglas y actores no estatales que las violan intencional y constantemente como forma de actuación que les confiere relevancia y visibilidad. Ejemplos recientes incluyen a grupos transnacionales extremadamente violentos y completamente al margen de la ley.

De hecho, el mundo está cada vez más peligroso y las áreas inestables, a su vez, están más carentes del respeto a las reglas básicas de protección de la condición humana. Eventos recientes y aún en desarrollo en Ucrania, Siria e Irak ponen de manifiesto casi a diario la vulnerabilidad de civiles, sean trabajadores humanitarios o de desarrollo, periodistas, expertos en materias civiles, políticos, de derechos humanos o en materia judicial y consultores de cualquier naturaleza.

El Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, sigla en inglés), institución internacionalmente valorada, tras estudiar casi 600 operaciones de paz en el período de 2000 a 2010, señaló, en su anuario, que el conflicto actual también puede ser considerado como un subproducto de cierta multipolaridad internacional que, lamentablemente, ha generado más disputa de que cooperación. Ese hecho trae consecuencias adicionales a los conflictos actuales, teniendo en vista que las soluciones, muchas veces, sufren con intereses conflictivos de actores externos. La situación en Siria es un ejemplo típico en que la

inestabilidad es potencializada por factores externos.

Las Naciones Unidas, a su vez, en su esfuerzo por la paz, cumplen las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad que, eventualmente, producen misiones de paz en ambientes volátiles, con bajo nivel de consentimiento local y con riesgos significativos para peacekeepers de todas las categorías, incluyendo funcionarios civiles de la organización, contratistas y voluntarios, e integrantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales. Insertados en estos ambientes, también están agentes civiles de cooperaciones bilaterales de las más distintas naturalezas, tales como agricultura, salud, medio ambiente, reducción de la violencia urbana y muchas otras.

Ambientes operacionales en áreas de conflicto se constituyen, casi siempre en un microcosmos específico, con una multitud de agentes con intereses y mandatos distintos, operando en diferentes grados de inestabilidad. Al final, independientemente del tipo de organización internacional en presencia en el país de destino o de la relación bilateral que pueda existir, trabajar en contextos inestables requiere, además de la expansión de aptitudes personales, un claro entendimiento del ambiente, con énfasis en las amenazas presentes y vulnerabilidades locales.

La inserción de personal en ambientes así requiere calificaciones, capacidades y competencias generales y específicas que preparen a la persona para, individual y colectivamente, eximirse eficientemente de sus obligaciones profesionales, al mismo tiempo en que preserva su salud y mantiene su seguridad.

No es necesario agrandar más el asunto para concluir que la presencia de civiles a servicio internacional, nacional o como individuos, actuando aisladamente en contextos inestables genera, sin dudas, demandas de preparación correcta y entrenamiento intenso y preciso.

2. EL ENTRENAMIENTO DE CIVILES PARA ACTUACIÓN EN CONTEXTOS INESTABLES

Antes de discutir entrenamiento de civiles, es importante realizar una diferenciación entre preparación y entrenamiento. A modo simplista y desde un punto de vista militar tal vez aplicable a este contexto, preparación significa establecer las necesidades de todo el orden para el trabajo en áreas inestables y proveer las demandas adecuadamente, según un plan lógico y progresivo.

Preparación alcanza, en esta visión, establecer orientaciones, normativas y patrones, seleccionar a los recursos humanos, especialmente los líderes, obtener y distribuir equipamientos y suministros, y planificar y conducir entrenamiento que capacite a individuos y equipos al desempeño en ambientes inestables. Entrenamiento, de esa manera, forma parte vital de la preparación, pero no es la única actividad necesaria antes de desplegarse para actuar en países con grados de violencia e inestabilidad importantes.

El entrenamiento de civiles no es novedad y forma parte de la rutina de varias organizaciones internacionales, como ONU, Unión Europea (UE), Unión Africana (UA) y muchas otras estatales y también privadas, además de agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, que ofrecen cursos y ejercicios para capacitar personal para el despliegue en áreas inestables. Un número significativo de países entrena a sus civiles para actuar en contextos inestables en función de cooperación bilateral y programas de asistencia.

A respecto de nuestra región geográfica, se observa que no hay gran disponibilidad de entrenamiento, pese a la sólida demanda. Brasil, en particular, a modo intermitente, pero por un largo período, ha enviado

oficialmente a equipos civiles para trabajar en áreas de conflicto como parte de programas de asistencia y cooperación internacional. Similarmente, organizaciones no gubernamentales y empresas comerciales brasileñas envían a civiles al exterior con diferentes propósitos.

Brasil ya desplegó a observadores y monitores electorales, técnicos de agencias de gobierno, técnicos de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), del Servicio Social de la Industria (SESI) y muchos otros; algunos equipos desplegados con regularidad. Este personal, en general, no es empleado con entrenamiento suficiente en seguridad, salud y ambientación con la cultura local. Este artículo no tiene como foco discutir las características de una posible audiencia, puesto que ésta ya existe.

Hay un sinnúmero de ventajas al realizar la preparación adecuada antes de desplegar para un área geográfica de trabajo nueva, especialmente si esa área ofrece riesgos y obstáculos significativos para la ejecución de tareas.

Además de otros aspectos mencionados con anterioridad, un entrenamiento bien planificado y enfocado en resultados ciertamente permitirá adquirir un mínimo de conocimiento, habilidades y actitudes para hacer frente a los desafíos presentes en el área de despliegue. Esto es verdad no solamente para la vertiente operacional, o de ejecución de tareas profesionales, pero también para la vertiente logística, en lo que hace referencia a la preparación de equipamientos, colecta de suministros y ajustes de procedimientos.

Al reflexionar acerca de la premisa, no siempre verdadera, de que el personal civil especializado en campos profesionales diversos como judicial, electoral, desarrollo, humanitario y tantos otros, normalmente, no deba estar equipado con las herramientas y conocimiento para actuar

en una zona peligrosa, ¿cuáles son las cualificaciones necesarias y las competencias esenciales que deben poseer o desarrollarse?

Una observación inicial que parece obvia es el hecho de que cualquier entrenamiento debe ser concebido según las necesidades de desempeño visualizadas y que, de esta forma, la función a desempeñar por el individuo entregará los elementos para la planificación del entrenamiento.

Un levantamiento de necesidad de entrenamiento lleva en consideración metas, deficiencias de desempeño, tiempo y recursos disponibles, entre otros puntos. Esto también significa que funciones más complejas exigirán más elaboración en el entrenamiento.

Este raciocinio nos permite considerar que, en principio, podríamos divisar dos conjuntos distintos de conocimientos, habilidades y actitudes que serían deseables para el despliegue en ambientes inestables. Estos conjuntos deben, necesariamente, ser objeto de entrenamiento antes del desplazamiento para el área de conflicto, pero entendiendo también que mucho más será agregado a partir del momento en que el profesional llega al área de misión y inicia sus trabajos.

Un primer conjunto puede contener aspectos esenciales para navegar en ambiente hostil, como por ejemplo, primeros auxilios, entendimiento del contexto político y cultural, comunicaciones, orientación, dirección de vehículos especiales, negociación, análisis de riesgo, protección personal y algunos otros. Este es un grupo de asuntos que todos deben saber, independientemente de la función y del nivel profesional de la persona, y que tiene por objeto garantizar supervivencia y operacionalidad mínimas.

Un segundo conjunto puede incluir tópicos que no son esenciales para fines de supervivencia, pero poseen importancia funcional y atingen bien más hondo en la realidad específica del área de destino. Una ilustración a ese respecto sería el entrenamiento de un observador electoral a enviarse

a un área de misión de paz para monitorear elecciones. Él o ella debe entender la organización electoral del país anfitrión o de destino, códigos electorales y documentación pertinente, mecanismos de establecimiento y funcionamiento de elecciones, planificación, estructuras de apoyo, actores involucrados en la preparación y conducción de las elecciones y otros temas, todo en el universo de la organización internacional y del país anfitrión.

Discutiendo rápidamente la metodología de entrenamiento, es prácticamente unanimidad internacional en el área de enseñanza la adopción de técnicas de aprendizaje para adultos que involucran el trabajo con escenarios y estudios de caso, combinados con actividades de cuño práctico para el desarrollo de habilidades y actitudes relativas a la supervivencia en ambiente hostil y eficiencia operacional en el ambiente de trabajo.

3. UNA VISIÓN INICIAL DE UN FUTURO CURSO PARA EXPERTOS CIVILES

Inicialmente, es relevante registrar que el CCOPAB posee la misión, definida en la Estrategia Nacional de Defensa, revisada en el año 2012, de también capacitar a civiles para la actuación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU y de desminado humanitario. Se observa, por lo tanto, que la participación de civiles en cursos relativos a contextos inestables se da en forma reducida y bajo un currículo no exactamente orientado para las necesidades de los participantes.

Cursos impartidos por el CCOPAB como coordinación civil-militar y logística y reembolso, por ejemplo, pueden eventualmente ser útiles a expertos civiles, pero han sido planificados a una audiencia militar, la cual generalmente trae consigo capacitaciones adquiridas a lo largo del

tiempo profesional, que son vitales en ambientes de riesgo. Por otro lado, imparten asuntos que no son objeto de interés a público civil.

De pronto, tal vez sea útil analizar, en líneas generales, los factores que influyen en la concepción de un posible curso volcado a una audiencia exclusivamente civil, para después concluir sobre sus posibilidades y limitaciones.

Primero es importante verificar que la adquisición de habilidades y el desarrollo de actitudes llevan un tiempo considerable. Cuando los asuntos son relativos a técnicas de supervivencia y actuación en contextos inestables, ese proceso demanda aún más tiempo debido a gran necesidad de práctica y repetición. Cabe imaginar el tiempo necesario a la obtención de destrezas en primeros auxilios, por ejemplo, campo del conocimiento esencial para actividades en áreas peligrosas.

Así, es necesario, sin dudas, ajustar la duración del curso a parámetros que resulten en capacitación mínima para el participante.

Otro factor a considerar es la diversidad de la potencial audiencia. Se espera que un curso de esta naturaleza sea frecuentado por una variedad de profesionales de orígenes diferentes, lo que genera la necesidad de nivelar conocimientos. Este contenido común a todos puede obtenerse por medio de algunas actividades de enseñanza a distancia, previamente, a una fase presencial. La nivelación de conocimientos, cuando bien planificada y dimensionada, puede realizarse con éxito para parte del contenido teórico del curso.

Un tercer punto se refiere al conocimiento o no del país de destino, donde está el contexto inestable específico. Entrenamiento genérico es recomendable para un público que no está seguro cuanto al local y momento de despliegue. Entrenamiento específico es apropiado para situaciones en que la decisión de viajar para área peligrosa ya está tomada. De manera

rápida y sin gran profundidad de análisis, un futuro curso piloto a civiles tendría probablemente características de entrenamiento genérico.

De esa forma, un curso así, *a priori*, debería tener el propósito de realizar una preparación básica y generalista para la actuación en un área inestable. Caso se sepa anticipadamente el local de destino, el curso puede añadir preparación específica para la misión o área particular a la misma época, con mayor duración de la actividad, o en etapa posterior.

Considerando los dos conjuntos de conocimientos mencionados anteriormente, se puede pensar en dividir un potencial curso en dos fases. Una fase podría orientarse para demostraciones seguidas de prácticas cortas sobre técnicas especiales de capacitación individual. Otra fase podría ser planificada sobre estudios de casos y escenarios, dirigida para la adquisición de conocimientos teóricos relativos a planificación, ambiente internacional y otras disciplinas. Esta última fase no debería prescindir de técnicas de enseñanza a distancia.

Cursos de esta naturaleza indicarían también el diseño de un pequeño ejercicio práctico integrador al final. En otras palabras, en el momento en que los conocimientos, habilidades y actitudes ya se encuentran establecidos, el curso ofrece una especie de práctica que tiene por objeto verificar si los participantes presentan las capacidades mínimas deseadas para el trabajo en ambientes inestables.

Un ejercicio integrador procura insertar diferentes disciplinas en un mismo escenario, proponiendo desafíos de cierta intensidad y de rápida respuesta, que pueden ser individual o colectivamente resueltos. Debe visualizarse como la oportunidad última para que el participante se sienta preparado y debe proporcionar las condiciones para el incremento de su autoconfianza.

En sus primeras ediciones, este tipo de curso probablemente

buscaría la formación de masa crítica, pero anhelaría siempre por el deseable despliegue de ex participantes en actividades reales en áreas con contextos inestables.

Las posibilidades son muchas y pueden en el futuro ir más allá de la satisfacción de demandas nacionales, generando, incluso, visibilidad y relevancia que llamen la atención de participantes internacionales. A pesar de posibles óbices, de cualquier ángulo, todos fácilmente capaces de resolverse, se puede concluir con seguridad que un curso para la preparación de civiles cumpliría con éxito su finalidad.

REFERENCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional da Defesa, 2012. Disponible en: <www.defensa.gov.br/index.php/estado-e-defensa-a/estrategia-nacional-de-defensa>. Acceso en: 01 nov. 2014.

_____. Ministério da Defesa. Portaria nº 952-MD, de 15 de junho de 2010, de creación del CCOPAB.

_____. CCOPAB. Programa Acadêmico do CCOPAB 2015, 2015. Disponible en: <www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt>. Acceso en: 11 ene 2015.

_____. EMBRAPA. Programa de Aquisição de Alimentos da África, 2014. Disponible en: <www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1903224/projeto-de-cooperacao-entre-brasil-e-africa-e-discutido-na-embrapa>. Acceso en: 11 dic. 2014.

_____. SESI. Programa Cozinha Brasil, 2014. Disponible en: <www.portaldaindustria.com.br/sesi/busca/?q=cozinha+brasil>. Acceso en: 27 ene. 2015.

UNITED NATIONS. Policy: Training for all United Nations Peacekeeping Personnel, 2010. Disponible en: <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>. Acceso en: 29 nov. 2014.

_____. Guidelines: On Design, Delivery and Evaluation of Training (Training Cycle), 2010.

Disponible en: <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>. Acceso en: 29 nov. 2014



■ PROYECTO DE EFECTO RÁPIDO: LA EXPERIENCIA DEL COMPONENTE MILITAR DE LA MINUSTAH^{1*}

Henrique Siniciato Terra Garbino^{2**}

RESUMEN

Proyectos de efecto rápido (QIPs, sigla en inglés) son, por definición, proyectos rápidos, simples y baratos. QIPs vienen siendo implementados desde 1992 en diversas misiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de prestar ayuda humanitaria o de “conquistar corazones y mentes” de la población local, principalmente para contribuir para la credibilidad de la misión. Este trabajo analiza la implementación de QIPs por el Componente Militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Se realizó este trabajo por intermedio de una consulta documental y revisión bibliográfica sobre la implementación de QIPs por la ONU, en general y especialmente por la MINUSTAH; en conjunto con entrevistas y encuestas respondidas por oficiales de la sección de Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas y miembros de la Oficina de Asuntos Civiles que actúan o actuaron en Haití. Se observó que, mismo no siendo posible medir cuantitativamente las consecuencias de QIPs, y a pesar de algunas reservas, su eficiencia se pudo comprobar especialmente en la promoción de la credibilidad de la misión; en el aumento de la seguridad para operaciones militares; y finalmente, facilitando la implementación del mandato de la misión. Se concluyó que la implementación de QIPs por el Componente Militar de la MINUSTAH, basándose en el proceso de implementación adoptado y en las necesidades enfrentadas por la MINUSTAH, es provechosa y debe ser utilizada como una entre las distintas herramientas del proceso de estabilización.

¹ * Este trabajo fue adaptado de la monografía Os projetos de impacto rápido e o desenvolvimento do Haiti (2010) y del artículo Projetos de impacto rápido: credibilidade, segurança, inteligência e desenvolvimento (2011), ambos del autor.

² ** El autor es Teniente Primero del Arma de Ingeniería del Ejército Brasileño, formado en Ciencias Militares por la Academia Militar das Agulhas Negras y actualmente trabaja como instructor en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil. Para cualesquier comentarios o dudas, favor contactar: henriquegarbino@gmail.com.

Palabras claves: proyecto de efecto rápido; mantenimiento de la paz; MINUSTAH; componente militar.

1. INTRODUCCIÓN

Los proyectos de efecto rápido (QIPs) fueron creados e implementados por primera vez a lo largo de una acción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nicaragua en el año de 1991. Esos proyectos eran, en general, obras de infraestructura básica, de rápida implementación e planificación, bajo presupuesto y de pequeña escala (por ejemplo, reparación de vías, reformas de escuelas, puestos de saúde y perforación de pozos artesianos). Los objetivos a lograr en esa ocasión eran atender a las necesidades básicas de la población, realizando QIPs en ayuda humanitaria a aquellas comunidades (UN, 2004c; 2013a).

Debido a la alta visibilidad de los proyectos, los QIPs han sido incluidos en la estrategia global de estabilización en las distintas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como un medio para mejorar la credibilidad de las misiones entre las comunidades afectadas. La Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH³) viene implementando proyecto de efecto rápido desde el año de 2004, tanto por intermedio de sus componentes civil y militar, como por de otros actores externos, tales como organizaciones no gubernamentales (ONGs) y autoridades locales (UN, 2015a).

El objetivo de este trabajo es analizar la experiencia del Componente Militar de la MINUSTAH en la implementación de QIPs, desde el año de 2004 hasta el 2015, cuando los militares cesaron los proyectos debido al proceso de reducción de la misión. Este trabajo fue realizado a través de una consulta documental y revisión bibliográfica sobre la implementación

3 *Acronimo en francés para Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti.*

de proyecto de efecto rápido por las Naciones Unidas, en general, y por la MINUSTAH, en particular; conjuntamente con entrevistas y encuestas respondidas por oficiales de la sección de Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas (UN-CIMIC⁴) y miembros de la Oficina de Asuntos Civiles que actuaban o actuaron en Haití.

Los proyectos de efecto rápido representan un grupo bien específico y definido de proyectos, que vienen siendo descritos por algunas agencias humanitarias como “actividades de corazones y mentes” o “proyectos de apoyo a la comunidad” (UN, 2014a, p. 207, traducción del autor). Diferente de actividades y proyectos similares que pueden ser realizados en forma independiente por unidades militares, y que son vehementemente criticados por la comunidad humanitaria, QIPs deben ser sometidos obligatoriamente a la evaluación y supervisión civil.

De manera igual, los proyectos son sufragados con un presupuesto específico y en conformidad con una estrategia integrada, limitando así la influencia política en su implementación. Tal vez más significativamente, las unidades militares generalmente no ejecutan los proyectos directamente, pero sí por intermedio de la contratación de servicios. Las tropas pueden ofrecer directamente, entre otros, seguridad del área, escoltas, apoyo logístico o de ingeniería militar (UK, 2006).

Por lo tanto, el estudio de QIPs representa una buena oportunidad para evaluar la conducción de proyectos de ayuda humanitaria y de desarrollo por los militares y bajo fiscalización civil normada.

2. BREVE HISTÓRICO

Los proyectos de efecto rápido han sido creados en el año de 1991 por la Oficina del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para

4 *Acrónimo en inglés para United Nations Civil-Military Coordination.*

Refugiados (ACNUR) en Nicaragua. Esos proyectos presentaban dos características básicas: participación comunitaria y la realización de obras en pequeña escala y de rápida implementación, con un único destino de recursos. El objetivo principal de esos proyectos de ayuda humanitaria era la asistencia a las necesidades inmediatas de los repatriados y desplazados internos en Nicaragua (UN, 2004c; 2013a).

Esas características han sido bien recibidas por los donantes de las Naciones Unidas y ampliamente divulgadas por el ACNUR, siendo la espina dorsal de las prácticas de reintegración en la década de 1990. Con el decurso del tiempo, los QIPs cambiaron de las pequeñas obras comunitarias para un medio término entre el alivio de las necesidades básicas e inmediatas y el desarrollo a largo plazo (UN, 2003).

Además, los proyectos de efecto rápido se mostraron altamente visibles a los ojos de la comunidad apoyada, generando efectos inmediatos y aumentando la confianza de la población local en la misión de la ONU. Oficialmente, en el renombrado “Brahimi Report”⁵, los QIPs fueron implementados como otra herramienta en el proceso de paz, y no como ayuda humanitaria (UN, 2000a).

La estrecha relación entre QIPs y el mantenimiento de la paz y estabilidad fue registrada en el informe, emitido en el año de 2000. El informe recomendaba que todas las misiones de paz deberían poseer la capacidad de mostrar una diferencia en la vida de las personas, para ayudar a establecer la credibilidad en la misión, especialmente durante sus primeras fases. La financiación para proyectos de efecto rápido fue, sin embargo, extendido además de esos cursos iniciales (UN, 2000a; 2000b; 2004a; 2004b; 2013a), viabilizando la implementación de QIPs en distintas misiones de mantenimiento de la paz.

En respuesta a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones

5 A/55/305-S/2000/809: *Report on the Panel on United Nations Peace Operations* (UN, 2000a).

Unidas (AGNU) A/RES/60/266 (UN, 2006a) y en conformidad con las directrices generales de la AGNU sobre QIPs (UN, 2007b); el Secretariado de la ONU emitió en el año de 2007, por intermedio del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno (DPKO/DFS⁶), una directiva sobre proyectos de efecto rápido (UN, 2007c; 2013a). Directrices subsidiarias sobre QIPs fueron emitidas en 2009 (UN, 2009a; 2013a) y la más reciente normativa oficial sobre QIPs (UN, 2013a) fue publicada en 2013, después de revisión profunda en el año de 2011.

2.1 Directrices del DPKO/DFS

Las directrices del DPKO/DFS sobre proyectos de efecto rápido los definen como “proyectos de pequeña escala, rápida implementación, en beneficio de la población. Dichos proyectos son utilizados por las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para establecer y construir la confianza en la misión, en su mandato y en el proceso de paz, mejorando, de esa forma, el ambiente para una implementación eficiente del mandato” (UN, 2013a, p. 3, traducción del autor). Correspondientemente, los proyectos deben ser divulgados durante toda la ejecución y después de la conclusión satisfactoria (UN, 2013a).

Los proyectos de efecto rápido pueden alcanzar una amplia gama de actividades, variando según el área de enfoque y las comunidades involucradas, lo que incluye, entre otros: “proyectos de infraestructura básica, suministro de equipamientos, creación de empleos a corto plazo, programas de capacitación no recurrentes, y la realización de actividades relacionadas a la construcción de la confianza” (UN, 2013a, p. 4, traducción del autor).

⁶ Acrónimos en inglés para *Department of Peacekeeping Operations* e *Department of Field Support*.

Las directrices aseguran que los proyectos de efecto rápido no son ejecutados como ayuda humanitaria o asistencia al desarrollo a largo plazo; tampoco son ellos recursos programables que puedan ser contados para implementar tareas del mandato (UN, 2013a). Aunque puedan complementar esas actividades, su principal objetivo es auxiliar el proceso de paz, construyendo la llamada “confianza pública” (UN, 2007c).

Los proyectos deben ser concebidos y seleccionados conforme los siguientes criterios, (incluso implementarlos a través del fortalecimiento de las capacidades y de la credibilidad de actores locales, como autoridades locales o ONGs): (1) contribuir para la aceptación de las tareas del mandato por la población o apoyar la credibilidad de la misión, mostrando progreso donde falta confianza; (2) contribuir para la construcción de confianza en el proceso de paz, incluso mostrando los primeros resultados de la paz y de la estabilidad a la población considerada; y (3) contribuir para mejorar el ambiente para una implementación eficiente del mandato en apoyo a la misión, incluso por intermedio de la asistencia a las necesidades inmediatas de las poblaciones (UN, 2013a).

De acuerdo con su última definición, QIPs deben ser altamente visibles, de pequeña escala y de bajo costo, con la finalidad de beneficiar a la población dentro de un corto espacio de tiempo, con un presupuesto máximo para proyectos individuales de USD 50.000,00, y con tiempo de ejecución inferior a seis meses. Los proyectos deben ser naturaleza no recurrente y no deben imponer a los beneficiarios gastos financieros imprevistos o exigencias materiales inviables. De la misma forma, deben ser sensibles a potenciales riesgos a la población, incluyendo riesgos de conflicto y de impacto ambiental (UN, 2013a).

Seleccionados de manera transparente e imparcial, los proyectos de efecto rápido deben ser implementados en consulta con las autoridades

locales y con la participación de las comunidades, cuando apropiado. En ese sentido, agencias relevantes de las Naciones Unidas deben ser consultadas, a fin de no duplicar los esfuerzos del Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT⁷) y de otros actores. Por fin, los QIPs deben ser sensibles a cuestiones de género, etnia, edad y vulnerabilidad, siguiendo el principio de *primum non nocere*⁸ en su implementación (UN, 2013a).

Al paso que las directrices establecen que la implementación de proyecto de efecto rápido permanece, en última instancia, bajo la autoridad general del Jefe de la Misión, “QIPs pueden ser ejecutados por la misión, agencias de la ONU, otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales [...] organizaciones locales, autoridades locales, instituciones del gobierno y del estado” (UN, 2013a, p. 6, traducción del autor). Todos estos actores, incluyendo el componente militar de la misión, no necesariamente necesitan, sin embargo, ejecutar el proyecto directamente. El actor que desea implementar un determinado QIP puede identificar una empresa contratada para que provea directamente bienes o servicios para el proyecto (UN, 2013a).

Por último, las directrices del DPKO/DFS resaltan que las misiones deben elaborar sus propias directrices específicas, llevando en cuenta las “prioridades para el foco geográfico y temático, [...] la naturaleza única y el mandato de la misión, [...] el plan [general de la misión] y estrategias más amplias de sensibilización de la comunidad” (UN, 2013, p. 4, traducción del autor).

7 Acrónimo en inglés para United Nations Country Team.

8 Normalmente traducido como “antes de todo, no hace mal”, el principio asegura que, considerando un problema existente, puede ser mejor no intervenir, o incluso no hacer nada, de lo que correr el riesgo de causar más mal de que bien. El principio recuerda que es preciso considerar el posible efecto colateral que cualquier intervención puede ocasionar (SMITH, 2005).

3. EL ABORDAJE DE LA MINUSTAH

La Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití fue establecida el 30 de abril de 2004, para restaurar el orden en Haití, tras un periodo confuso y la deposición del presidente Jean-Bertrand Aristide. La misión tenía como objetivos principales estabilizar el país, pacificar y desarmar a grupos guerrilleros y rebeldes, promover elecciones libres y informadas y apoyar el desarrollo institucional y económico haitiano (UN, 2004h).

Como una herramienta para cumplir su mandato, la MINUSTAH viene sufragando a los QIPs para contribuir en la construcción de un ambiente seguro y estable y en el aumento del sentimiento nacionalista y de la confianza de la población haitiana (UN, 2014b). La misión también reconoció la limitada capacidad de los proyectos de efecto rápido de modificar sustancialmente la situación en Haití, pero asegura la significativa mejoría en la seguridad y en la creación de un ambiente mínimo para cambios concretos en el país (UN, 2009b).

3.1 Condiciones enfrentadas

Haití es el país más pobre de las Américas: gran parte de su población vive abajo de la línea de la pobreza, dependiendo del sector agrícola y permaneciendo vulnerable a la inestabilidad económica y a los daños causados por frecuentes desastres naturales. Casi todo empleo en Haití es informal y la mayoría de la población no consigue proveer las necesidades básicas de sus familias, además de no disponer de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica (USA, 2015b).

En razón de una ausencia institucional histórica en el país, aliada a los altos niveles de corrupción, incapacidad e ineficiencia del gobierno,

las instituciones haitianas sufren de gran falta de credibilidad por parte de la población. Como relata el Secretario General, básicamente todos los sectores del gobierno son vistos con desconfianza por los haitianos, sentimiento extendido a las Naciones Unidas y otros actores internacionales (UN, 2004e; 2004g; 2005b; 2005c; 2005d; 2006d; 2007d; 2008b).

Generalmente, la situación de seguridad en Haití se encuentra estable, a pesar de algunos crímenes y la agitación pública haber aumentado en número, debido a la inestabilidad política causada por la indefinición de las próximas elecciones gubernamentales. Fugas de prisiones, secuestros, estupros y homicidios, frecuentemente resultados de violencia relacionada a pandillas, tienen aumentado y permanecen concentrados en la región metropolitana de Puerto Príncipe. Protestas violentas, la mayoría de ellas, pequeñas en tamaño (menos de mil manifestantes), vienen sido controladas por la policía nacional, sin mucho apoyo operacional de la MINUSTAH (UN, 2015b). Además, la ausencia del Estado en la ley y orden refuerza el clima de impunidad, aumentando la incidencia de crímenes (UN, 2004e).

3.2 Resoluciones del Consejo de Seguridad

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la MINUSTAH inicialmente requerían a la comunidad internacional un esfuerzo de largo plazo para el desarrollo de Haití, entendiendo que el desarrollo socioeconómico y la disminución de la pobreza eran factores determinantes para la estabilización de la paz y de la seguridad del país (UN, 2004h; 2004i; 2005e).

Los proyectos de efecto rápido fueron por primera vez mencionados en la Resolución 1608 (2005), en una solicitud del Consejo de Seguridad para que la MINUSTAH fortaleciera su capacidad de implementar los

QIPs, en coordinación con los diversos agentes de ayuda al desarrollo, para mayor eficiencia en los resultados (UN, 2005f).

Paralelamente, también la MINUSTAH fue, en la misma resolución, animada a establecer urgentemente una estrategia de comunicaciones y relaciones públicas pro activa, para llevar al conocimiento de la población la importancia de la misión y el papel que ella desempeñaba en Haití (UN, 2005f).

En las Resoluciones 1702 (2006) y 1743 (2007), los QIPs tuvieron su importancia reconocida, enfatizándose la implementación de proyectos visibles, que generasen empleos y prestasen servicios sociales básicos. Fue a partir de la Resolución 1743 que se destacó la urgencia en atender a las necesidades básicas e inmediatas de la población, conjuntamente con la preocupación constante con el desarrollo a largo plazo (UN, 2006e; 2007e).

La última resolución del Consejo de Seguridad relativa a la MINUSTAH, S/RES/2180 (2014), reasegurando la importancia de los QIPs en el mantenimiento de un ambiente seguro y estable, solicita a la misión que:

[...] continúe a implementar proyectos de efecto rápido que contribuyan en la construcción de un ambiente seguro y estable y fortalezcan la apropiación nacional y la confianza de la población haitiana en relación a la MINUSTAH, particularmente en las áreas de prioridad identificadas por el líder de la Misión, y consistente con las prioridades del Gobierno de Haití, conforme apropiado (UN, 2014b, p. 6, traducción del autor).

3.3 Implementando proyectos de efecto rápido

La implementación de proyectos de efecto rápido sufragada por

la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití sigue un ciclo detallado. El ciclo se divide en cuatro fases, a saber: identificación y revisión; selección y aprobación; implementación, acompañamiento y cierre; y evaluación y envío de informes (UN, 2009b).

La fase de identificación y revisión se inicia con la identificación del proyecto por un componente de la misión o otro colaborador de implementación (IP⁹). Una propuesta de proyecto debe entonces ser preparada de acuerdo con un modelo estandarizado y enviada al Equipo de Gestión de QIPs (QMT¹⁰). El QMT debe asegurar que los requisitos mínimos sean cumplidos, realizando visitas al local, emitiendo certificaciones legales, inspecciones de ingenieros y evaluación del dibujo del proyecto. En seguida, el equipo de gestión somete una lista con las propuestas válidas de QIPs para la Oficina del Principal Representante Especial Adjunto del Secretario General (OPDSRSG¹¹), al Director de la Oficina de Asuntos Civiles y el coordinador de QIPs (UN, 2009b). Iniciando la fase de selección y aprobación, el OPDSRSG revisa la lista y hace sus recomendaciones. El Comité de Revisión de Proyectos (PRC¹²) aprueba las propuestas y designa a un equipo de acompañamiento para cada proyecto (UN, 2009b).

En seguida, en la fase de implementación, acompañamiento y cierre, el QMT prepara un Memorando de Entendimiento (MoU¹³) y un Contrato de Colaborador de Implementación (IPAF¹⁴). Esos documentos son firmados por el IP, el Jefe de la Oficina Regional y el equipo de acompañamiento designado, y son, entonces, enviados a la Unidad de

9 *Acrónimo en inglés para Implementing Partner.*

10 *Acrónimo en inglés para Quick Impact Projects Management Team.*

11 *Acrónimo en inglés para Officer of the Principal Deputy of the Special Representative of the Secretary-General.*

12 *Acrónimo en inglés para Project Review Committee.*

13 *Acrónimo en inglés para Memorandum of Understanding.*

14 *Acrónimo en inglés para Implementing Partner Agreement Form.*

Fondo Fiduciario para Proyecto de Efecto Rápido (QIPTF¹⁵). El Director o Jefe de Apoyo a la Misión firma el memorando y libera hasta el 80% del presupuesto (UN, 2009b).

El QMT confirma el recibimiento de los fondos por el colaborador y entonces ese puede iniciar la implementación del proyecto. El equipo de acompañamiento designado realiza visitas en el local, confiere el proyecto, recoge facturas y otros documentos relevantes y prepara informes de progreso. Esos documentos son verificados por el QMT y encaminados al QIPTF para la liberación de los otros partes de los fondos, para el cierre del proyecto. Por fin, durante la fase de evaluación y envío de informes, el QMT y el coordinador de QIPs preparan informes para que los fondos puedan ser destinados, caso sea necesario (UN, 2009b).

De acuerdo con Cassini¹⁶, la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití sufragó a 1.635 proyecto de efecto rápido por el país, con un presupuesto total de casi USD 42 millones, desde el año de 2004¹⁷. La gran mayoría de los proyectos – alrededor del 80% – posibilitaron la rehabilitación o construcción de infraestructura básica, así como el suministro de equipos para servicios públicos, la mejoría en el acceso a agua y la protección ambiental. Los demás proyectos visaban la generación de renta y movilización social, especialmente por intermedio de educación cívica, foros electorales, campañas públicas y programas de capacitación (UN, 2015a).

3.4 El posterremoto

El terremoto de enero de 2010 tal vez haya sido el peor desastre

¹⁵ Acrónimo en inglés para *Quick Impact Projects Trust Fund*.

¹⁶ Juliana Cassini. *Coordinadora de Proyecto de efecto rápido, Oficina de Asuntos Civiles, MINUSTAH, en 2015.*

¹⁷ Entre julio de 2014 y setiembre de 2015.

natural en toda la historia de Haití. El gobierno haitiano calculó que 230.000 personas murieron, 300.000 se quedaron heridas y 1.000.000 desabrigadas. Se calculó también que 250.000 hogares y 30.000 edificios comerciales desmoronaron o han sido seriamente danificados (HAITÍ, 2010a; 2010b; RENOIS, 2010).

En face a ese desastre, y por un periodo extraordinario, el límite normal de presupuesto para un proyecto individual de USD 25.000,00 fue aumentado para USD 100.000,00. El presupuesto total para QIPs aumentó más que dos veces durante ese periodo. Para esos proyectos, el periodo de implementación pasó a ser de seis meses y deberían ser constituidos por, básicamente, obras de infraestructura esenciales para la región, conforme relatado por José Lós Reis¹⁸ (GARBINO, 2011).

También debido al terremoto, las prioridades de los QIPs fueron discutidas y revistas. Las oficinas regionales solicitaron prioridad en las áreas de drenaje y preparación de canales para la temporada de huracanes, construcción de centros comunitarios resistentes a terremotos y huracanes, suministro de agua, reconstrucción de edificios y espacios públicos y mejoría en las condiciones de vida de desabrigados. De acuerdo con Carmen Echeverría¹⁹ (GARBINO, 2011), toda reconstrucción debería estar en conformidad con las normas de construcción antisísmica, con base en la necesidad y oportunidad de “reconstruir mejor” (UN, 2010b).

Diez meses después del terremoto, hubo un brote de cólera en el país. El brote aún está en curso y se considera la peor epidemia de cólera de la historia reciente. Centenas de miles de personas han sido infectadas en Haití y miles más murieron (USA, 2015a).

En decorrencia de esa epidemia, uno en cada cinco proyectos

¹⁸ Teniente Coronel (Ejército Brasileño) José Augusto Bognoni Lós Reis. Vicejefe de la Sección de Coordinación Civil-Militar, Componente Militar, MINUSTAH, en 2010.

¹⁹ Carmen Elena Echeverría. Coordinadora de Proyecto de efecto rápido, Oficina de Asuntos Civiles, MINUSTAH, en 2010.

de efecto rápido fue dedicado a la lucha contra el cólera, así como a la mejoría de las condiciones de higiene y saneamiento y a la prevención de desastres. Esos proyectos tenían por objeto apoyar servicios básicos de salud (por ejemplo, rehabilitación o construcción de centros médicos, suministro de equipo médico); aumentar el acceso a agua potable (por ejemplo, protección de fuentes de agua y excavaciones, limpieza de canales, construcción de estanques, rehabilitación de sistemas de distribución urbana); y, finalmente, construcción de retretes (UN, 2015a).

4. EL COMPONENTE MILITAR

Cuando implementado por militares, proyectos de efecto rápido se enmarcan en la función militar de la Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas, que “contribuye para facilitar la interface entre los componentes civil y militar de una misión integrada, así como facilita la relación del componente militar con actores humanitarios y de desarrollo en el área de la misión, a fin de apoyar los objetivos de la misión de las Naciones Unidas” (UN, 2010a, p. 2; 2014a, p. 15; traducción del autor).

4.1 Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas

Como una entre las diversas actividades de UN-CIMIC, la implementación de QIPs debe respetar los principios y tareas fundamentales de la Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas. En resumen, el UN-CIMIC fue concebido para apoyar la interacción operacional y táctica entre el componente militar y los demás actores civiles (policía incluida) presentes en el área de operaciones (UN, 2010a; 2014a).

Dicha interacción tiene por objeto crear un ambiente favorable para la implementación eficaz y eficiente del mandato de la misión,

estableciendo sinergia, minimizando la duplicación de esfuerzos y maximizando la ventaja comparativa de los actores involucrados (UN, 2010a; 2014a).

UN-CIMIC es realizado por intermedio de sus dos tareas principales: enlace civil-militar y compartimiento de informaciones; y asistencia civil. El enlace y el compartimiento de informaciones son realizados, a fin de apoyar la interacción civil-militar, en asistencia a los esfuerzos del componente militar en la implementación del mandato general de la misión (UN, 2010a; 2014a).

Asistencia civil, a su vez, puede referirse al apoyo a la misión o a la comunidad. Mientras que el primero se entiende como la función realizada por los militares en apoyo a los demás componentes de la misión, UNCT y otros actores, si requerido por agentes humanitarios y de desarrollo; el último se refiere a la interacción entre el componente militar y la población civil y autoridad locales (UN, 2010a; 2014a).

A fin de evitar concepciones equivocadas, debe ser hecha distinción entre UN-CIMIC y otros conceptos y técnicas relacionadas. En primer lugar, UN-CIMIC no es una doctrina militar *per se*. Es un concepto amplio, bajo el cual una miríada de acciones puede ser realizada, desde que estén en conformidad con los principios y tareas mencionados anteriormente (UN, 2014a).

En segundo lugar, UN-CIMIC no es una política de relaciones públicas. El foco de la coordinación civil-militar en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es un resultado “civil” y “local” (UN, 2014a), o sea, reducir la dependencia en la fuerza de paz y promover la capacitación local. En ese sentido, la intención de “conquistar corazones y mentes” de la población no se encoraja (UN, 2008a):

El abordaje de CIMIC como relaciones públicas es muchas veces

contraproducente, una vez que ella es de corto plazo y de efecto limitado [...]. Además de los peligros y riesgos que puede presentar a los colaboradores de la misión, ese [...] abordaje puede: primero, reforzar, y no reducir, la dependencia local por servicios inadecuados a los militares e insostenibles en largo plazo (generando insatisfacción en la población en relación a los militares); y, segundo, puede llevar a la tropa a accidentalmente tomar partido en el conflicto, comprometiendo el principio fundamental de la imparcialidad (UN, 2014a, p. 47, traducción del autor).

En tercer lugar, la Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas no puede ser entendida como inteligencia militar. La simple sospecha de inteligencia, como normalmente se percibe – generalmente relacionada a acciones secretas o espionaje – puede perjudicar el proceso de construcción de confianza. UN-CIMIC es, como definido en una de sus tareas fundamentales, el cambio, compilación y análisis de informaciones (UN, 2014a).

4.2 Proyecto de efecto rápido como herramientas tácticas

El Componente Militar de la MINUSTAH emitió, en octubre de 2013, los últimos Procedimientos Operacionales Estándares (SOPs²⁰) para UN-CIMIC (UN, 2013b), con la finalidad de brindar orientaciones y un abordaje general para oficiales de Estado Mayor y todos militares involucrados en actividades de UN-CIMIC. En conformidad con las directrices del DPKO/DFS (UN, 2013a), los SOPs presentan brevemente los conceptos generales en relación a la implementación de proyectos de efecto rápido, con énfasis en su naturaleza y escopo:

El objetivo de los QIPs es construir la confianza en la misión, en

el mandato o en el proceso de paz. Sin embargo, los QIPs deben siempre beneficiar a la población, ellos no tienen la intención de apoyar acciones humanitaria o de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, una coordinación eficaz con actores humanitarios y de desarrollo es esencial para garantizar que los proyectos no dupliquen tampoco estorben a sus esfuerzos (UN, 2013b, p. 31, traducción del autor).

Proyectos de efecto rápido aumentan la visibilidad de la fuerza y promueven conciencia situacional, compilación de informaciones y acogida de la población local. Esos resultados se reflejan en la seguridad general, facilitando la implementación del mandato. Además, ellos aportan una tarea construtiva adicional para los militares (UN, 2004b; 2014a).

Instituciones gubernamentales o ONGs vienen implementado la mayoría de los proyectos de efecto rápido, mientras que los QIPs realizados por militares en Haití representan poco más del 5% del total.

De acuerdo con Katzfey²¹ y Cassini, el Componente Militar de la MINUSTAH implementó 91 proyectos de efecto rápido desde el año de 2004, con un presupuesto de aproximadamente USD 1.800.000,00. Debido a la disminución del componente militar, sin embargo, la actual directriz del *Force Commander* es de finalizar los proyectos en curso y no solicitar ningún proyecto de impacto rápido adicional.

5. LOS PROS Y LOS CONTRAS

El componente militar implementan los QIPs desde el año de 2004 y, de acuerdo con informes emitidos por las Naciones Unidas, sus efectos han sido positivos. Según Victor Núñez²², la evaluación de resultados

²¹ Mayor (Ejército de los Estados Unidos) Peter J. Katzfey. *Vicejefe de la Sección de Coordinación Civil-Militar, Componente Militar, MINUSTAH, en 2015.*

²² Teniente Coronel (Fuerza Aérea Argentina) Victor Manuel Núñez. *Jefe de la Sección de*

subjetivos, tales como resultados en credibilidad, seguridad e inteligencia, es difícil de realizarla, una vez que no hay un método científico para determinar si ocurrieron como consecuencia de un QIP o no (GARBINO, 2011).

Para los militares, su objetivo es facilitar la implementación del mandato – o sea, garantizar un ambiente seguro y estable. Sin embargo, considerando la situación en que la MINUSTAH está insertada, diversos factores recomiendan la implementación de QIPs, como será explicado a continuación.

5.1 Rápidos, simples y baratos

Aunque la recuperación en largo plazo sea una prioridad entre los objetivos de la MINUSTAH (UN, 2004f), la necesidad de esfuerzos en corto plazo persiste. La condición de miseria en que la mayoría de los haitianos vive, conjuntamente con la incidencia periódica de desastres naturales en el país, permite que la necesidad de asistencia inmediata sea constante. De esa forma, los proyectos de efecto rápido realizados como obras de infraestructura de emergencia serán aún por mucho tiempo necesarios.

Aunque no constituyan grandes proyectos, su contribución aún es considerable. En un informe emitido por el Consejo de Seguridad, por ejemplo, se destaca la importancia vital de los QIPs en la rehabilitación de infraestructura de emergencia tras tempestades (UN, 2008b). En el mismo sentido, tras el terremoto del 12 de enero de 2010, hubo una gran necesidad de realizar obras pequeñas, pero esenciales, que pueden ser ejecutadas como proyectos de efecto rápido, como desobstrucción de vías o limpieza de escombros. QIPs también contribuyen para la

infraestructura mínima de comunidades específicas, en la capacitación de mano de obra local y en la generación de renta.

Sin embargo, por su propia definición, es decir, proyectos de fácil ejecución y con pocos recursos, QIPs han sido, muchas veces, basados en planificación inadecuada, fallando en la identificación del proyecto, en la participación y consulta de la comunidad y en la selección de colaboradores, resultando en bajos estándares técnicos y de gestión (UN, 2003).

Los proyectos de efecto rápido sufragados por la MINUSTAH deben tener un presupuesto máximo de USD 50.000,00, a ser implementados en un periodo hasta tres meses. Sin embargo, todo el proceso de selección puede llevar más tiempo. Considerando la rotación de la mayoría de las tropas a cada seis meses, el contingente que solicita el proyecto no siempre es aquél que lo ejecuta, comprometiendo así una implementación oportuna y eficiente del proyecto (GARBINO, 2011). Algunos comandantes de unidades tienen expresamente elegido no implementar QIPs durante su despliegue en Haití, debido al largo proceso de selección y aprobación (CERQUEIRA, 2014).

5.2 Corazones y mentes

Como discutido anteriormente, la falta de confianza en varios sectores del gobierno es un gran problema enfrentado en el Haití. De acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, la desconfianza en las instituciones estatales afecta a la credibilidad y la eficiencia del Gobierno de Haití (UN, 2005b). Este problema se extiende a la MINUSTAH y a otras organizaciones internacionales. Así, la MINUSTAH recibió el papel de promover la credibilidad de las instituciones haitianas a través de la implementación de proyectos de efecto rápido (UN, 2006d).

Los proyectos, altamente visibles y de impacto inmediato en las

comunidades apoyadas, influyen, directa y positivamente, en la credibilidad de las instituciones. De acuerdo con Echeverría, la experiencia sugiere que la población es mucho más cooperativa cuando percibe el resultado de QIPs (GARBINO, 2011). El Secretario General tiene debidamente referido a los proyectos de efecto rápido como proveedores de los “resultados de la paz” para la población haitiana (UN, 2007d, p. 14).

QIPs son también implementados en atención a los donantes, funcionando como un “panel” de las actividades realizadas por la MINUSTAH, lo que se queda explícito en: “[...] la generosidad de los donantes tendrá de encontrar expresión concreta en el terreno, a través de proyectos de trabajo intensivo que puedan ayudar a restaurar la confianza pública en el proceso de construcción de la paz” (UN, 2005d, p. 13, traducción del autor).

Los militares, en cualquier caso, deben fijarse en los peligros en la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria y de desarrollo con el único propósito de “conquistar corazones y mentes” de la población (UN, 2008a; 2010a; 2013a; 2014a). La principal preocupación de este abordaje sería en desviar la finalidad de la fuerza militar, una vez utilizada como instrumento de poder político, para ejecutar servicio humanitario. Eso puede confundir la identidad de ambos agentes, militar y humanitario, delante de las partes en conflicto y amenazar los principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad (UK, 2006). Además, ese abordaje generalmente refuerza la dependencia local en los militares en el largo plazo, lo que puede transformarse en insatisfacción general cuando las tropas ya no proporcionen los servicios requeridos.

En primer lugar, las tropas no implementan QIPs directamente, pero a través de contratistas locales; tampoco son ejecutados como ayuda humanitaria. En segundo lugar, los proyectos deben – por definición – ser de naturaleza no recurrente. Por fin, una vez aprobados por la Oficina de

Asuntos Civiles de la MINUSTAH, los QIPs son incluidos en el esfuerzo general del componente civil.

5.3 Mejoría en la seguridad

Proyectos de efecto rápido implementados por militares son ejecutados en conjunto con varias otras acciones, como patrullas ostensivas o incursiones en chabolas. Por lo tanto, no es posible atribuir al QIP aisladamente la mejoría en la seguridad. Sin embargo, se observa que esos resultados existen y, en las regiones donde se desarrollaron QIPs, la tropa pudo actuar en mejores condiciones de seguridad (GARBINO, 2011).

De hecho, la simple presencia del militar desarmado, realizando trabajos en provecho de la población local, pasaba la idea de seguridad y confianza (GARBINO, 2011). De la misma forma, un informe del Secretario General describe la implementación de QIPs con vistas a la seguridad del personal de la ONU: “la implementación de proyectos de efecto rápido sigue siendo una diferencia crucial, incluso a través de la promoción del apoyo público a la MINUSTAH y de la ejecución de su mandato, y promoviendo la seguridad de su personal” (UN, 2007d, p. 17, traducción del autor).

Los QIPs pueden ser implementados con múltiples fines. Un proyecto de limpieza de vías, por ejemplo, puede tener como consecuencias la generación de renta y el aumento de la confianza de la población local, además de limpiar el camino para el tráfico de vehículos militares. Proyectos de iluminación urbana también promueven directamente la seguridad pública a través de la reducción de la criminalidad y apoyan a patrullas nocturnas. Los proyectos de efecto rápido, en esos casos, actúan como facilitadores para las operaciones militares, sin dejar de atender a las necesidades de las comunidades.

Sem deixar de atender a população trazendo algum ganho. En los últimos años, proyectos de efecto rápido han sido cada vez más implementados en apoyo directo a la buena gobernabilidad, a la restauración y al fortalecimiento del estado de derecho y de la seguridad pública. En este sentido, una serie de edificios públicos, incluyendo comisarías y tribunales, fueron construidos, rehabilitados o equipados por QIPs (UN, 2015a). Otro objetivo de esos proyectos, en especial aquellos con uso extensivo de mano de obra local, es ofrecer una alternativa a la criminalidad para comunidades afectadas por la violencia (UN, 2007d).

5.4 Obtención de información

Según el informe del Secretario General, la MINUSTAH tiene acceso limitado a la inteligencia táctica confiable, basándose principalmente en las informaciones dadas por la Policía Nacional Haitiana o por informantes locales (UN, 2006d).

Como son generalmente realizados en áreas densamente pobladas, muchas veces empleando mano de obra local y atrayendo a un gran número de observadores, los proyectos de efecto rápido funcionan como grandes vectores de información. Las informaciones obtenidas en esas situaciones, por ejemplo, eran decisivas para señalar a los jefes de pandillas locales (GARBINO, 2011).

Los militares responsables de la implementación de proyectos comunitarios pueden ser orientados cuanto a la obtención de informaciones, incorporando elementos de inteligencia a los equipos, especialmente para obtención de datos. Además, esas actividades también pueden ser aprovechadas en operaciones psicológicas (GARBINO, 2011).
Termo da ONU?

Las informaciones compiladas en esas condiciones, sin embargo,

deben ser abordadas con cuidado. Muchas veces los datos compilados de esa manera son sólo rumores, comentarios sin comprobación o falsos testimonios, producidos en cambio de algún beneficio cualquiera. Esos datos normalmente no pasan por procesos técnicos de análisis y pueden llevar a conclusiones equivocadas (GARBINO, 2011).

5.5 Estabilidad y desarrollo

Hasta el año de 2004, los proyectos de efecto rápido se presentaban, en general, insostenibles, no actuando efectivamente como un puente entre la rehabilitación y el desarrollo (por ejemplo, escuelas y centros médicos rehabilitados en QIPs no funcionaban debido a la falta de profesores, enfermeros, libros o medicinas). Por haber sido concebidos en pequeña escala y descentralizados, los QIPs producían impactos aislados y limitados, no expresando una estrategia de desarrollo integrada (UN, 2003).

Las lecciones aprendidas en este asunto, en el intento de solucionar esos problemas, indican la necesidad de insertar el proyecto en un programa general de desarrollo, considerando los costos necesarios, la participación de la comunidad y su sostenibilidad en largo plazo (UN, 2003; 2004c). A menos que los QIPs formen parte de una estrategia integrada para la rehabilitación, reconstrucción y reintegración, y proyectados con la participación de la comunidad, su impacto probablemente será insuficiente, aislado o breve (UN, 2004d).

Así, la implementación debe ser coordinada con ONGs y agencias civiles específicas para cada tipo de proyecto. Eso vale también para la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, con sus diversas agencias, fondos, programas, oficinas y departamentos que pueden asesorar las actividades específicas de sus áreas. Según informes del Secretario General sobre Haití²³, esa coordinación ocurre en varios niveles

23 UN, 2004e; 2004f; 2004g; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2006b; 2006c; 2006d; 2007d; 2008b;

con el UNCT, el Gobierno de Haití y ONGs. El establecimiento de un plan general de desarrollo es, por lo tanto, facilitado, siendo posible la combinación de esfuerzos en una dirección.

Los proyectos de efecto rápido desarrollados por la MINUSTAH son, desde su identificación y selección, realizados en coordinación con las comunidades involucradas (UN, 2004e; 2004g; 2005a; 2006b; 2006d; 2007d; 2008b; 2008c). La población local puede participar en la preparación e implementación de QIPS de varias formas. En la mayoría de los casos como beneficiarios de los proyectos o como mano de obra contratada, o incluso en la selección e identificación de necesidades y prioridades de la comunidad a través de líderes locales.

La implementación de QIPs por los militares, así como toda acción CIMIC, es realizada en coordinación entre la Oficina de Asuntos Civiles y la sección de Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas, del componente militar de la misión (UN, 2013b).

Conforme relatado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “los proyectos de efecto rápido realizados por la MINUSTAH son un buen ejemplo de apoyo inmediato, muchas veces beneficiando a los municipios” (UN, 2007a, p. 10, traducción del autor). La característica fundamental de los QIPs, la rápida implementación, muchas veces vienen de una rápida y precaria planificación y estudio de situación. Ocasionalmente, proyectos de efecto rápido vienen mostrándose menos eficaces e insostenibles en largo plazo (UN, 2004d).

Sin embargo, se puede mencionar que Haití tiene experimentado un ciclo vicioso de inseguridad. De un lado, las precarias condiciones sociales y económicas, en las cuales vive la mayor parcela de la población haitiana, ocasiona a la insatisfacción y el consecuente aumento de la criminalidad y de la violencia (UN, 2004e). De otro, la inseguridad

2008c; 2009c; 2009d; 2010b.

causada por la ausencia del Estado, conjuntamente con la actuación de los diversos grupos armados en el país, dificulta la ejecución de las actividades económicas básicas e impide que instituciones actúen o incluso inviertan su capital en favor del desarrollo de Haití (UN, 2006d).

Por tales razones, los esfuerzos de la MINUSTAH deben ser realizados por dos caminos, pues, así como avances en la seguridad y en el proceso político son cruciales, necesidades humanitarias y de desarrollo deben ser tratadas inmediatamente para consolidar una estabilidad duradera (UN, 2006d).

Desarrollo socioeconómico, sentimiento nacionalista y auto mantenimiento deben ser obviamente alcanzados en largo plazo. Sin embargo, como fue explicado anteriormente, necesidades inmediatas son también esenciales para el proceso de estabilización. Proyectos de efecto rápido pueden ser implementados en esas dos frentes, contribuyendo para aumentar la credibilidad de las instituciones, la mejoría de la seguridad y, consecuentemente, el proceso de estabilización. Simultáneamente, pueden también atender a las necesidades de alivio inmediato.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Proyectos de efecto rápido vienen siendo constantemente recomendados por una serie de informes, orientaciones y directrices oficiales de la ONU a lo largo de la última década. Cuando implementados por militares, ellos probaron ser generalmente eficaces y eficientes, reflejando resultados operacionales, así como reales para la población considerada. Sus efectos directos al desarrollo socioeconómico son, aún así, mínimos y limitados a mejorías en algunas comunidades aisladas. Los QIPs contribuyen indirectamente para el desarrollo como una herramienta para la estabilización del país.

Pueden ser empleados en diferentes situaciones, con objetivos de “conquistar corazones y mentes” de la población, aumentar la credibilidad de instituciones nacionales, internacionales e incluso de la MINUSTAH, mejorar la seguridad y la obtención de informaciones, además de proporcionar alivio de emergencia, capacitación y generación de renta para mano de obra local, mostrando los “resultados de la paz” y subjetivamente contribuyendo para la creación de la mentalidad y esperanza de mejoría.

Sin embargo, considerando los proyectos de efecto rápido implementados por los militares, el proceso no tan rápido. El proceso burocrático, especialmente las fases de identificación y revisión, y de selección y aprobación, se presenta como el principal obstáculo para las tropas implementando QIPs en Haití.

Proyectos de efecto rápido implementados por militares son únicos, una vez que son sufragados, seleccionados y acompañados por el componente civil de la misión – siendo menos dependientes de influencias políticas. Además, la participación directa de los militares es mínima en la implementación de QIPs, restringiéndose al apoyo en seguridad o logístico. Todos esos factores representan un abordaje más independiente e imparcial de la conducción de ayuda humanitaria y de desarrollo por militares.

El líder de la misión debe considerar la simplificación de los procedimientos burocráticos y aprovechar la oportunidad acogedora para incorporar integralmente el componente militar en la estrategia de implementación de proyectos de efecto rápido, como una herramienta en el proceso de estabilización en todos los niveles.

REFERENCIAS

CERQUEIRA, Bruno Soares de. Coordinación civil-militar na fase de transição de operaciones de paz multidimensionais: a experiencia do BRABAT 18 no Haiti. *Military Review*, Brasileña, Mayo-Agosto, 2014, p. 14-27.

GARBINO, Henrique Siniciato Terra. Os projetos de impacto rápido e o desenvolvimento do Haiti [Monografia]. Resende: AMAN; 2010.

_____. Projetos de impacto rápido: credibilidade, segurança, inteligência e desenvolvimento. Portal de Educação [Internet]. 2011 Feb 3; Atualidades: Artigos. Disponible en: <<http://www.ensino.eb.br/portaledu/conteudo/articulo9712.pdf>>. Acceso el 23 de julio de 2015.

HAITÍ raises earthquake toll to 230,000. *The Washington Post*. 2010 Feb 10. 2010a. Disponible en: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/09/AR2010020904447.html>>. Acceso el 20 de julio de 2010.

HAITÍ will not die, President Rene Preval insists. *BBC News*. 2010 Feb 12. 2010b. Disponible en: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8511997.stm>>. Acceso el 20 de julio de 2010.

RENOIS, Clarens. Haitians angry over slow aid. *The Age*. 2010 Feb 5. 2010. Disponible en: <<http://www.theage.com.au/world/haitians-angry-over-slow-aid-20100204-ng2g.html>>. Acceso el 20 de julio de 2010.

SMITH, Cedric M. Origin and Uses of Primum Non Nocere – Above All, Do No Harm! *The Journal of Clinical Pharmacology*, v. 45, n. 4, p. 371-377. Towson: ACCP; 2005.

UK. United Kingdom. Department for International Debelopment. Quick Impact Projects: a handbook for the military. London: Department for International Debelopment; 2006.

UN. United Nations. Economic and Social Council. E/2007/78: Report of the Economic and Social Council Ad Hoc Advisory Group on Haiti. New York:

ECOSOC; 2007a.

_____. _____. General Assembly and Security Council. A/55/305-S/2000/809: Report on the Panel on United Nations Peace Operations. New York: UNGA/UNSC; 2000a.

_____. _____. General Assembly. A/C.4/55/6: Special Committee on Peacekeeping Adopts Report on Brahimi Recommendations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects. New York: UNGA; 2000b.

_____. _____. _____. A/RES/60/266: Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: cross-cutting issues. New York: UNGA; 2006a.

_____. _____. _____. A/RES/61/276: Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: cross-cutting issues. New York: UNGA; 2007b.

_____. _____. _____. A/58/19: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2004 substantive session. New York: UNGA; 2004a.

_____. _____. _____. A/59/417: Proposed revised budget for the period from 1 July 2004 to 30 June 2005 of the United Nations Mission in Sierra Leone. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. New York: UNGA; 2004b.

_____. _____. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Handbook for repatriation and reintegration activities. Geneva: OCHA; 2004c.

_____. _____. _____. Quick Impact Projects (QIPs): a provisional guide. Geneva: UNHCR; 2004d.

_____. _____. Secretariat. Department of Peacekeeping Operations. DPKO Policy Directive: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO; 2007c.

_____. _____. _____. Department of Peacekeeping Operations and

Department of Field Support. DPKO/DFS Guidelines: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO/DFS; 2009a.

_____. _____. _____. _____. Policy: Quick Impact Projects (QIPs). New York: DPKO/DFS; 2013a.

_____. _____. _____. _____. Policy: Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC). New York: DPKO/DFS; 2010a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM). New York: DPKO/DFS; 2014a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: DPKO/DFS; 2008a.

_____. _____. _____. _____. United Nations Stabilization Mission in Haiti. MINUSTAH Quick Impact Projects (QIPs): Guidelines FY: 2009-2010. Port-au-Prince: MINUSTAH; 2009b.

_____. _____. _____. _____. _____. Projets QIP. MINUSTAH.ORG, 2015a. Disponible en: <<http://www.minustah.org/activites/affaires-civiles/qip/>>. Acceso em 21 de julio de 2015.

_____. _____. _____. _____. _____. Standard Operating Procedures (SOP) for UN Civil-Military Coordination (UN-CIMIC) Officers of the United Nations Mission in Haiti (MINUSTAH). Port-au-Prince: MINUSTAH; 2013b.

_____. _____. Security Council. S/2004/300: Report of the Secretary-General on Haiti. New York: UNSC; 2004e.

_____. _____. _____. S/2004/698: Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2004f.

_____. _____. _____. S/2004/908: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2004g.

_____. _____. _____. S/2005/124: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005a.

_____. _____. _____. S/2005/313: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005b.

_____. _____. _____. S/2005/313/Add.1: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti: addendum. New York: UNSC; 2005c.

_____. _____. _____. S/2005/631: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2005d.

_____. _____. _____. S/2006/1003: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006b.

_____. _____. _____. S/2006/592: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006c.

_____. _____. _____. S/2006/60: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2006d.

_____. _____. _____. S/2007/503: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2007d.

_____. _____. _____. S/2008/202: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2008b.

_____. _____. _____. S/2008/586: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2008c.

_____. _____. _____. S/2009/129: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2009c.

_____. _____. _____. S/2009/439: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2009d.

_____. _____. _____. S/2010/200: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2010b.

_____. _____. _____. S/2015/157: Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. New York: UNSC; 2015b.

_____. _____. _____. S/RES/1542 (2004): Established MINUSTAH. New

York: UNSC; 2004h.

_____. _____. _____. S/RES/1576 (2004): Extended the mandate of MINUSTAH. New York: UNSC; 2004i.

_____. _____. _____. S/RES/1601 (2005): Extended the mandate of MINUSTAH until 24 June. New York: UNSC; 2005e.

_____. _____. _____. S/RES/1608 (2005): Extended the mandate of MINUSTAH until 15 February 2006 and temporarily reinforced the mission. New York: UNSC; 2005f.

_____. _____. _____. S/RES/1702 (2006): Prolonged the mandate of MINUSTAH for six months with the intention to renew for further periods. New York: UNSC; 2006e.

_____. _____. _____. S/RES/1743 (2007): Adopted by the Security Council at its 5631st meeting, on 15 February 2007. Renewed MINUSTAH until 15 October. New York: UNSC; 2007e.

_____. _____. _____. S/RES/2180 (2014): Adopted by the Security Council at its 7277th meeting, on 14 October 2014. New York: UNSC; 2014b.

_____. _____. United Nations Development Programme. Overview on UNDP's involvement in the reintegration of IDPs and returnees in post-conflict contexts. New York: UNDP; 2003.

USA. United States of America. Centers for Disease Control and Prevention. Haiti Cholera Outbreak. Atlanta: CDC; 2015a.

_____. _____. Central Intelligence Agency. The world factbook: Haiti. Washington: CIA; 2015b.



■ EL USO DEL ASISTENTE DE LENGUAJE EN MISIONES DE PAZ DE LA ONU – BENEFICIOS Y RIESGOS

Israel Alves de Souza Júnior¹

RESUMEN

Siempre que pensamos en operaciones de paz, somos llevados a las negociaciones realizadas en el interior de los conflictos actuales que entrelazan el mundo moderno. Estas negociaciones ocurren en condiciones de riesgo o de grandes desafíos. Por lo tanto, se queda claro que la comunicación interfiere significativamente en el éxito de la misión. Así, este artículo tiene por objeto discutir los riesgos y beneficios al emplearse a los asistentes de lenguaje en misiones de paz de la ONU, presentar el perfil deseable de este relevante prestador de servicio y realizar una reflexión sobre los errores y aciertos en el empleo del asistente de lenguaje en el terreno.

Palabras claves: Asistente de lenguaje, ONU, operaciones de paz, perfil, riesgos y beneficios.

1. INTRODUCCIÓN

Según Fontoura (2009), en el mundo actual, enmarcado por conflictos en diferentes regiones, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) manejadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituyen la expresión más elocuente del compromiso solidario de la

¹ Capitán del Cuadro Complementar de Oficiales (QCO) del Ejército Brasileño, profesor, traductor, intérprete y coordinador del Curso para Traductores e Intérpretes Militares (ETIMIL) del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB). En el año de 2012, fue jefe de la Sección de Intérpretes del 16º Contingente de la Compañía de Ingenieros de Fuerza de Paz (BRAENGCOY) en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

comunidad internacional con la promoción de la paz y seguridad. Su origen se ubica al periodo entre 1919-1939, pero, como tales, las operaciones de paz no fueron previstas en la Carta de la ONU escrita en el año de 1945, desarrollando gradualmente en la institución. Las OMP representan una respuesta a las transformaciones y desafíos de un mundo globalizado, en el cual tensiones étnicas, religiosas, sociales, políticas e ideológicas se multiplican y se refuerzan.

Tras pos Segunda Guerra, el sistema de seguridad colectivo instituido por la Carta de la ONU no pudo aplicarse. Así, en que pese las dificultades, la ONU desarrolló operaciones de paz como un valioso instrumento para hacerse presente en áreas de conflictos, a fin de animar a las partes involucradas a resolver sus disputas por intermedios pacíficos, preferencialmente, utilizando el diálogo y la negociación como base; de esa forma, creando condiciones favorables a la superación de las diferencias sin el recurso de la fuerza. Había, a partir de ahí, la necesidad de establecerse una forma de comunicación eficaz entre las tropas o los observadores militares desplegados en las áreas de conflicto y la población local, sea esta compuesta por opresores u oprimidos. Era preciso oír, entender, para entonces hacerse comprender, negociar y, al fin y al cabo, resolver las disputas.

Según Edwards (2002), cuando pensamos en negociaciones de paz realizadas por la ONU, automáticamente somos encaminados a acuerdos de vertiente internacional entre líderes de varias naciones. Estas negociaciones, en general, son altamente visibles² y utilizan negociadores profesionales, incluyendo intérpretes también profesionales³ y altamente

² *La cuestión de la visibilidad aquí descrita se debe al hecho de ese tipo de negociación ser ampliamente divulgado por los distintos medios de comunicación en televisión, impresa, digital etc. alcanzando, así, una enorme parcela de la población mundial.*

³ *Importante resaltar que no todos los individuos que realizan este servicio de interpretación tienen capacitación o experiencia de trabajo que valide ese acto. En general, en las OMP, es un servicio realizado por un individuo local que simplemente aprendió un poco de un determinado idioma extranjero.*

capacitados. Normalmente, este tipo de negociación ocurre lejos del terreno, tal vez en un hotel o en una base militar, o en la propia sed de la ONU, por ejemplo.



Figura 01 – Reunión del Consejo de Seguridad de la ONU para decidir sobre cuestiones en materia de la paz y seguridad internacionales.

Negociaciones en el terreno, sin embargo, entre militares y civiles, en el contexto de las misiones de paz contemporáneas, es decir, en condiciones de riesgo o de grandes desafíos, que utilizan asistentes de lenguaje locales, constituyen otro nivel de negociación; a punto de que sin comunicación, no habrá negociación. Se percibe, aquí, concretamente, que la comunicación interfiere directamente en el éxito de la misión.

En la categoría de civiles, actuando como intermediarios lingüísticos, es decir, asistentes de lenguaje, en el contexto del despliegue de tropas, hay dos grupos distintos: uno que representa a civiles del país contribuyente

con tropas; y otro representado por civiles, habitantes locales, contratados por el componente militar o por la propia estructura de la misión, en el país anfitrión. Ese último grupo permanece por mucho tiempo realizando servicio para la misión, mismo con las rotaciones de tropas y personal civil o cambios en el escopo de la misión, pues forman parte de la sociedad local (KELLY; BAKER, 2013).

En la MINUSTAH⁴, por ejemplo, los asistentes de lenguaje firman un contrato de trabajo por tiempo determinado⁵, que puede o no renovarse por la Misión. En general, reciben, promedia, un valor mensual de mil doscientos dólares americanos por el servicio realizado. Sus evaluaciones, que podrán garantizar la renovación del contrato, son, normalmente, realizadas por los supervisores inmediatos, o sea, personas con los cuales trabajan directamente, y enviadas al Departamento Personal del CG⁶ de la Misión donde serán analizadas por el sector responsable.



Figura 02 – Observador militar acompañado de asistente de lenguaje, en negociación en el terreno.

4 Misión de las Naciones Unidas para Estabilización de Haití.

5 Generalmente los contratos de trabajo de los asistentes de lenguaje tienen duración de 01 año.

6 Cuartel General o base principal de la Misión en el país anfitrión.

Delante de las dificultades de comunicación presentadas en los teatros de operaciones, es importante, entonces, el empleo de habitantes locales, que supieran hablar otro idioma, en la mayoría de las veces, el inglés, para que la comunicación entre los militares o civiles con los opresores o oprimidos, en determinada región del mundo, ocurriera sin problemas. Estos ciudadanos civiles, que tenían la destreza de comunicarse tanto en su idioma local como en otro de importancia internacional, fueron denominados por la ONU como asistentes de lenguaje (LA), pues auxiliaban a los militares o civiles empleados en las operaciones de paz durante el proceso de resolución de conflicto, en pro de la paz mundial.

2. DESARROLLO

2.1 Escojas de las lenguas de trabajo en misiones de paz de la onu.

La seguridad operacional de una misión es directamente afectada por el uso o no de la lengua local. Es extremadamente importante entender la cultura de un país o región donde se inicio el conflicto para lograr el objetivo final. Cuando hablamos de cultura, no podemos dejar de hablar en lengua, pues la misma forma parte del conjunto identidad-lengua-cultura, bases para la formación de las características de determinado pueblo.

En conformidad con el comentario anterior, las operaciones de derechos humanos en Haití, por cuestión de principios, han decidido usar la lengua local como copartícipe de la misión. Todas las misiones deberían hacer lo mismo si la lengua local no sea una de las lenguas de trabajo de la ONU⁷.



Figura 03 – Las seis lenguas oficiales de trabajo de la ONU (árabe, chino, inglés, francés, ruso y español)

La opción de las lenguas de trabajo en la misión de paz de la ONUSAL⁸ (El Salvador), por ejemplo, han sido inglés y español. De la misma forma, la misión en Ruanda adoptó el uso del inglés, francés (lengua de elite) y kinyarwanda (lengua hablada por la mayor parte de la población). En el caso de Haití, el creolo haitiano es la lengua de la mayoría; sin embargo, hay una pequeña parcela, más rica, de la población que también utiliza el francés.

Es evidente, por lo tanto, que militares y civiles asignados a trabajar en áreas de conflicto, integrando misiones de paz en sus diversos sectores, deberían dominar lo mínimo de cada lengua local, a fin de demostrar y ganar respeto de la población local.

Todos los actores en el terreno, también, deberían saber utilizar de forma adecuada el intérprete en la misión. El uso del intérprete es necesario cuando informaciones precisas y/o sensibles son requeridas o transmitidas. Conforme aumenta el nivel de estrés, la destreza individual de un individuo de expresarse en una lengua extranjera cae drásticamente. De esta forma, en circunstancias especialmente sensibles, el uso del intérprete para minimizar potenciales malentendidos representa una actitud prudente.

⁸ Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

Un intérprete debe ser capaz de traducir en dos direcciones – de su lengua para lengua extranjera y de la lengua extranjera a la suya, sin el uso de diccionarios como muleta. Consideremos, a partir de este punto, solamente el empleo del asistente de lenguaje en las misiones.

2.2 Asistentes de lenguaje: ¿para qué? ¿Cuáles los beneficios?

Si analizamos las varias misiones de paz de la ONU, desplegadas en diferentes regiones del mundo, entendemos que el papel de los asistentes de lenguaje es de un intermediador cultural entre las partes involucradas, cuyas lenguas maternas y/o extranjeras no son las mismas. Cabe aquí destacar que debería utilizarse, siempre que posible, un ciudadano local, perteneciente a determinada etnia o comunidad para transmitir mensajes sensibles, y, así, auxiliar en la resolución de posibles problemas de comunicación. Normalmente, el proceso de interpretación utilizado por los diversos asistentes de lenguaje sigue dos modelos: el de consecutiva y el de simultánea susurrada.

La interpretación consecutiva es, en general, utilizada en negociaciones, en que el asistente de lenguaje espera una de las partes terminar de enunciar su mensaje para, entonces, transmitir toda información oída a otra parte involucrada. Intérpretes profesionales normalmente tomarían notas de lo que se dice, utilizando un ideograma propio, para sólo después reproducir la información. Como estamos tratando de asistentes de lenguaje, ya vemos aquí posibles problemas en el terreno: pérdida o deturpaciones de informaciones importantes.

En la interpretación simultánea susurrada, el asistente de lenguaje tendrá que oír, decodificar, recodificar y transmitir el mensaje en tiempo real, sin pausas, para una de las partes. No hay espacio, aquí, para atrasos

demasiados y tiempo para pensar, pues implicaría pérdida de contenido de aquello que se enunció.

Cabe resaltar que los asistentes de lenguaje no tienen formación en el área de traducción o interpretación. De acuerdo con el material de entrenamiento especializado de la ONU⁹, esos son ciudadanos locales, sin entrenamiento profesional en interpretación y que funcionan como si fueran embajadores para las tropas, observadores militares y civiles, en el país donde estalló el conflicto.

¿Por qué utilizarlos si no son profesionales, entonces? Simplemente por el hecho de no haber intérpretes profesionales que actúen en pares de idiomas o dialectos tan específicos como los encontrados en las diversas áreas de misión, y también, porque esos individuos conocen bien la cultura local. Ellos actúan como si fueran las Relaciones Públicas, representando al soldado de la paz o el civil empleado en el área de la misión; que pueden dar sugerencias sobre la mejor forma de actuar con la población local, de costumbres y cultura distintas, identificando, aún, matices y sutilezas que, por nosotros, podrían, fácilmente, pasar despercebidas.



Figura 04 – Asistente de lenguaje intermediando charla entre militar y habitante local.

Muchos soldados de la paz ya entendieron, muchas veces por pasar por dificultades, que hay diferentes vieses en culturas. Percibieron

⁹ En material de entrenamiento especializado de la ONU para expertos en misiones (UM STM-MEoM- 2.2).

que por estar acompañados de representantes locales que conocían bien las costumbres y la lengua local, esto demostraba el respeto que tenían por determinado pueblo, y tenían ventaja en el proceso de comunicación. Receptividad y buena voluntad ayudan demasiado cuando no se conoce muy bien un idioma.

Además, el conocimiento que los asistentes de lenguaje acumulan con el pasar de los años es de gran relevancia al personal militar y civil que llega a área de misión. En el caso de los militares desplegados en área de conflicto, el enlace entre el líder comunitario local con el recién llegado militar se realizará a través del asistente de lenguaje, familiarizándolos con los contactos importantes en determinada área de la misión. Así, los LA se convierten en figuras indispensables en momentos de la rotación de contingentes, observadores militares, personal civil involucrados en el proceso de pacificación etc. Ellos, en cierta forma, ayudan a preparar el terreno para los que llegan, estableciendo el enlace con los contactos locales llaves y con el personal que deja la misión.

2.3 El perfil deseable para un asistente de lenguaje en misiones de paz de la ONU

La comunicación en otro país puede estar correcta¹⁰ o llena de errores, corroborando con el éxito o no de una importante misión de paz. El trabajo de los asistentes de lenguaje es justamente el de construir un enlace de comunicación entre las dos partes, permitiendo el proseguimiento adecuado de las negociaciones de los acuerdos de paz. Los asistentes de lenguaje que trabajan con observadores militares de la ONU (UNMO)

¹⁰ El término “correcta” se refiere a los medios adecuados para entablarse la comunicación en el terreno.

tienen un papel vital en este proceso, cuyas condiciones son, en su mayoría, peligrosas y están en cambio constante. Esas mismas condiciones requieren que los asistentes de lenguaje demuestren habilidades como coraje y persuasión. Junto con los observadores militares desarmados en el terreno, ellos conforman a un equipo de trabajo.

Los pre requisitos primarios para el empleo bien exitoso de un asistente de lenguaje son proficiencia y competencia lingüística, y, aún, actitudes desprovistas de cualquier prejuicio. No hace falta decir que el posible asistente de lenguaje deba ser bilingüe en lo que se refiere a las lenguas de partida y llegada.

Es importante que haya un adecuado proceso de selección y entrevista oral para que la evaluación alcance el conocimiento general y la aptitud para interpretación de los futuros asistentes de lenguaje.

De la misma forma, el futuro LA debe demostrar competencia para trabajar en forma rápida y precisa. Otro factor sería importante es encontrar candidatos para la función que no tengan cualquier tipo de restricción cultural o religiosa, pues esto afectaría, sobremanera, la cualidad final de la interpretación y la misión como un todo. Tal vez, éste sea uno de los requisitos más difíciles de satisfacer.



Figura 05 – LA de la BRAENGCOY 16 en la MINUSTAH, acompañados por el Jefe de la Sección de Intérpretes.

Los LAs empleados en la UNPROFOR¹¹ I y II, en la antigua Yugoslavia, eran habitantes locales clasificados en puestos¹² de acuerdo con sus experiencias anteriores. Conforme lo esperado, ellos tenían cierto grado de educación formal, pero no tenían ningún entrenamiento previo en interpretación o traducción.

De acuerdo con el documento VA Nr UNMISS-GS-13-116, del 04 de noviembre de 2013, emitido por la UNMISS¹³, se observa que la misión en Sudán del Sur estableció, en consonancia con las directrices emanadas por la ONU, los criterios para la candidatura de sudaneses a vacante de asistentes de lenguaje ofrecida en aquella misión. Cabe resaltar que las mujeres, igualmente cualificadas, recibirían prioridad durante el proceso selectivo, debido al aporte documental¹⁴ emanado por la ONU.

A modo de ilustración, observemos, a continuación, la descripción

¹¹ *Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia.*

¹² *Las vacantes oscilan entre GSL-2 y GSL-5, según lo preconizado por la ONU y la Misión.*

¹³ *Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur.*

¹⁴ *DPKO Under-Secretary General's Policy Statement on Gender Mainstreaming.*

de las tareas a desempeñarse por los LAs, supervisados por los UNPOL¹⁵ y MLO¹⁶ en la UNMISS. Son ellas:

Proveer el servicio de interpretación, en reuniones y conferencias entre representantes de la ONU y líderes locales, en el par de idiomas árabe < > inglés o de dialecto local para inglés, y viceversa;

Ejecutar traducción a la vista (TaV) y traducción escrita de documentos relevantes para el mandato de la UNMISS;

Coordinar y agendar reuniones, preparando minutas, caso sea necesario;

Escribir mensajes en árabe e inglés;

Organizar el sistema de archivos con materiales relevantes para el local de trabajo;

Ofrecer apoyo administrativo de forma abrangente y oportuna;

Acompañar las patrullas de larga y corta distancia de la ONU; y

Desempeñar cualesquier tareas según solicitud.

La ejecución de las actividades referidas anteriormente se refuerza por el análisis de las competencias que los candidatos a vacante de LA deberán demostrar. Observemos abajo las siguientes competencias esenciales definidas por la ONU:

Profesionalismo¹⁷;

Orientación al cliente¹⁸;

Comunicación¹⁹;

Trabajo en equipo²⁰; y

¹⁵ Policía de las Naciones Unidas.

¹⁶ Oficial de enlace militar.

¹⁷ Destreza para trabajar, independiente de supervisión, y permanecer tranquilo delante de situaciones de estrés.

¹⁸ Destreza para desarrollar y mantener relaciones de trabajo eficaces con subordinados, pares y superiores.

¹⁹ Destreza para escribir de forma clara y concisa, y aún, para comunicarse oralmente de manera eficaz.

²⁰ Nítida inteligencia interpersonal. Destreza para trabajar en ambiente multicultural y multiétnico, con evidente sensibilidad y respeto a la diversidad. Aún, abarca la competencia de orientación al cliente.

Planificación y Organización²¹.

Aún, en el intento de establecerse un modelo de cualidad para los habitantes locales a fin de que puedan postular el puesto de LA, se exigen, aún, cualificaciones como:

Educación – diploma de enseñanza media o superior. Se desea, y no es obligatorio, que se tenga entrenamiento especializado en traducción e interpretación;

Experiencia previa – deseable cuatro años de experiencia en el área, con alto grado de capacidad analítica y, aún, si posible, experiencia de trabajo en ONG y/o ONU;

Conocimientos lingüísticos – Fluencia escrita y oral en inglés y árabe. Conocimiento de dinka²² es esencial; y

Otras habilidades – carné de chofer válido; es altamente deseable.



Figura 06 – Observadores militares acompañados por LA, en patrulla en Sudán del Sur.

²¹ Destreza para planificar el propio trabajo de forma eficaz, bajo estrés, sabiendo priorizar las actividades y manejar con múltiples tareas y plazos exiguos.

²² Lengua hablada por grupo étnico del Sudán del Sur, habitando la región del Bahr al-Ghazal, Junqali y partes del Kordofán del Sur y del Alto Nilo.

Al analizar el perfil profesiográfico para el asistente de lenguaje a emplearse en el terreno, en especial, en ese caso de Sudán del Sur, percibimos que hay una gran disparidad entre la realidad y lo ideal. En charlas con ex integrantes de misiones de paz en que había la presencia del LA, se queda claro que el uso real del LA está demasíadamente inferior de lo requerido para esa vacante de LA en la misión de Sudán del Sur. Al acompañar más cerca el trabajo y conocer el histórico de los habitantes locales, normalmente empleados en esa función, observamos que, a la mayoría de las veces, el LA concluyó solamente la enseñanza media, nunca trabajó con traducción y/o interpretación, aprendió a comunicarse en inglés con todos los problemas de pronuncia posibles, lo que no significa dominar la gramática con profundidad para ser empleado como traductor/intérprete y no presenta conocimientos de planificación organizacional o mismo habilidad para trabajar en equipo. Además hay muchos otros problemas²³ que ocurren durante el empleo del LA en misiones de paz; se evidencia que el uso del asistente de lenguaje puede presentar riesgos para el cumplimiento de la misión de los militares y civiles involucrados en el proceso de pacificación de un área de conflicto.

2.4 Riesgos en el empleo del asistente de lenguaje en misiones de paz de la ONU

Las negociaciones en misión de paz son mucho más complejas de lo que en circunstancias normales debido a la tensión política y social, generalmente caracterizada por rumores, desconfianza, prejuicios, estereotipos negativos, etc. El negociador tendrá que comunicarse con personas de otra cultura, sin compartir así el mismo idioma, y

²³ Falta de comprometimiento con el trabajo, atrasos frecuentes, faltas no justificadas, confiabilidad y discreción.

experimentando situaciones de estrés, en determinado contexto en que las personas se quedan fácilmente aburridas. Por ello, se deposita mucha confianza en el trabajo de aquel que irá a apoyar la comunicación: el intermediario lingüístico.

Cuando se trabaja con intérpretes no profesionales durante las misiones de paz, hay el riesgo inherente de represalias aliadas al estrés de trabajarse en áreas peligrosas. Además, están igualmente presentes riesgos capaces de manchar la imagen del personal directamente involucrado en la resolución del conflicto, la imagen del país contribuyente con tropa, militares o mismo civiles, y, por fin, la imagen de la misión con un todo. Eso sin contar los daños colaterales derivados de la no observancia de principios como neutralidad, imparcialidad etc. Así, podemos mencionar riesgos como convicciones religiosas y partidarismos políticos-ideológicos, etnia, motivación, grado de relación con la situación-problema, comunicabilidad y confidencialidad.

En las misiones, por ejemplo, puede ser que ocurra algún episodio en que el asistente de lenguaje quiera anotar determinada información durante una entrevista con un líder de comunidad local y un observador militar. Si esa información sea relativa a un asunto sensible, es posible, y no es tan raro como se imagina, que uno tome a las notas de aquella información cuando pasen el LA y el observador militar por un puesto de verificación a lo largo del recorrido de regreso a la base²⁴.

²⁴ En la cuestión de los bosnios y serbios, en la antigua Yugoslavia, hay testimonios de varios episodios como ese, incluso hay uno que menciona la retirada de notas de un negociador de la ONU cuando pasó por el puesto de verificación en una carretera.



Figura 07 - Observador militar entrevistando habitante local con el apoyo del LA.

Es, entonces, extremadamente importante saber que las notas eventualmente tomadas por asistentes de lenguaje deben ser entregadas al militar o civil responsable, y si posible, inmediatamente destruidas, a fin de evitar complicaciones a los individuos involucrados y la misión en sí.

Otro punto relevante para tratarse es el grado de confidencialidad y discreción del asistente de lenguaje. Cabe resaltar que el LA es un habitante local que realiza servicios de traducción/interpretación para la misión. Si el LA sea local, es necesario, entonces, que la célula de inteligencia/informaciones de la misión tenga conocimiento de la vida del LA, así como un control grande de sus actos durante la realización del servicio. Cualquier malentendido en este punto podrá causar un pequeño o gran daño a la misión, que no siempre tendrá como deshacerlo. Informaciones confidenciales no deberán discutirse delante de los LA, garantizando, así, la seguridad de la misión y del propio asistente de lenguaje en servicio.



Figura 08 – Asistente de lenguaje utilizando chaleco y casco, como los militares, por cuestiones de seguridad.

Analicemos un incidente real que ocurrió con un equipo de la ONU, en la MONUSCO, hace algunos años, y que sirve como lección aprendida en lo que se refiere al uso del asistente de lenguaje (LA). Un equipo compuesto de representantes de la célula de asuntos civiles y observadores militares intentaba realizar un interrogatorio/entrevista acerca de una emboscada, en que algunas personas habían sido robadas y otras asesinadas. El equipo de la ONU tenía por misión el levantamiento de informaciones relativas a lo sucedido y, así, decidió hablar con el grupo rebelde más fuerte de aquella área. Como ellos venían de otro local, el equipo de la ONU necesitaba de tres LA: el líder del equipo de la ONU hablaba en inglés, mientras que el primer LA traducía al árabe; el segundo LA traducía nuevamente a un dialecto local; y el tercer LA traducía a la lengua local hablada por el grupo rebelde. El equipo de la ONU empezó la entrevista en forma progresiva, con saludos y pequeñas charlas. Tras

una hora de socialización, el líder del equipo presentó la cuestión clave. “Ustedes son el grupo más fuerte de esta área. Seguro que ustedes pueden ayudarnos diciendo quién cometió el crimen”. Tan pronto los tres LA concluyeron sus interpretaciones, la atmósfera cambió rápidamente, sin sonrisas, y con expresiones faciales cargadas. Para agravar la situación, el líder del equipo sintió el metal frío del arma en su cabeza. Después de un largo minuto, el jefe de los rebeldes empezó a carcajar y hablar con otros. Como él sabía un poco de árabe, mencionó que el primer LA cometió un error de interpretación al transmitir el mensaje de la ONU; al revés de mantener el sentido original, él ha traducido lo siguiente: “Sé que ustedes cometieron ese crimen”. (UN CIMIC – STM, 2014) – Traducido por el autor²⁵.

25 *Here is a real incident that occurred in MONUSCO a few years ago to a UN team, and that could be useful to display here as a “Lessons learned” when it comes to working with Language assistant (TA). A Team composed of civil affairs and MILOBS officers was to trying to make an inquiry about an ambush where some people had been robbed and some of them killed. The UN Team was tasked to find out any relevant information about this drama and decided to meet with the toughest rebel group stationed in the area. As they were from another place, the UN Team needed three Las: UN-Team leader was speaking in English, the 1st LA was translating in Arabic, the 2nd LA was retranslating in a local dialect and the 3rd one was translating in the local language spoken by the rebel group. The UN Team started progressively, with greetings and small talks. After one hour of socialisation, the Team leader put the question on the table for which they came. “You are the strongest group in the area. For sure, you can help us by telling us who perpetrated the crime”. After the three LAs finished their translation, the atmosphere suddenly changed, no more smiles, closed expressions on their faces. To top it all, the Team leader felt the cold barrel cold of a gun behind his head. After one long minute of frozen situation, the chief of the rebels started to laugh and to talk with the others. As he knew a little bit of Arabic, he pointed out that the 1st LA mistranslated the UN sayings; instead of the original meaning, he translated “I know you did perpetrate the crime”.*



Figura 09 – Observadores militares y LA en patrulla en Sudán

A partir de lo que fue descrito en el párrafo anterior, podemos establecer dos hipótesis: o el asistente de lenguaje tuvo problemas en el proceso de traducción/interpretación por no tener buen dominio de las lenguas de trabajo, o el mismo LA no se mantuvo imparcial en la situación, como se esperaba que debería siempre actuar, y decidió emitir su propio juicio acerca de la situación, culpando al grupo rebelde por el crimen. Es, entonces, igualmente importante que los usuarios de los servicios de interpretación ofrecido por los asistentes de lenguaje en misiones de paz, siempre arreglen anteriormente con sus LAs, estableciendo criterios y *modus operandi* a seguirse a lo largo de los eventos, a fin de evitar posibles daños colaterales, resultando en algo peligrosamente imprevisible.

Episodios, como ése de la MONUSCO, pueden exceder en conceptos y posibilidades, que nos lleva a reflexionar sobre las posibles causas de eventos como los del genocidio ocurrido en Ruanda y el masacre en Wali Kali, en la frontera del Congo con Ruanda. Ambas atrocidades

pueden tener como una de sus causas la cuestión de la falta de habilidad de las tropas, militares o civiles que actuaban en la región del conflicto al comunicarse en el idioma/dialecto local, y, en consecuencia, utilizar en forma indevida al asistente de lenguaje como enlace para la comunicación entre las diferentes culturas y lenguas. ¿Será que los habitantes locales utilizados en aquellos momentos como LA han sido imparciales? ¿Tenían buen dominio de las lenguas de trabajo? ¿Capacitación mínima para actuar en el área como traductores y/o intérpretes? Son cuestionamientos pertinentes, y cuyas respuestas podrían o no ayudar a evitar o prevenir los fracasos que enmarcaron la historia de la humanidad y de las misiones de paz.

Muchos de los asistentes de lenguaje empleados en misiones de paz en todo el mundo pasan o pasaron previamente por experiencias traumáticas, sean ellas directas o indirectas. Persecución, tortura, terrorismo físico o psicológico, y exilio son algunas de las cicatrices psicológicas que pueden convertirse en dificultades familiares o aumento del nivel de estrés. Delante de ese cuadro, muchos LA no serían una opción segura para el buen seguimiento de la misión, cumplimiento del mandato y del objetivo final, puesto que estarían corrompidos por sus necesidades básicas y su instinto natural de autopreservación.

Es vital que los actores de las misiones de paz presentes en área de conflicto, incluso los asistentes de lenguaje no tengan cualquier tipo de prejuicio, en su acepción básica de pre definición. A modo de ilustración, podemos mencionar un caso en que observadores militares rehusaron el servicio de determinado LA, ya que el mismo pertenecía a una familia que requería la posesión de un terreno, objeto de litigio entre las partes involucradas. Decisión correcta y crucial para la resolución final de la disputa.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Se queda claro que el asistente de lenguaje (*language assistant*) contratado para ejercer la función relativa a las áreas de traducción e interpretación en misiones de paz, o en cualquier otra misión, precisa tener una preparación previa que atienda a las especificidades de este campo de estudio de la Lingüística Aplicada²⁶. En la historia mundial, en lo que se refiere a la realización del servicio de traducción e interpretación, observamos que muchos acuerdos de paz han sido firmados debido a los buenos servicios ejecutados; sin embargo, conflictos estallaron y situaciones se intensificaron, también, debido a malos servicios de interpretación e traducción. Un error de interpretación en una negociación del proceso de paz puede generar un mal estar grande entre las partes involucradas, y, de este modo, impedir una solución al problema en tela. Pérdidas podrán ser irreversibles y daños irreparables, sean en el aspecto humano, material o institucional.

De ese modo, es fácil estar de acuerdo con Tassini (2012) y Guillet (2012) que los traductores e intérpretes nunca podrán ser capacitados de un tirón. La inexperiencia aliada a la buena voluntad no podrán dar cuenta de todos los aspectos técnicos necesarios para que se realice el debido apoyo lingüístico. La experiencia con los pares de idiomas de trabajo, culturas diferentes y conocimiento de mundo cuentan demasiado en el desempeño de este tipo de profesional, y esto lleva tiempo.

Traducir no se restringe a la operación elemental de la búsqueda de la correspondencia entre los vocábulos. Arte, mucho más compleja y sutil, deberá armonizar aquellas dos otras, ya sí tan delicadas, la de leer y la de escribir (SILVEIRA, 2004). Lo que para muchos parece ser muy fácil o no precisa de tanta atención por ser un servicio secundario, en verdad, forma

parte esencial del proceso de resolución de conflictos. Está presente, casi siempre, en las fases de negociación/mediación, así como en actividades de levantamiento de datos locales, monitoreo de la situación etc.

Para Kelly y Zetsche (2012), no hay desafío intelectual mayor de que construir puentes de significados entre los diferentes idiomas, preservando sus individualidades lingüísticas y sus identidades culturales.

REFERENCIAS

- EDWARDS, Victoria. The Role of Communication in Peace and Relief Mission Negotiations. In Translation Journal. 2001.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. T. Brasil: 60 anos de operações de paz. 1ª ed. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2009.
- GUILLET, Jaime. Interpreters and translators: stories of people who've done it. 101 Publishing. 2012.
- KELLY, Nataly; ETZSCHE, Jost. Found in translation: how language shapes our lives and transforms the world. 1ª ed. Perigee, 2012.
- KELLY, Michael; BAKER, Catherine. Interpreting the Peace – Peace Operations, Conflict and Language in Bosnia-Herzegovina. Palgrave Macmillan, 2013.
- SILVEIRA, Brenno. A arte de traduzir. São Paulo: Melhoramentos, 2004.
- TASSINI, Adriana. The translator training textbook. GTI, 2012.
- UNITED NATIONS. UN Peacekeeping PDT Standards, Specialized Training Material for Military Experts on Mission. 1st Edition, 2009.
- UNITED NATIONS. UN Civil-Military Coordination (UN-CIMIC) Specialized Training Materials. 1st ed. (2014)
- LEITURA COMPLEMENTAR
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). Brasil em missões de paz. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- FAZLI, Shah. Interpreter. Kindle edition, 2012.
- HARI, Daoud. The Translator: A Tribesman's Memoir in Darfur. Penguin Books, 2008.
- PHELAN, Mary. The interpreter's resource. UK: Kindle, 2001.
- SAMUELSSON-BROWN, Geoffrey. A practical guide for translators. 5ª ed. UK, 2010.
- TAYLOR-BOULADON, Valerie. Conference interpreting: principles and practice. 3ª ed. Austrália, 2011.



■ PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS MÓVILES DE ENTRENAMIENTO (EMT)

Coronel José Ricardo Vendramin Nunes
Teniente Coronel (R) Carlos Alberto Cavalcanti

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto presentar el concepto de Equipos Móviles de Entrenamiento (EMT), así como mostrarlo como proyecto ya elaborado e implementado en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB). Se presentan ejemplos de modelos existentes y las diferencias como el caso brasileño. Las experiencias obtenidas por el CCOPAB en Angola han sido sintetizadas.

Palabras claves: Equipos Móviles de Entrenamiento (EMT), CCOPAB, Operaciones de Paz.

1. INTRODUCCIÓN

No es nuevo el concepto de equipos móviles de entrenamiento (EMT). De hecho, equipos móviles de entrenamiento vienen siendo utilizados con éxito por una serie de países, como instrumento de apoyo y cooperación internacional que posibilitan una mayor inserción internacional y avanzan una agenda positiva.

A modo de ilustración, pueden ser mencionados ejemplos exitosos de programas de largo plazo (de cinco años o más) llevados a cabo por los Estados Unidos de América (Programa ACOTA¹ del Departamento de

¹ *African Contingence Operations Training and Assistance. Disponible en: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/203841.htm>>. Acceso en: 10 Feb 2014.*

Defensa y programa GPOL² del Departamento de Estado), en que equipos de entrenamiento son desplegados en países anfitriones que manifiestan el deseo de recibir entrenamiento de militar convencional (Programa ACOTA) o entrenamiento con base en el material de las Naciones Unidas (Programa GPOL), ambos para despliegue en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU. Esos programas abarcan distintas modalidades de apoyo que pueden ser constituidas en la presencia de instructores permanentes en el país apoyado, en el perfeccionamiento de infraestructura de centros de entrenamiento y en el empleo de EMT. Canadá también tiene un amplio programa de cooperación con decenas de países en el empleo de EMT, así como un considerable número de países europeos que establecieron acuerdos bilaterales con naciones africanas.

Independiente de la grandeza de esos programas, de los enormes recursos humanos y financieros aportados, el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO, *Department of Peacekeeping Operations*) de la ONU ve con restricciones los programas existentes, sea por involucrar con dificultad intereses nacionales, sea por la no adopción completa de las directrices y materiales de entrenamiento del DPKO. Se añade, aún, el hecho de que, en la visión del DPKO, Unidades e individuos entrenados en esos programas no siempre presentan el desempeño esperado en la ejecución de la misión de paz, disminuyendo la credibilidad en esas actividades.

El presente artículo trata de discutir la viabilidad del empleo de EMT como mecanismo de cooperación brasileño para entrenamiento de militares, policiales y civiles de naciones amigas basado en la orientación, temática, metodología y currículo ofrecidos por el DPKO a los Estados Miembros de la ONU. Alzando ese proyecto, el CCOPAB sería la institución que haría la preparación y la gestión de ese tipo de actividad, utilizando

² *Global Peace Operations Initiative*. Disponible en: <<http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/>>. Acceso en: 10 Feb 2014.

como plataforma sus recursos humanos y experiencia en el asunto.

Si bien seleccionadas y preparadas por el CCOPAB, orientadas por los escalones superiores de las Fuerzas Armadas y Ministerio de Defensa y en coordinación con el Ministerio de las Relaciones Exteriores, los EMT pueden ser un recurso valioso para la aproximación e influencia positiva sobre naciones amigas. Brasil es un actor reconocido en la comunidad internacional por sus posiciones independientes y por su solidaridad. En el ámbito de las Naciones Unidas, el país es relevante debido a las contribuciones con contingentes realizadas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH, *United Nations Stabilization Mission in Haiti*) y en la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL, *United Nations Interim Force in Lebanon*) y con militares y policiales individualmente desplegados en significativo número de misiones de paz de la ONU. Todo eso se traduce en credibilidad y legitimidad que facilitan y abren camino para el empleo de la EMT.

1. ORGANIZACIÓN DE LOS EQUIPOS MÓVILES DE ENTRENAMIENTO (EMT)

La organización y la estructura de un EMT serían naturalmente objeto de estudio en virtud de la necesidad de entrenamiento presentada por la nación amiga y por las determinaciones y orientaciones a recibir de los escalones superiores, incluyendo la selección de naciones amigas blanco de esta iniciativa.

Sin embargo, para fines de planificación y con base en las actividades de EMT implementadas por el propio Servicio de Entrenamiento Integrado (ITS, *Integrated Training Service*) del DPKO, una propuesta de composición

de equipo considera la presencia de militares de las tres Fuerzas reforzado o no por elementos de policía y civiles, en total de cuatro elementos:

- Líder del EMT (también instructor): Un Teniente Coronel o Mayor con curso de Estado Mayor (equivalente para la Armada de Brasil y Fuerza Aérea Brasileña);
- Instructor: Un Mayor o Capitán (equivalente para la Armada de Brasil y Fuerza Aérea Brasileña);
- Instructor: Un Capitán (o Capitán Teniente);
- Ecónomo (también instructor): Un Capitán (o Capitán Teniente);
- Observaciones: 1) representantes femeninas añaden valor al EMT; 2) los integrantes del equipo deben tener disponibilidad de participación en el EMT superior a seis meses.
- Con relación a la calificación de los integrantes del EMT, se observa a los siguientes aspectos:
- Como mínimo, tres años de experiencia como instructor, considerándose por lo menos un año como instructor/facilitador en asuntos de mantenimiento de la paz del DPKO, preferencialmente en el CCOPAB;
- Dominio completo de los materiales de entrenamiento de las Naciones Unidas: 1) módulos básicos de entrenamiento, en particular del *Core Pre-deployment Training Materials (CPTM)* y 2) módulos de entrenamiento especializados (*Specialized Training Materials (STM)*) para observadores militares, oficiales de Estado Mayor (EM) del Cuartel General (CG) del Componente Militar, policiales militares, oficiales de coordinación civil-militar del CG del Componente Militar y del Estado Mayor de la Misión, entrenamiento colectivo de EM de batallón de infantería y en

protección de civiles en el nivel operacional y táctico;

- Tener, por lo menos, un año de despliegue en operaciones de paz de la ONU;
- Tener fluidez en el idioma Inglés (un segundo idioma como Español se recomienda);
- Haber realizado los cursos individuales obligatorios de la ONU, especialmente los relativos a la seguridad y género, comúnmente establecidos para todos los participantes de misiones de la ONU.

El CCOPAB necesitará pasar por un proceso de reajuste de su Plan General de Enseñanza (PGE) para atender posibles demandas generadas de acuerdos entre Brasil y naciones amigas. Para el corriente año, el Centro tiene la capacidad de enviar hasta 2 (dos) EMT, como máximo. Siendo aprobados y activados a los EMT, el PGE 2015 podrá incluir un número superior de actividades.

Instructores y monitores de las Fuerzas y de organismos y agencias del Estado podrán formar parte de las EMT, según la naturaleza del entrenamiento. En este caso, el CCOPAB presentará al Ministerio de Defensa, a través del canal de mando, las necesidades de apoyo e irá entrenar a los instructores externos para conformar a los EMT.

2. POSIBILIDADES DE UN EMT

Los EMT pueden tener distintos formatos, siempre usando la plataforma de materiales didácticos y metodología del DPKO:

- Apoyo a la creación de cursos, desarrollo de currículos, técnicas de enseñanza y procesos de evaluación;
- Entrenamiento de instructores nacionales y regionales para

- multiplicación del conocimiento;
- Preparación de ejercicios en el terreno;
- Orientación técnica de entrenamiento y desarrollo de capacidades.



Foto 1: EMT del CCOPAB en Colombia en el Curso de staff officer

La duración del entrenamiento ministrado debe variar en función de las necesidades de instrucción y de la disponibilidad de tiempo y calificación de alumnos. Como dato para la planificación, por ejemplo, es posible decir que el entrenamiento básico del DPKO (CPTM) puede ser realizado en una semana y que los entrenamientos especializados para observadores militares y oficiales de Estado Mayor (EM) son ejecutables en 2 (dos) semanas.

Para optimizar la actividad del EMT, es siempre interesante la reunión de la asistencia en un punto central del país anfitrión. Normalmente, el coste/beneficio de un EMT será mayor si una asistencia regional pueda reunirse en un país anfitrión.

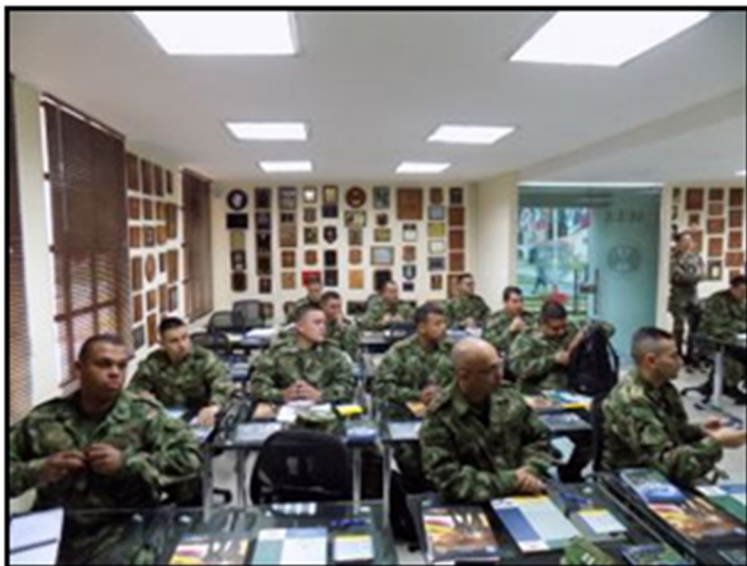


Foto 2: EMT de CCOPAB en Colombia

El empleo de EMT también puede establecerse en un contexto de complementariedad con otras actividades de enseñanza realizadas en el CCOPAB, de forma que estudiantes internacionales participantes de cursos en el Centro funcionen como enlaces entre sus sistemas nacionales de entrenamiento y los EMT.

Por otra parte, el envío de EMT puede fomentar el interés creciente en los cursos y eventos llevados a cabo por el CCOPAB y sus estructuras superiores.

3. BREVE ANÁLISIS DE POTENCIALES NACIONES AMIGAS RECEPTORAS DE EMT

De un punto de vista estrictamente técnico, con el conocimiento existente sobre el status de entrenamiento y desempeño de países

contribuyentes con tropa y policía para operaciones de paz de la ONU y, aún, considerando lo expresado en la Directriz para las Actividades del Ejército Brasileño en el Área Internacional (DAEBAI) y en la Estrategia Nacional de Defensa, se sugiere el envío de EMT a:

- Latina América: Guatemala y Paraguay (donde ya existen misiones de instrucción brasileña), Bolivia, Perú, Ecuador y, potencialmente, Colombia, en un futuro próximo, caso prospere el acuerdo de paz en curso;
- África: Angola, Mozambique, Namibia, Liberia, Sierra Leona, Camarones y Togo;
- Asia/Oceanía: Timor Este.

Como unidad ejecutante, está claro decir que no cabe al CCOPAB la selección de países, incumbencia funcional de los Ministerios de Defensa y de las Relaciones Exteriores, pero meramente la expresión de sugerencias bajo el ángulo del análisis técnico de entrenamiento.

4. SOSTENIBILIDAD

El CCOPAB entiende los EMT como actividad permanente integrada al PGE y actividad clave para la actualización de conocimientos, compilación y análisis de mejores prácticas y producción limitada de artículos relacionados a la doctrina, al desarrollo de habilidades de los cuadros y a la proyección internacional.

El Centro tiene condiciones de promover los ajustes necesarios para la adecuación al empleo de EMT, contando con la orientación y planificación de los órganos superiores. Además de posibles demandas repentinas, los EMT como actividad permanente del CCOPAB, pueden ser planificadas en el año anterior a su ejecución, no representando óbice

al core del PGE (entrenamiento de contingentes y de observadores militares y oficiales de EM del Cuartel General de un Componente Militar). Por fin, en la óptica de este Centro, la actividad es posible.

Hipotéticamente, sin embargo, sería importante entender los EMT como parte de un esfuerzo de cooperación internacional que no siempre produce resultados inmediatos, y depende del país blanco y de la asistencia a entrenarse que, por veces, requiere repetición y proseguimiento. Acciones diplomáticas y de relaciones sociales son, normalmente, factores esenciales para el éxito de EMT.

Teniendo en cuenta potenciales naciones amigas con baja capacidad logístico-administrativa, cooperación trilateral también puede ser explorada si un tercer país (otro que no sea Brasil y el país receptor del EMT) sea responsable de los costos de transporte internacional, alojamiento y alimentación de los estudiantes, mientras que Brasil costearía integralmente el despliegue de su EMT. Como mencionado anteriormente, la evaluación político-estratégica será idealmente realizada por los ministerios competentes.

Una estimativa promedia de los costos para despliegue de un EMT, según la composición sugerida en el ítem 2 (**ORGANIZACIÓN DE LOS EQUIPOS MÓVILES DE ENTRENAMIENTO (EMT)** por una semana, incluyendo billetes aéreos en clase económica y auxilio financiero para alimentación y hospedaje podría quedar alrededor de USD 14.000,00 (catorce mil dólares) en Latina América y USD 19.000,00 (diecinueve mil dólares) en África. Al interesarse por el concepto de EMT, el Ministerio de Defensa señaló la posibilidad de costear el despliegue de hasta dos EMT en el año de 2014. Avances subsecuentes, a partir de 2015, sin embargo, podrían señalar la posibilidad del costeo por el Ministerio de las Relaciones Exteriores, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación.

6. LA EXPERIENCIA DEL CCOPAB EN ANGOLA

Las Fuerzas Armadas de Angola están estructurándose para enviar, en un futuro próximo, militares en condiciones de actuar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz a cargo de la ONU (OMP/ONU). Siguiendo su propuesta de implementación de EMT, el CCOPAB envió, en diciembre de 2014, a un equipo para impartir el Curso de Introducción a la Acción contra Minas en OMP y, en mayo de 2015, a otro equipo para dar el Curso de Preparación para Comandantes de Subunidad y Sección (EPCOSUPEL, sigla en portugués). Recientemente, en el periodo del 15 de agosto al 04 de septiembre de 2015, el CCOPAB envió a su tercer equipo móvil de entrenamiento para dar el Curso de Preparación para Comandantes de Organizaciones Militares y Estado Mayor (EPCOEM, sigla en portugués), contribuyendo, así, para el proceso de capacitación de los angolanos. En ese último curso, la transmisión de conocimientos y experiencias de militares brasileños fue de extrema importancia para los angolanos, posibilitando, de esta forma, que la experiencia brasileña y las enseñanzas del CCOPAB formen parte de la formación angolana para las futuras OMP/ONU.

Desde el punto de vista de los integrantes del EMT/CCOPAB, fue una experiencia muy importante. Establecer contacto con militares de otra nación en un asunto tan importante y actual como las OMP/ONU, en la función de instructores y multiplicadores de conocimiento, ha sido de inmenso valor profesional.



fotos: EMT CCOPAB en Angola con el Curso de Introducción a la Acción contra Minas en OMP

La preparación intelectual del Equipo Móvil de Entrenamiento fue favorecida, sobremanera, por el hecho de los militares ya estar familiarizados con los asuntos que han sido impartidos en el mencionado curso y porque todos los integrantes ya poseen experiencia en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo la égida de las Naciones Unidas. La misión fue facilitada por el hecho de Angola hablar el idioma portugués.

Brasil y, en particular, el Ejército Brasileño disfrutaban de excelente concepto junto a los militares de las Fuerzas Armadas Angolanas. La importancia, la atención y el apoyo a las actividades desarrolladas por el Equipo Móvil de Entrenamiento del CCOPAB en todas las ocasiones en territorio angolano caracterizaron tal hecho.

7. CONCLUSIÓN

En el último informe de análisis global de entrenamiento realizado por el DPKO, en 2013, se evidencia una deficiencia general en entrenamiento, explícitamente, del conocimiento relativo al paquete de entrenamiento básico de la ONU, el CPTM. Esa deficiencia es criticada por los civiles, sin embargo, es significativa para policiales y militares. La

ONU anima a los Estados Miembros, comprobadamente capaces y con experiencia en misiones de paz administradas por el *DPKO*, a promover entendimientos para apoyar a países contribuyentes de tropas e individuos, así como a apoyar a aquéllos con potencial e interés en ser contribuyentes.

Brasil es seguramente relevante para el *DPKO*, disfruta de cierta credibilidad y legitimidad y puede ser reconocido en el futuro como un activo promotor de la doctrina de operaciones de paz de la ONU, con las ventajas oriundas de la proyección internacional.

Los EMT podrán constituirse en un vector eficaz de diseminación de una imagen competente y positiva del país y aún ser un elemento de real importancia para un número de naciones amigas deficientes de entrenamiento y preparación para misiones de paz lideradas por el *DPKO*. Los resultados obtenidos por el EMT del CCOPAB en Angola comprobaron esta conclusión. Otras variables podrán añadirse en este proceso, como la participación de EMT en países de lengua no portuguesa o la constitución de un equipo binacional. Y bajo estas condiciones, nuevas lecciones podrán ser aprendidas e implementadas.

REFERENCIAS

Programas de Equipos Móviles de Entrenamiento (EMT) do *Global Peace Operations Initiative* (GPOI), del Departamento de Estado de los EUA.

Programas de EMT do *African Contingence Operations Training and Assistance* (ACOTA), del Departamento de Defensa de los EUA.

Core Pre Deployment Training Materials (CPTM), del *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), de la ONU.

Specialized Training Materials (STM), del *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), de la ONU.



■ PRESENTACIÓN DE LA PREPARACIÓN OPERACIONAL DE BRASIL Y DE FRANCIA

Teniente Coronel Gery Mangez

Oficial de Intercambio del Ejército de Francia

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto presentar los principios generales de la preparación operacional, de la manera como son definidos en el ámbito de los Ejércitos Brasileño y Francés, en función de sus propias estructuras y de los desafíos, los cuales cada país vive o que pueden venir a pasar, en relación a los despliegues en territorio nacional o en los teatros de operaciones en el exterior, como dentro del contexto de las misiones de paz en particular.

Palabras llaves: Preparación operacional, entrenamiento, despliegue, formación.

1. INTRODUCCIÓN

Brasil y Francia tienen una antigua amistad que cambió de escala con la construcción de una alianza estratégica ambiciosa, lanzada en el año 2006, por los presidentes Lula y Chirac.

Por parte de la Defensa e Seguridad, entre los innúmeros proyectos en común, Francia asignó a un oficial en agosto de 2013, como asesor técnico, para trabajar en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB), reforzando, de esta manera, la cooperación en el ámbito de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, las cuales tienen una activa participación de los dos países.

En complemento a los habituales planes de cooperación anuales firmados conjuntamente por las Fuerzas Armadas de los dos países, este tipo de cooperación técnica, que se perpetua en el tiempo, proporciona una mejor interoperabilidad y permite también un refuerzo de la aculturación entre los dos ejércitos.

Por intermedio de la presencia de un oficial francés en el CCOPAB, unidad que presenta una vocación conjunta, pero que tiene el Ejército Brasileño como líder de las actividades, es interesante, hoy día, poner en perspectiva los diferentes procesos de preparación operacional terrestre en función de las misiones que los dos países realizan cotidianamente.

Antes de más nada, es necesario tener en cuenta este proceso, visto a la luz de un ejército profesional en el lado de Francia y un ejército de conscripción en Brasil, con las estructuras y misiones diferentes.

2. LAS ESTRUCTURAS DE LOS DOS EJÉRCITOS

2.1. Las estructuras del Ejército Brasileño

El Ejército Brasileño cuenta hoy con un efectivo aproximado de 200 mil militares. Es necesario destacar que, en media, las unidades de combate son constituidas por 2/3 (dos tercios) de su efectivo de soldados profesionales, y, el último tercio, de conscriptos.

El Ejército Brasileño desarrolla capacidades para atender a tres requisitos simultáneamente: garantía de defensa del territorio; proyección de poder a fin de asegurar intereses vitales; y atención a las demandas de la política exterior a favor de la seguridad, de la paz internacional y de la integración regional.

La Fuerza Terrestre contribuye, aún, para la garantía de la soberanía nacional, de los poderes constitucionales, de la ley y del orden,

salvaguardando los intereses nacionales y cooperando con el desarrollo nacional y el bienestar social.

2.2. Las estructuras del Ejército Francés

El Ejército Francés emplea 115.000 soldados. Todos los soldados son, ahora, considerados profesionales, siguiendo la suspensión de la conscripción en Francia, en el año 1996.

Las misiones del Ejército Francés son numerosas en materia de seguridad general y de servicio público en el territorio francés (misiones internas, en metrópolis y ultramarinas) y participa en las operaciones de apoyo a la población (catástrofes naturales).

En el exterior, el Ejército Francés garantiza la seguridad y la evacuación de nacionales franceses y europeos, caso el ambiente resulte inseguro. La Fuerza Terrestre estabiliza a los teatros de operación y ayuda a las poblaciones civiles. La Fuerza Terrestre, aún, acompaña militarmente a los gobiernos legítimos con el restablecimiento y, después, garantizando un nivel de seguridad satisfactorio, en respecto a los acuerdos internacionales.

3. LOS CONTRATOS OPERACIONALES

3.1. Los contratos operacionales brasileños

Brasil, país altivo y autónomo, ejerce exclusiva soberanía sobre su territorio, su mar territorial y su espacio aéreo, sin delegar a terceros la responsabilidad por su defensa y seguridad. Por ello, invierte en una capacidad militar de disuasión que le posibilite reaccionar no sólo contra amenazas externas convencionales, pero también contra riesgos contemporáneos, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional,

la piratería y los ataques cibernéticos.

Lanzada en el año 2008, la Estrategia Nacional de Defensa define las hipótesis de empleo (HE), que se entienden por la previsión de un posible empleo de las Fuerzas Armadas en determinada situación o área de interés estratégico para la defensa nacional. Existen cuatro tipos de HE: en la paz, en la crisis, durante y tras el conflicto armado/guerra.

En la paz, las organizaciones militares serán articuladas para conciliar la atención a las hipótesis de empleo con la necesidad de optimizar sus costos de mantenimiento y para proporcionar la realización del adiestramiento en ambientes operacionales específicos. Se desarrollarán actividades permanentes de inteligencia para acompañamiento de la situación y de los actores que puedan llegar a representar potenciales amenazas al Estado y para proporcionar la alerta anticipada ante la posibilidad de concretización de tales amenazas. Las actividades de inteligencia deben obedecer a salvaguardias y controles que resguarden los derechos y garantías constitucionales.

En la crisis, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, consultado el Consejo de Defensa Nacional, podrá activar una estructura de gerenciamiento de crisis, con la participación de representantes del Ministerio de Defensa y de los Comandos de la Armada, del Ejército y de la Aeronáutica, así como de representantes de otros Ministerios, se fuera necesario. El empleo de las Fuerzas Armadas podrá ser singular o en conjunto y ocurrirá en consonancia con las directrices expedidas.

Las actividades de inteligencia se intensificarán. Medidas políticas inherentes al gerenciamiento de crisis continuarán a adoptarse, en paralelo con las acciones militares. Ante la posibilidad de la crisis evolucionar para conflicto armado, podrán desencadenarse, entre otras, las siguientes medidas:

- La activación de los Comandos Operacionales previstos en la Estructura Militar de Defensa;
- La adjudicación de fuerzas pertenecientes a la estructura organizacional de las tres Fuerzas a los Comandos Operacionales activados;
- La actualización e implementación, por el Comando Operacional activado, de los planes de campaña elaborados en el estado de paz;
- El reemplazo de las estructuras;
- La activación de Zona de Defensa, áreas donde son accionadas a la tropas y reservas, incluso los egresos de los Tiros de Guerra¹, para defensa del interior del país en caso de conflicto armado; y
- La decretación de la Movilización Nacional, se fuera necesaria.

Durante el conflicto armado/guerra, el desencadenamiento de la campaña militar prevista en el Plan de Campaña elaborado y, a su término, la progresiva desmovilización de los recursos no más necesarios.

3.2. Los contratos operacionales franceses

En Francia, el Libro Blanco de 2013 define las tres hipótesis de enfrentamiento (HE) de las fuerzas terrestres, permitiendo hacer face a las

¹ El Tiro de Guerra (TG) es una institución militar del Ejército Brasileño encargada de capacitar a soldados y o cabos de segunda categoría (reservistas) para el ejército. Los TGs son estructurados de modo que el convocado pueda conciliar la instrucción militar con el trabajo o estudio.

La organización de un TG ocurre en acuerdo firmado con los ayuntamientos locales y el Comando de la Región Militar. El ejército brinda a los instructores (normalmente sargentos o suboficiales), uniforme y equipos, mientras la administración municipal disponibiliza las instalaciones. Por esto, generalmente, el alcalde será el director del tiro de guerra.

Existen hoy más de 200 TGs distribuidos por casi todo el territorio brasileño.

diferentes amenazas.

La primera hipótesis de enfrentamiento se llama situación operacional de referencia, que puede ser considerada como la vida cotidiana de los militares en asegurar las misiones de disuasión, protección y prevención, así como el gerenciamiento de la crisis (de 2 a 3 teatros de operación, 6000 a 7000 hombres);

La segunda hipótesis de enfrentamiento se refiere al dominio de la protección del territorio, sobre lo cual el Ejército debe poder desplegar hasta 10.000 soldados. Esta es la hipótesis de empleo que fue aplicada por las Fuerzas Terrestres tras los atentados de enero del 2015.

Por fin, además de las misiones realizadas en el cuadro de las dos primeras HE, la última se refiere a un enfrentamiento mayor en términos de intervención, que prevé un empleo en colisión en un plazo de seis meses y para un enfrentamiento intensivo de seis meses, correspondiente a un volumen de fuerzas de dos brigadas, así como medios de comando y de apoyo asociados (hasta 21 mil hombres).

Finalmente, las hipótesis de enfrentamiento funcionan como las *matrioshkas*, muñecas rusas en forma de capullo: la primera hipótesis se incluye en la segunda, y ésta, a su vez, está comprendida en la tercera (y más global) hipótesis.

4. LA PREPARACIÓN OPERACIONAL

4.1. La preparación operacional de las fuerzas terrestres brasileñas

La preparación operacional del Ejército Brasileño se divide en dos fases, en 12 meses: la preparación operacional y la preparación colectiva, en el ritmo de dos incorporaciones por año (diciembre y agosto).

En razón de la organización del Ejército Brasileño, basada en la

conscripción, el ciclo de formación y de entrenamiento está fundamentado en un proceso de preparación y de entrenamiento anual. En ciertos casos, por razones económicas u operacionales, él puede igualmente ser bienal o trienal. De la misma manera, el ciclo de preparación anual será adaptado a los tipos de unidades (operacionales o de apoyo (Policía del Ejército, Batallón de Guardias, etc.).

La parte individual se reparte en dos fases: La Instrucción Individual Básica y de Calificación.

La preparación colectiva se desarrolla también de modo anual, bienal o mismo trienal, por razones iguales a las de la preparación individual. Dicha preparación tiene por objeto verter a la Fuerza Terrestre en un instrumento de combate en acuerdo con el objetivo estratégico del EB. Se basa en la simulación y en los ejercicios en el terreno.

Ella se articula en dos fases principales:

El Período de Adiestramiento Básico se refiere a la preparación operacional hasta el nivel batallón, dividido en preparación orgánica, completa y específica (Ej.: misión de la ONU). Cada unidad es responsable del entrenamiento y del control de su unidad subordinada, hasta el nivel brigada.

Luego, viene el Período de Adiestramiento Avanzado. Se trata de los grandes ejercicios de la Fuerza Terrestre (planificación y despliegue), que se desarrolla en ejercicios en el terreno o en la carta, con el auxilio de la simulación. El Comando de Operaciones Terrestres (COTER) es el responsable de la organización y control.

En lo que respecta a la preparación de los contingentes asignados para participar de las OMP, el COTER orienta y coordina la preparación de las tropas del Ejército Brasileño asignadas para tales misiones, con el auxilio del CCOPAB y por intermedio de la brigada designada.

A lo largo de la preparación específica, ocurre la transmisión de los módulos de instrucción preconizados por la Organización de las Naciones Unidas – *Core Pre-deployment Training Materials* (CPTM) – los cursos orientados a la misión y los ejercicios básico y avanzado de operaciones de paz.

La movilización para la preparación debe ocurrir en el semestre anterior. La movilización integra los recursos materiales y humanos (preselección del personal, exámenes médicos, físicos y evaluación psicológica), según la Directriz de Preparación Específica de Tropa para Misión de Paz del COTER.

4.2. La preparación operacional de las fuerzas terrestres francesas

En Francia, coordinada por el Comando de las Fuerzas Terrestres (CFT), la preparación operacional (PO) de las unidades está organizada en cinco grandes fases, distribuida en un ciclo de base de 24 meses. Este ciclo se repite una segunda vez para fines de referenciación global de 48 meses, en lo cual se define un recorrido de preparación operacional que permite a las unidades adquirir los fundamentos para enfrentar todos los tipos de situación. Tomando como pilar ese ritmo hace cinco tiempos, la PO se organiza en torno de una preparación descentralizada y, luego, centralizada en la medida en que debe responder a una preparación genérica y, después, específica (Ej.: OMP).

Las brigadas son responsables de la eficacia de los regimientos mediante el Comando de las Fuerzas Terrestres. Para eso, ellas deben tener en cuenta las unidades ya desplegadas, la preparación operacional genérica (descentralizada y luego centralizada) y específica, quedando en condiciones antes del despliegue. La fase descentralizada se pone bajo la

responsabilidad del comandante de una organización militar, directamente controlada por su brigada a la cual pertenece. Ella se define como la adquisición y el dominio del *know-how* colectivos hasta el nivel de la unidad elemental (una compañía = en torno de 100 soldados) y de estado mayor táctico, pero realizando esfuerzos en el nivel de la sección o pelotón (3 ó 4 por subunidad, cada una de ellas compuesta por 30 ó 40 militares).

La preparación descentralizada se desarrollará en el local de la formación, pero también en los espacios colectivos de instrucción y de entrenamiento, con la posibilidad de utilizar el terreno libre.

El pre condicionamiento antes del despliegue es la última fase de la pirámide de la preparación operacional. Ella prepara a los soldados y las unidades para actuar en face de todas a las situaciones las cuales ellas puedan ser confrontadas durante su misión, incluyendo las fases de combate más duras y más complejas.

Etapamayorqueprecedee lenfrentamiento, elprecondicionamiento, antes del despliegue, completa la preparación operacional genérica. Dentro de este cuadro, ella constituye una preparación adecuada. Todo el personal efectúa un pre condicionamiento antes del despliegue, respondiendo a las necesidades del teatro bajo la cual él está proyectado.

El pre condicionamiento antes del despliegue se organiza en tres tiempos: un período de preparación individual descentralizada (realizada más frecuentemente en la guarnición), un período de preparación colectiva descentralizada (basada en la repetición - *drills*) de los *know-how* colectivos en campo, así como en centros de entrenamientos especializados) y un período de preparación colectiva centralizada durante la cual las unidades y su estado mayor serán evaluados. Un ejemplo de pre condicionamiento es el caso de Libano en la UNIFIL, en que Francia despliega un batallón (*Force Commander Reserve*). Como Francia no tiene un centro orientado a

las OMP, la preparación es de responsabilidad del regimiento asignado y de su brigada bajo el control del Comando de las Fuerzas Terrestres.

Es necesario añadir que la exploración de las lecciones aprendidas permite una adaptación continua de la preparación operacional, tanto para la genérica cuanto para específica. Si la simulación no sustituye jamás el entrenamiento real, ella concurre de manera crucial para el mantenimiento de nivel operacional. Ese tipo de herramienta es imprescindible hoy día.

5. CONCLUSIÓN

En Brasil, como en Francia, el objetivo de la preparación operacional es brindar a las autoridades políticas y militares soldados bien preparados, en momento oportuno, para atender a las exigencias de ambos países en el territorio nacional o en teatros de operaciones externos, como una misión de paz.

En un mundo incierto y debido a la restricción de recursos enfrentada por ambos países, la calidad del respectivo proceso de preparación operacional es esencial, a fin de responder a todos los tipos de amenazas.

REFERENCIAS

Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil (LBDN 2012).

Estrategia Nacional de Defensa de Brasil.

Sistema de instrucción militar del ejército brasileño – Ejército Brasileño - SIMEB (1ra. edición 2008).

Programa de instrucción militar – COTER 1ra. edición 2014.

Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale LBDSN 2013).

Cadres et principes interarmées de préparation opérationnelle (provisoire EMA – 2014).

Directive sur la préparation opérationnelle décentralisée du Commandement des Forces Terrestres, du 12 juillet 2012.

