

Doctrina Multinacional para la Participación de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas en Operaciones de Paz de Naciones Unidas

Rigel Cristián Letelier Pardo¹
Universidad de Santiago de Chile

Introducción.

Con el paso de los años, las operaciones de paz en la práctica han llegado a ser operaciones complejas en las cuales, además de acciones militares, muchos otros factores juegan un rol importante. Este desarrollo no está paralizado, cada operación de paz es diferente y, en cada una, una fuerza de paz enfrenta nuevos desafíos.

Los avances tecnológicos y el surgimiento de nuevas amenazas han provocado cambios revolucionarios en la conducción bélica obligando a muchas Fuerzas Armadas en todas partes del mundo a readecuar la doctrina operacional, para lograr una mayor conformidad con las realidades del presente y las previstas para el futuro. En este sentido, no existe una receta con los requisitos mínimos para facilitar la preparación y participación de una fuerza nacional al interior de una fuerza multinacional, sino que probablemente hay varias recetas.

En la actualidad, varios países del continente americano se encuentran involucrados en un proceso de modernización de sus instituciones de Defensa y FF.AA., priorizando el concepto de interoperatividad, el cual considera entre otros aspectos el modernizar los sistemas de planificación y de mando y control, de la administración de la información, de estandarización de procedimientos de acción conjuntos, de empleo conjunto de los medios y de lenguaje operacional y táctico.

Acorde a los requerimientos actuales que exigen las acciones bélicas y la participación conjunta con unidades de otros países en las misiones de paz, en la cual los actores internacionales actualizan cada vez más sus fuerzas armadas y participan en operaciones multinacionales para lograr la estabilidad regional, la pregunta central de este trabajo de investigación es.

¿Cuáles son las posibilidades de una doctrina multinacional para fuerzas latinoamericanas en operaciones de paz de Naciones Unidas?

¹ Cientista Político y Periodista de la Universidad Gabriela Mistral. Doctorando en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile. *Analista Internacional, Santiago, Chile.*

Doctrina Multinacional

Según se observa, en la mayoría de los casos las operaciones de paz son desarrolladas por fuerzas de carácter combinado y conjunto, es decir, participa contingente militar de distintos países y la vez incorpora a distintas instituciones de la defensa en un mismo objetivo.

La participación militar, siendo una parte del componente de la misión u operación de mantenimiento de la paz, se ha vuelto compleja, por lo que gran parte de la discusión se ha trasladado a debates acerca de cómo refinar la interoperatividad de las partes involucradas en el desarrollo de estas operaciones. Ejemplo, observadores electorales, personal local contratado, representantes de organismos internacionales, miembros de organizaciones no gubernamentales, etc., que permite consolidar la paz en todos los niveles.

Derivada de esta situación ha surgido la necesidad de desarrollar una doctrina combinada o multinacional para el empleo de la fuerza en este tipo de operaciones.

El intercambio de experiencias, la colaboración mutua y la discusión de materias de interés común, resultan objetivos necesarios a priori para lograr un mayor grado de homogeneidad en el conocimiento, aplicación de procedimientos particulares y organización, para lograr una mejor interoperatividad de las fuerzas provenientes del Continente Americano.

Definiciones

Doctrina

1. "Es aquella idea comúnmente aceptada, relativa a aquellos pensamientos compartidos por un conglomerado, sobre determinada materia o asunto para obtener un fin común y una manera de actuar común, respecto a dicha materia".²
2. "Es la expresión formal del pensamiento militar, válido para un periodo particular. Esta describe la naturaleza y características de las actuales y futuras operaciones militares, la preparación para esas operaciones en tiempo de paz y los métodos para completar con éxito las operaciones militares en tiempos de crisis y guerra."³

Operación Conjunta

Es un esfuerzo ofensivo realizado por órganos de maniobra integrados por las FF.AA. o por comandos conjuntos, para un periodo determinado, integrados por fuerzas

² Diccionario militar conjunto (DNI 850 año 2000)

³ Royal Netherlands Army. "Peace Operations Army Doctrine" SDU Publishers, Chapter One: Doctrine. Pág. 14. The Hague, 1999.

Doctrina Multinacional

de dos o más instituciones, bajo un mando único, para lograr un objetivo de repercusiones estratégicas que no pueden ser logrados de otra forma.⁴

Doctrina Conjunta de Operaciones de Paz

Será el resultado de la integración de las distintas visiones de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas sobre la necesidad de participación en Operaciones de Paz.

Doctrina Combinada de Operaciones de Paz

Se entenderá como documentos para satisfacer las necesidades de unidad de pensamiento para la Planificación Estratégica del empleo de las FF.AA. de distintos países, en una fuerza multinacional de Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Perspectivas sobre el problema

En el mundo globalizado actual en que vivimos, las operaciones de paz cada vez se convierten más en un modelo de expresión y coincidencia de los intereses de la política de Relaciones Internacionales y de Defensa de los países involucrados. Significan, a la vez, un gasto y una inversión de los recursos de defensa de los países participantes que buscan una retribución en términos tangibles (experiencia, capacitación, transferencia de tecnología) e intangibles (prestigio, altura estratégica, capacidad de disuasión, etcétera.)

A pesar de las mejores intenciones, toda nación actúa de acuerdo con su propio interés nacional. Y cada nación entra a una coalición o una operación de paz por distintas razones. Esto produce que cada país integrante de la fuerza establezca sus propias metas u objetivos. Debido a la gran cantidad de problemas relacionados con la medida del progreso de una operación multinacional, es necesario que un acuerdo sea alcanzado definiendo claramente la obtención de los objetivos mutuos y comunes. Dicho esfuerzo operacional facilitaría el mando y control, comunicación, unidad de esfuerzo y disminuiría la fricción entre los miembros.

Según se puede observar en la Tabla 1, (ANEXOS) no existe una comunidad doctrinal latinoamericana de participación en operaciones de paz. Existen tres que podrían ser punto de partida para crear la propia basada en los modelos de la ONU, OTAN y Estados Unidos. A continuación se presenta un breve análisis de estas tres comunidades doctrinales que pueden servir como ejemplo de doctrina propuesta para la reflexión teórica y práctica.

Doctrina de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas

⁴ Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002. "Operaciones Conjuntas" Pág. 151.
<http://www.resdal.org/Archivo/d00001fd.htm>

Doctrina Multinacional

A fines de los noventa, la “doctrina” de las operaciones de paz de la ONU consistía en un documento de 17 páginas sobre la ejecución de operaciones de mantenimiento de la paz, algunos manuales de capacitación y videos que trataban materias tácticas.

Sin embargo, una de las lecciones más importantes resultante de los informes de las tragedias de Rwanda (S/1999/1257 del 16 de diciembre de 1999) y de Srebrenica (A/54/549 del 15 de noviembre de 1999) es que si una operación pretende ser eficaz, debe ser y percibirse como creíble. La credibilidad de las operaciones, a su vez, ha dependido de la valoración de las partes beligerantes de la capacidad de la fuerza de lograr la misión.

*“Demasiados casos con enfoques temerosos de los contingentes desplegados en los primeros y cruciales meses de una operación, la mayor parte de las veces han dañado la credibilidad, evolución y futuro de toda operación”.*⁵

El Informe Brahimi ⁶ comienza señalando “...cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesaria para vencerlas”

*“Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir el mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas sólidas para entablar combate, con quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia”*⁷

Sin embargo, el Informe Brahimi no brinda ningún nuevo concepto de operaciones que pueda aplicarse en situaciones que requieran acciones de imposición. En su lugar, el informe se centra en como se debe establecer, mantener y consolidar la paz y en como prevenir los conflictos violentos. Esto lo confirma el Secretario General, quien señaló que:

“Las recomendaciones del Grupo relativas al uso de la fuerza se aplican únicamente a las operaciones en las que el personal armado de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha sido desplegado con el consentimiento de las partes interesadas. Por lo tanto, considero que nada de lo dicho por el Grupo en su informe

⁵ Challenges of Peace Operations: into the 21ST Century. Concluding Report 1997-2002. Chapter 5 Doctrinal Challenges. Part III. Lessons “Learned” and Doctrinal Development. Swedish National Defense College and Challenges Project Partner Organizations. Stockholm, Sweden, 2002. Pág. 95

⁶ Lakhdar Brahimi. “Brahimi Report”. United Nations General Assembly/Security Council, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305, S/2000/809, 21 August 2000 (de aquí en adelante Informe Brahimi) (e)

⁷ Op cit N° 6, Pág. 9. Punto E. Consecuencias para la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz.

Doctrina Multinacional

debe interpretarse como una recomendación tendiente a convertir a las Naciones Unidas en una maquinaria bélica o a alterar de manera fundamental los principios según los cuales el personal de mantenimiento de la paz hace uso de la fuerza”⁸

Destaca que las normas para trabar combate aplicadas por las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deben cumplir plenamente con las disposiciones jurídicas de las operaciones y con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y deben enunciar claramente las circunstancias en que puede utilizarse la fuerza para proteger a todos los componentes de la misión y a todo su personal militar o civil, y que las normas para trabar combate deben propiciar el cumplimiento del mandato de la misión.⁹

El informe Brahimi confirma que cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo, con la autorización del Consejo de Seguridad, en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta. Además, pide al Secretario General que, tras celebrar consultas amplias con los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en particular los países que aportan contingentes, elabore una doctrina operacional general respecto del componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la presente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.¹⁰

También de este informe se desprende la clara intención de la ONU en relación a la estrategia que se pretende seguir a futuro para enviar contingente internacional a operaciones de paz, para que se creen fuerzas conjuntas o contingentes de paz de carácter regional. Una fuerza europea, una fuerza africana, una fuerza asiática, una fuerza americana, etcétera, para actuar en aquellas crisis de la región que lo requiera.¹¹

“Si se proporcionara capacidad, equipo, apoyo logístico y otros recursos a las organizaciones regionales y subregionales, se podría habilitar a personal de mantenimiento de la paz de todas las regiones para que participara en las operaciones de las Naciones Unidas o estableciera operaciones regionales sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad.”¹²

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General relativa a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/502,20 de Octubre de 2000, para.7, (e).

⁹ Resolución 1327 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz. New York. Punto II. 13 de noviembre de 2000.

¹⁰ Op cit N° 8.

¹¹ Informe Brahimi. Resumen de recomendaciones sobre la consolidación de la paz. (http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/part3.htm)

¹² Op cit N° 11.

Doctrina Multinacional

Tomando esta recomendación, finalmente el 2006 la ONU acordó la llamada Doctrina *Capstone*¹³ que contiene definiciones y principios básicos para la planificación y ejecución de operaciones de paz, tales como:

- Cooperación de seguridad en el teatro de operaciones
- El enfoque de intercambio de información
- Análisis conjunto de la misión
- Mejor control operacional en misiones
- Sistemas de seguridad integrados
- Mas operaciones conjuntas
- Planificación de una misión integrada

Este documento apunta a ser la guía de los principios y objetivos centrales de las operaciones de paz de Naciones Unidas, junto con analizar los principales factores que contribuyen al éxito de una misión. También entrega las bases para el desarrollo de material de entrenamiento para el personal militar, policial y civil que se despliega en terreno.

Este manual doctrinario es el marco lógico fundamental para el estudio de la conformación de fuerzas coherentes e integradas a nivel regional, ya que establece criterios de entendimiento entre los actores para lograr el apoyo conjunto y una estrategia común.

Doctrina de Operaciones de Paz de la OTAN.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) convino en la definición de doctrina como: "...*principios fundamentales por los que las fuerzas militares guían sus acciones en apoyo de objetivos. Es autoritaria, pero requiere criterio en su aplicación.*"¹⁴

Considerando los extensos recursos y la relativa cohesión de la OTAN, ésta ha avanzado más que otras organizaciones regionales en el desarrollo de una doctrina amplia para las operaciones de apoyo a la paz, que ahora constituye un subconjunto dentro de la categoría superior de las operaciones de reacción a crisis fuera del compromiso de defensa colectiva del Artículo 5 de la Carta del Tratado del Atlántico

¹³ Capstone Doctrine for United Nations Peacekeeping Operations. "Capstone Doctrine" Workshop on Fundamental Principles of UN Peacekeeping. Stockholm, 26-28 September, 2006.
<http://pbpu.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=481> Y
http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

¹⁴ NATO, AAP 6, NATO Glossary of Terms and Definitions, 2002, p.2-D-2.

Doctrina Multinacional

Norte. Esta categoría incorpora una amplia gama de crisis, como el socorro en casos de desastre, la evacuación de ex combatientes, operaciones de búsqueda y rescate y de combate.

La OTAN ha articulado una doctrina que “será utilizada como guía para la planificación de todos los ejercicios y Operaciones de Apoyo a la Paz (PSO) de la OTAN... cuando sea factible, toma en cuenta las doctrinas nacionales y las políticas de la ONU.”¹⁵ Las PSO se definen como “operaciones multinacionales ejecutadas imparcialmente en apoyo de un mandato ONU/OSCE... las que incluyen actividades de mantenimiento e imposición de la paz, así como la prevención de conflictos, establecimiento de la paz, consolidación de la paz y operaciones humanitarias.”¹⁶

*Peace Support Operations (PSO) are operations designed to tackle the complex emergencies and robust challenges posed by collapsed or collapsing states in an uncertain and evolving strategic environment. PSO are conducted impartially, normally in support of an internationally recognized organization, such as the UN or Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). They involve military forces, diplomatic and humanitarian agencies and are designed to achieve a long-term political settlement or other specified condition. They involve a spectrum of activities, which may include Peace Enforcement and Peacekeeping as well as Conflict Prevention, Peacemaking, Peace Building and Humanitarian Relief.*¹⁷

La doctrina de la OTAN va más allá de la “doctrina de mantenimiento de la paz de la ONU” al reconocer la utilidad de la fuerza necesaria para cumplir los objetivos de la misión. Establece que: “La OTAN cuenta con la capacidad única de desplegar, dirigir, comandar y controlar operaciones organizadas para tomar acciones de imposición de la paz contra aquellos responsables de las amenazas a la paz y la seguridad, o que realicen actos de agresión. Como tal, es la tarea más probable que una fuerza de la OTAN lleve a cabo en apoyo a la ONU.”¹⁸

La doctrina profundiza el hecho de que el vínculo entre los objetivos políticos y militares debe ser muy estrecho, además de que el objetivo de las operaciones de imposición de la paz “...no lo constituirá la derrota o destrucción de un enemigo, sino más bien obligar o coaccionar a cualquiera o todas las partes para cumplir con un curso de acción dado.”¹⁹

Aunque mucho más robusta que cualquier directriz emanada de la Secretaría de la ONU, la doctrina de la OTAN depende del consentimiento de las partes para lograr el éxito operacional. Traspasar el límite del consentimiento transformaría cualquier

¹⁵ NATO. Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations, 16 October 1998. Pag. 9.

¹⁶ NATO AJP-3.4.1 Peace Support Operations. Nato Unclassified publication. (<http://www.pronato.com/peacekeeping/AJP-3.4.1/index.htm>)

¹⁷ Op cit N° 15.

¹⁸ Op cit N° 15.

¹⁹ Op cit N° 15.

Doctrina Multinacional

operación de mantenimiento de la paz en imposición de la paz. Traspasar el límite de la imparcialidad transformaría una operación de imposición de la paz en una guerra abierta. (Ver Figura 2 ANEXOS): Concepto de la OTAN para la imposición de la paz).

Comentarios

También la *NATO Military Decisión MC 400/2* describe las Operaciones de Reacción a las Crisis (*Crisis Response Operations*) como un espectro en el que se deben incluir aquellas en apoyo a la paz, que pueden ir desde el tipo más exigente de imposición de la paz hasta las actividades militares preventivas. “*Abarca aquellas actividades políticas, militares y civiles de conformidad con el derecho internacional que contribuyen a la prevención y resolución de conflictos, junto con la gestión de crisis en cumplimiento de los objetivos declarados de la Alianza*”.²⁰

Crisis Response Operations and irregular forces According to the RNLA military doctrine, “NATO uses the term ‘Crisis Response Operations’ for all operations for which military means are used for a purpose other than large-scale combat operations. NATO is working on policy and doctrine for Crisis Response Operations. It is conceivable that the outcome of this process will be that NATO Crisis Response Operations (CRO) will, apart from Peace Support Operations (PSO), also include (multinational tasks, such as antiterrorist and counter-drug operations as well as operations against irregular enemy forces.”²¹

Por otro lado, la doctrina de la OTAN identifica dos tipos de Operaciones Humanitarias: (1) Las Operaciones de Apoyo a la Paz que se componen de los subconjuntos, ayuda humanitaria, socorro en casos de desastres y protección de los Derechos Humanos. Y (2) Operaciones Humanitarias que no son PSO y comprenden los subconjuntos de las Operaciones de socorro en casos de desastre, operaciones de evacuación de no combatientes y apoyo a autoridades civiles.

La protección de los derechos humanos es considerada una tarea en todas las operaciones de apoyo a la paz. La doctrina específicamente establece que “...solo una PSF [Fuerza de Apoyo a la Paz] preparada para el combate puede operar en tal entorno...” y “...con cada vez mayor frecuencia las PSO se realizan en situaciones de extendidos abusos a los derechos humanos, incluidos el genocidio y la limpieza étnica asociados con estados caídos o en caída.” En gran medida, la doctrina pone el acento en que “...en la ejecución de actividades de Imposición de la Paz, el vínculo entre los objetivos militares y políticos debe ser en extremo estrecho.” De hecho, tales declaraciones de doctrina pasan por alto la necesidad de luchar por una doctrina para la “intervención humanitaria”, pues se trata de una parte integral de las actuales conceptualizaciones de las operaciones de apoyo a la paz de la OTAN.²²

²⁰ Op cit N° 5 Pag. 98.

²¹ Op cit N°3.

²² Op cit N° 5. Pag. 97.

Doctrina Multinacional

A pesar de la actual revisión de la doctrina nacional y de la Alianza, el punto importante es que se ha acordado la lógica esencial de la intervención multinacional, la que ha encontrado una expresión doctrinal en 19 países miembros de la OTAN.

La OTAN ha existido desde aproximadamente 50 años, como una alianza, es una forma más alta de organización multinacional que una coalición. A pesar de su larga asociación entre sí, los miembros de la OTAN aún se reúnen regularmente para desarrollar y para afinar conceptos doctrinales.

Doctrina de Operaciones de Paz de EE.UU.

Hasta hace poco, la doctrina de los Estados Unidos para Operaciones de Paz se recogió en la publicación del Ejército de EE.UU. de 1994, FM 100-23, *Peace Operations*,²³ que reconocía la utilidad de incorporar tanto los principios de la guerra y las operaciones no bélicas pertinentes al concepto de Operaciones de apoyo a la paz (PSO), concepto similar al de la OTAN. Esta doctrina se encontraba bajo revisión en 2001, con una nueva publicación FM-3-07 (FM 100-20)²⁴ basada en las experiencias del Ejército desde 1994, ubicando todas las operaciones en una de cuatro categorías: ofensivas, defensivas, de estabilización y de apoyo. La categoría de las operaciones de estabilización incluyen una gama de operaciones ejecutadas fuera de los Estados Unidos y sus territorios para mantener la estabilidad en una escala regional y mundial. Las operaciones de paz se enmarcan en esta categoría, y las definiciones y conceptos implicados son similares a aquellos de la OTAN con respecto al mantenimiento y a la imposición de la paz.²⁵

Por otro lado las Operaciones de Paz, *Peace Operations* (PO) son consideradas como un tipo de Operación Militar Distinta de la Guerra (MOOTW) según el Joint Pub 3-07.

Peace Operations (PO) are military operations to support diplomatic efforts to reach a long-term political settlement and categorized as peacekeeping operations (PKO) and peace enforcement operations. PO are conducted in conjunction with the various diplomatic activities necessary to secure a negotiated truce and resolve the conflict. Additional types of MOOTW (e.g., HA and NEO) may complement peace operations. Military PO are tailored to each situation and may be conducted in support of diplomatic activities before, during, or after conflict.

Peacekeeping Operations. PKO are military operations undertaken with the consent of all major parties to a dispute, designed to monitor and facilitate implementation of an agreement (cease fire, truce, or other such agreements) and

²³ FM 100-23 Peace Operations. Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army. 1994. (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf)

²⁴ Stability Operations and Support Operations. Headquarters, Department of the Army. February 2003. (<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-07/fm3-07.pdf>)

²⁵ Op cit N° 5. Pág. 98.

Doctrina Multinacional

*support diplomatic efforts to reach a long term political settlement. An example of PKO is the US commitment to the Multinational Force Observers in the Sinai since 1982.*²⁶

Por otro lado, el documento Joint Pub 3-07.3²⁷ contiene en sí, la doctrina conjunta para operaciones de paz de Estados Unidos, donde esta guía para las tácticas, técnicas y procedimientos para conflictos de baja intensidad y enumera principios básicos del mantenimiento de la paz que coinciden casi de forma exacta con los principios de la ONU, y que se complementa con la publicación *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*.²⁸

Comentario

En un sentido general, la doctrina de operaciones de paz estadounidense difiere del concepto de la ONU al ser una interpretación más liberal de la posibilidad del uso de la fuerza. El FM 100-23 entrega una precisa descripción de la dinámica de la relación entre consentimiento, imparcialidad y el uso de la fuerza (Ver Figura 3. ANEXOS). La divergencia de los principios norteamericanos refleja la interpretación norteamericana del mantenimiento de la paz como una de varias “operaciones no bélicas” (OOTW).

El manual americano apunta a decir que en las operaciones de mantenimiento de la paz, el uso de la fuerza deberá ser considerado como último recurso, y que esta debería ser utilizada con moderación en operaciones de imposición de la paz. El derecho inherente a la auto defensa se aplica como para otras doctrinas nacionales, pero un punto de vista de la doctrina estadounidense que se aparta de otras interpretaciones es la declaración que:

*In either case [peacekeeping or peace enforcement], sufficient force must be available to achieve objectives rapidly through simultaneous application of combat power.*²⁹

Este énfasis en la aplicación del poder de combate para lograr los objetivos rápidamente no concuerda con el entendimiento de la doctrina de la ONU, que no considera alcanzar sus objetivos con la aplicación del poder de combate, pero si a través de la negociación y que el éxito rara vez será rápido.

Cabe destacar que este ejemplo de diferencias significativas en los principios, indican distintos puntos de partida para la doctrina, junto con sugerir que pudieran surgir diferencias tácticas, técnicas y procedimientos para manejar incidentes violentos. Esta diferencia de lenguaje y doctrina de hecho tiene repercusiones importantes en un sentido

²⁶ Joint Pub 3-07. *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*. Part III-12. 16 June, 1995 (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_07.pdf)

²⁷ Joint Pub 3-07.3 *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peace Operations*. 12 February 1999. (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_07_3.pdf)

²⁸ *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*. Preface 2. Complex Contingencies. (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/research_pubs/k516.pdf)

²⁹ Op cit. N° 23. Pág 34.

Doctrina Multinacional

estratégico para la región, ya que si bien Estados Unidos tiene interés en invertir en el desarrollo de capacidades y entrenamiento de en operaciones de paz para los países latinoamericanos³⁰, el concepto de las operaciones que se pretende exportar es distinto al que se entiende en el vecindario, basado en una mayor cercanía conceptual marcada por la ONU. Así, los países latinoamericanos se dan cuenta que en el futuro se encontrarán frente a la disyuntiva de aceptar la posibilidad de participación en dos escenarios con conceptos doctrinales diferentes.

Estos son:

A. Un escenario es la creación de una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos, con mandato de Naciones Unidas. Ejemplo la *Multinacional Interim Force*) en Haití MIF, Resolución N° 1529 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), versus.

B. Una fuerza compuesta por una coalición de países latinoamericanos en una Operación de Paz de Naciones Unidas. Ejemplo, MINUSTAH, Resolución N° 1542 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Desafío Doctrinal

De acuerdo a todo lo anterior, el punto de partida para un proceso deliberado de desarrollo de consenso sobre la doctrina de operaciones de paz debe implicar el reconocimiento de que el término “doctrina” significa distintas cosas en distintos países e idiomas. En parte debido a los intereses nacionales y las decisiones estratégicas basadas mayormente en las diferencias de percepción de las realidades operacionales y tácticas, que pueden encontrar los comandantes cuando son desplegados.

Sin embargo, algunas características que señalan la importancia y necesidad de la existencia de una doctrina común son:³¹

- El objetivo de una doctrina es reducir el costo de coordinación.
- La doctrina facilita y dice como hacer en determinadas situaciones.
- La doctrina impide el voluntarismo y evita decisiones u acciones tempestivas.
- El tipo de doctrina cambia según un ejercito grande u otro pequeño, especializado y más profesional.

³⁰ *The Global Peace Operations Initiative*.
(<http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32773.pdf>) Updated June 25, 2005.

³¹ Dr. Salvador Raza. Apuntes Clase “Análisis del Sistema de Defensa” CHDS, NDU. Washington D.C. Curso DPRM April 4- 22, 2005.

Doctrina Multinacional

- La doctrina cambia según tareas conjuntas y combinadas, en vez de tareas individuales.
- La doctrina cambia por el nivel de despliegue rápido y según el grado de interoperatividad.
- La doctrina también cambia según el nivel de riesgo.

Toda nación tiene intereses vitales y capacidades militares diferentes. Por eso, sus metas estratégicas y doctrinas militares varían. Así como sus metas y objetivos para participar en una operación de paz. El aviso limitado, el tiempo limitado hasta la ejecución de operaciones, las dificultades lingüísticas, culturas y políticas nacionales agregan complicaciones que desafían alianzas antiguas y bien entrenadas. Esto subraya el desafío doctrinal que enfrentan las coaliciones que apenas tienen semanas o pocos años, para coordinar los principios operacionales más fundamentales.

Cuando una organización militar carece de una doctrina común es difícil alcanzar la unidad del esfuerzo. Puede no haber acuerdo o una comprensión mutua de actividades militares fundamentales tales como maniobra, movilidad, contra movilidad, apoyo de fuego, procedimientos de mando y control, operaciones de inteligencia (especialmente inteligencia compartida), protección de la fuerza, operaciones de apoyo, asuntos civiles y reglas de enfrentamiento.

Para superar estos problemas asociados con la carencia de doctrina común, las organizaciones regionales deberían desarrollar publicaciones doctrinales regionales que identifiquen las “consideraciones” para comandantes y planificadores. Se utiliza el término “consideraciones” porque es inverosímil que cualquier precepto sería adoptado y aprobado por todos los miembros potenciales de la coalición de una región. Por otra parte, los miembros de la coalición pueden provenir de fuera de la región de operaciones y tal vez no estén dispuestos a adoptar la doctrina de organización regional.³²

Dicha publicación catalogaría consideraciones claves para comandantes y planificadores, para evaluar su aplicabilidad a la situación de su coalición. Debería ser basada en modelos existentes (Ej. ONU, OTAN, EE.UU.) y abarcar la amplia variedad de principios doctrinales, técnicas y, aun más importante, las lecciones aprendidas de coaliciones anteriores. Una publicación como esta disminuiría los efectos perjudiciales de la naturaleza de la coalición en cuanto a lo *ad-hoc* y la premura del tiempo hasta la ejecución.

Una vez desarrolladas estas consideraciones doctrinales regionales podrían convertirse en estándares, en los que las fuerzas nacionales se entrenen para prepararse para las operaciones multinacionales. Esto es críticamente importante y sería

³² May. Clifton Prat. (Ejército de los Estados Unidos) “Interoperatividad de una Fuerza Nacional, al Interior de Una Fuerza Internacional” Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor y al grado de Académico de Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra. Ejército de Chile. Santiago, Noviembre 2002. Pág. 83.

Doctrina Multinacional

el contribuyente singular de más importancia para la efectividad y eficacia de una coalición.

Un problema inherente al desarrollo de una doctrina común multinacional es que algunas entidades militares examinan la doctrina de modo jurídico y de acuerdo a sus costumbres. Los países de la región tendrían que determinar la preponderancia de las consideraciones doctrinales que se desarrollen y enfocarse en preocupaciones doctrinales del nivel operacional, como también, algunos aspectos en tácticas, técnicas y de procedimientos.

Claramente la recomendación del término “Consideraciones” en vez de doctrinas, es un intento de encarar interpretaciones y búsqueda progresiva de consenso hacia el desarrollo posterior de una doctrina. Finalmente los países de la región deberían desarrollar dichas consideraciones o por lo menos modificar los documentos existentes de acuerdo a sus necesidades. De esta forma su publicación sería mucho más factible.

El problema del lenguaje

Las coaliciones, normalmente ya separadas por diversos idiomas, hacen frente a problemas significativos relacionados con la diferencia de terminología y de la forma de graficar. Esto puede impedir alcanzar la meta de la unidad de esfuerzo, y generalmente crea confusión.

Como la publicación de consideraciones doctrinales mencionada anteriormente, las organizaciones regionales necesitan desarrollar y distribuir una publicación que estandarice la terminología y la graficación que una coalición necesitaría para ejecutar una amplia gama de operaciones. El planificar sobre una publicación existente reduciría remarcablemente los retos asociados. Dicho documento necesitaría ser más preceptivo que la publicación de consideraciones doctrinales. Al completarse esta publicación, los miembros potenciales de una coalición deberían disfrutar rutinariamente de su uso estándar durante sus ejercicios de entrenamiento.

Por ejemplo, los términos de apoyo de paz no son entendidos muy bien, y varían en cuanto a sus significados entre los Estados Unidos, otras naciones y la OTAN. Por ejemplo, el uso del término “enemigo” no cabe en operaciones de apoyo de paz. Este término tiene insinuaciones políticas y militares negativas. Así, por motivo de claridad gráfica, se hace necesario desarrollar una simbología de términos estándares que se apliquen a organizaciones de mantenimiento de la paz y a facciones para poder representarlas en un mapa.

En las organizaciones multinacionales, la claridad y la simplicidad son esenciales para comunicar el mensaje. Los términos siguientes también generan discusiones y requirieron clarificación.

- a. Enemigo vs. Facción complaciente
- b. Reglas de Enfrentamiento vs. Reglas de Empleo vs. Reglas de Empeñamiento.

Doctrina Multinacional

- c. Nación Líder vs. Nación principal
- d. Especialización de Rol
- e. Apoyo de Paz vs Implementación de Paz
- f. Apoyo Mutuo

La importancia del Entrenamiento Regional

“Debemos capacitarnos juntos, pues trabajamos juntos”³³

Donde existen organizaciones regionales, se comprueba que existe una visión y un interés común sobre lo cual, líderes militares pueden construir más. No obstante, la mayoría de las organizaciones regionales (con la excepción de la OTAN y algunas otras) no tienen virtualmente una infraestructura para apoyar la educación y el entrenamiento de potenciales miembros de la coalición. Consecuentemente, cada vez que se forma una coalición, surge un enorme desafío en el desarrollo de operaciones militares eficientes y efectivas por la diferencias en el grado de capacitación y entrenamiento.³⁴

Los líderes militares reconocen generalmente la necesidad de mejorar el nivel de interacción entre los miembros potenciales de la coalición. El entrenamiento es el “centro de gravedad” para las operaciones de coalición satisfactorias. Por ser eficaz, el entrenamiento multinacional debe estar basado en alguna forma de doctrina, debe tener estándares, y debe ser valuado rutinariamente para asegurar conformidad con los objetivos indicados.

Los ejercicios de mando y control son el medio de entrenamiento preferido. Esto se debe en gran parte al requisito de las operaciones multinacionales de solucionar desafíos de integración entre las fuerzas. La mayoría de éstos desafíos se centran en las acciones de los comandantes y los estados mayores de escalones superiores. Los ejercicios de entrenamiento en terreno, que son extremadamente costosos poco contribuyen para resolver los desafíos que enfrentan las coaliciones.

Los ejercicios de coalición son esenciales para el perfeccionamiento de la instrucción y de la doctrina. Los ejercicios de coalición deberán incluir un juego de logística sólido a fin de ejercitar los mecanismos de apoyo logístico e identificar posibles problemas para el suministro de apoyo logístico con fuerzas provenientes de otras naciones.³⁵

³³ Mayor General Tony Stigsson. “XXI Challenges” Seminario de Buenos Aires, Agosto de 2001. Pág. 243.

³⁴ Coalition Operations Handbook ABCA, Chapter 8, Training Pág. 8-3. 01 November 2001. (http://www.apan-info.net/peace_operations/uploads/coh.pdf)

³⁵ Op cit N° 34

Doctrina Multinacional

Ejemplo de integración doctrinal: Batallón Binacional para Operaciones de Paz Chileno - Argentino "Cruz del Sur".

Con el fin de evaluar las tendencias, resulta útil revisar un resultado de la participación multinacional en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) compuesta principalmente por la presencia de fuerzas latinoamericanas. Brasil con un contingente de 1211 hombres, Uruguay (1147), Argentina (562), Chile (502), Bolivia (218), Perú (210), Ecuador (67), Paraguay (31) y otros países de globo.³⁶, que ha exigido una diálogo regional de integración respecto al tema de doctrina de participación en operaciones de paz.

En este sentido la sinergia creada en la MINUSTAH ha llevado a Chile y a Argentina a crear un Batallón Binacional llamado "Cruz del Sur"³⁷, formado por un Estado Mayor Conjunto compartido por altos mandos de los dos países, como un esfuerzo inédito de integración para establecer criterios de participación conjunta futura. En diciembre del 2007, inauguró su funcionamiento en Buenos Aires y en marzo del 2008, se espera que se instale en Santiago de Chile.

El batallón binacional contará con 300 militares de ambos países, mientras que su Estado Mayor tendrá tres oficiales chilenos y tres argentinos. El escuadrón tendría un carácter permanente y un mando conjunto, con personal y equipos de los dos países, y la iniciativa debiera traducirse en una pronta integración de los soldados que Chile y Argentina mantienen desplegados en Haití. El trabajo demandó ocho meses, incluyó doctrinas y normas conjuntas para ambas fuerzas armadas. La unidad "Cruz del Sur" quedará disponible para las misiones internacionales de Naciones Unidas en 2008.

Conclusiones

Según se observa en la actualidad, en la mayoría de los casos las operaciones de paz son desarrolladas por fuerzas de carácter multinacional. Derivado de esta situación ha surgido la necesidad de desarrollar una doctrina combinada o multinacional para el empleo de la fuerza en este tipo de operaciones.

En América Latina la mayoría de los países manifiestan esta voluntad de cooperar en las operaciones de paz y a la vez aumentar su participación. Sin embargo, hay una dificultad en la necesidad de definir un concepto de las operaciones, de acuerdo a las distintas doctrinas que cada Estado parte, tiene en relación a las operaciones multinacionales.

³⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. United Nations Stabilization Mission in Haiti: countries providing military staff and contingents (as at 15 August 2007) S/2007/503
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/77/PDF/N0746377.pdf?OpenElement>

³⁷ Acta de acuerdo bilateral entre los ministerios de defensa de las repúblicas de Argentina y de Chile para la creación de una fuerza de paz combinada <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/acuerdo-bilateral.html>

Doctrina Multinacional

Esta realidad acarrea una consecuencia: no hay una colaboración multinacional institucionalizada, se produce dispersión de las fuerzas y desaprovechamiento de la sinergia, (todos remando para el mismo lado pero cada uno con sus propios remos y a su propio ritmo).

La necesidad de generar una doctrina multinacional para ser utilizada en una Operación de Paz entre los países del cono sur es una tarea pendiente, lo cual requerirá un alto grado de confianza entre los Estados partes. Todos los países traen consigo sus prácticas, doctrina y métodos de formación. Sin embargo, si se da un fuerte liderazgo y diálogo entre todos los contingentes, se pueden identificar objetivos comunes.

Antes de estandarizar una doctrina, es necesario considerar el análisis de las doctrinas actuales, por ejemplo, cuáles son los modelos más adecuados para la realidad latinoamericana. Esto puede solucionarse si los Estados se ponen de acuerdo en adoptar en sus doctrinas nacionales como modelo de inspiración a la Doctrina Capstone que establecería un lenguaje común para el desarrollo posterior en conjunto.

Un primer desafío para la doctrina es destacar la necesidad de una mayor coherencia en la totalidad del sistema de enseñanza y formación en las operaciones de paz. Un obstáculo para desarrollar un sistema amplio, es la falta de voluntad de algunos países aportadores de contingente para dejar de lado sus propias prácticas de formación.

Un segundo desafío consiste en trabajar para lograr un enfoque de consenso, el que va más allá de los esfuerzos institucionales, nacionales o regionales. Y más allá de los límites de la formación militar primaria hacia un enfoque integrado, asociando al personal de mantenimiento de la paz civil, policial y militar.

Un tercer desafío en un modelo de doctrina a desarrollar, es que no debe ser rígido, debería responder a un proceso de evaluación cuyo objetivo será mantener el sistema actualizado, flexible y dinámico.

Como el éxito de la operación dependerá de la instrucción que se haga previamente y durante la operación. Y es probable que la mayor parte de los componentes de la fuerza no se hayan entrenado juntos, el entrenamiento conjunto sería una buena estrategia para desarrollar doctrina conjunta. Por lo tanto, la importancia de entrenarse juntos, debe ser prioritaria para las naciones participantes³⁸

Como la doctrina se forma a partir de las lecciones aprendidas de cada país en un área de misión, el conocimiento básico común generado debiera ser actualizado constantemente mediante Sistemas de Lecciones aprendidas de la ONU o de los países. Este sistema no existe y habría que desarrollarlo, para que en un futuro cercano, la información recopilada se ponga en Internet a disposición de los países de la alianza o coalición, para compartir sus experiencias.

³⁸ Op cit N° 35, Chapter 8, Training Pág. 8-1.

Doctrina Multinacional

Bibliografía

- Acta de acuerdo bilateral entre los ministerios de defensa de las repúblicas de Argentina y de Chile para la creación de una fuerza de paz combinada.
<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/acuerdo-bilateral.html>
- BRAHIMI, LAKHDAR. "Brahimi Report" United Nations General Assembly/Security Council, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305, S/2000/809, 21 August 2000 (de aquí en adelante Informe Brahimi) (e)
- "Capstone Doctrine for United Nations Peacekeeping Operations. "Capstone Doctrine" Workshop on Fundamental Principles of UN Peacekeeping. Stockholm, 26-28 September, 2006.
<http://pbpu.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=481>)
- "Challenges of Peace Operations: into the 21ST Century". Concluding Report 1997-2002. Swedish National Defense College and Challenges Project Stockholm, Sweden, 2002.
http://www.folkebernadotteacademy.se/roach/Challenges_of_Peace_Operations.do?pageld=172)
- Coalition Operations Handbook ABCA. November 2001.
http://www.apan-info.net/peace_operations/uploads/coh.pdf)
- FM 100-23. Peace Operations Headquarters Department of the Army. 1994.
http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf)
- Global Peace Operations Initiative June 25, 2005.
<http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32773.pdf>)
- Informe Brahimi. Resumen de recomendaciones sobre la consolidación de la paz.
http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/part3.htm)
- Informe del Secretario General relativa a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas A/55/502, 20 de Octubre de 2000. (e)
- Joint Pub 3-07. Joint Doctrine for Military Operations Other Than War. 16 June, 1995. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_07.pdf)
- Joint Pub 3-07.3 Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peace Operations. 12 February 1999.
http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_07_3.pdf)
- Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations.
http://www.dtic.mil/doctrine/jel/research_pubs/k516.pdf)

Doctrina Multinacional

- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002.
(<http://www.resdal.org/Archivo/d00001fd.htm>)
- NATO, AAP 6, NATO Glossary of Terms and Definitions, 2002.
(www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/aap_6v.pdf)
- NATO AJP-3.4.1 Peace Support Operations.
(<http://www.pronato.com/peacekeeping/AJP-3.4.1/index.htm>)
- NATO. Bi-MNC. Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations, 16 October 1998.
- PRAT, CLIFTON. (May. Ejército de los Estados Unidos) “Interoperatividad de una Fuerza Nacional, al Interior de Una Fuerza Internacional”. Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor y al grado de Académico de Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra. Ejército de Chile. Santiago, Noviembre 2002.
- RAZA, SALVADOR. Dr. Apuntes Clase “Análisis del Sistema de Defensa” Curso DPRM April 4-22, CHDS. National Defense University U Washington D.C. 2005.
- Resolución 1327, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz. Nueva York. 13 de noviembre de 2000.
- Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. United Nations Stabilization Mission in Haiti: countries providing military staff and contingents (as at 15 August 2007) S/2007/503
(<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/77/PDF/N0746377.pdf?OpenElement>)
- Royal Netherlands Army, Peace Operations - Royal Netherlands Army Doctrine Publication III, SDU Publishers, The Hague, 1999.
- Royal Netherlands Army. “Peace Operations Army Doctrine” 1999.
- Stability Operations and Support Operations. Headquarters, Department of the Army. February 2003.
(<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-07/fm3-07.pdf>)
- STIGSSON, TONY. (Mayor General) “XXI Challenges” Seminario de Buenos Aires, Agosto de 2001.

Doctrina Multinacional

ANEXOS

Tabla 1: Comunidades doctrinales.³⁹

PRINCIPIOS	ONU	OTAN	RU	Suecia	Canadá	Sudáfrica	EE.UU.	Holanda	India
Objetivo		X	X	X	X	X	X	X	
Unidad de Esfuerzo	(X)	X	X	X	X	X	X	X	X
Perseverancia	X	X	X	X	X	X	X	X	
Seguridad		X	X	X	X	X	X	X	
Limitación	(X)	X				X	X		
Legitimidad	X	X	X		X	X	X	X	X
Transparencia	X	X	X	X	X	X	X	X	
Imparcialidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Consentimiento	X	X	X	X	X	X	X	(X)	X
Negociación	X	(X)							
Libertad de Movimiento	X	X		X		X	X	X	
Credibilidad	X	X	X		X	X	X		X
Operaciones civiles-militares		X	(X)	(X)	(X)	X	X	(X)	
Uso de la fuerza	(X)	X	X	X	X	X	X	X	X
Adaptabilidad/flexibilidad		X	X	X	X	X	X	X	

³⁹ Op cit N° 6. Pag. 92.

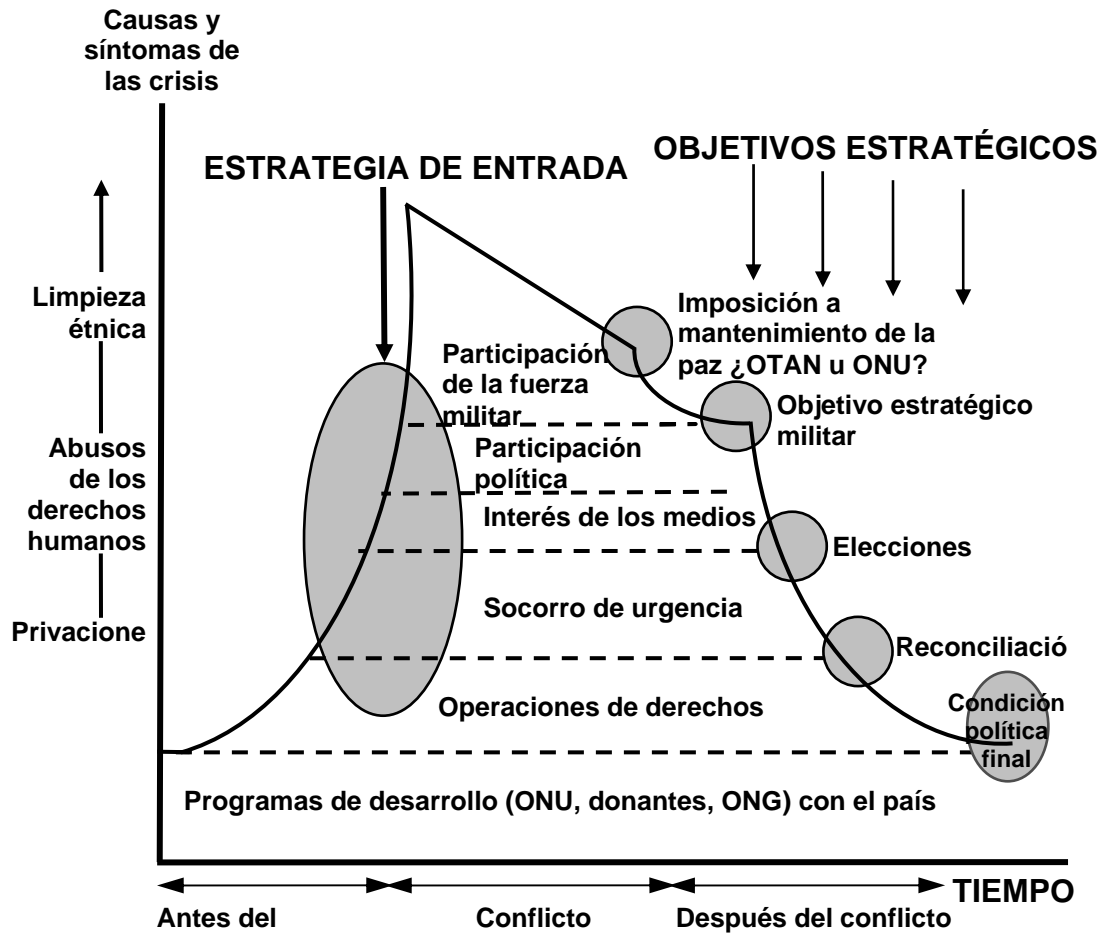
Doctrina Multinacional

Respecto mutuo		X				X		X	X
Integración							X		
Acción ofensiva							X		

(X) discute el principio, pero no figura por separado

Doctrina Multinacional

Figura 1: Modelo hipotético de operaciones de paz.⁴⁰



⁴⁰ Op cit N° 6. Pag. 99

Doctrina Multinacional

Figura 2: Concepto de la OTAN para la imposición de la paz.⁴¹

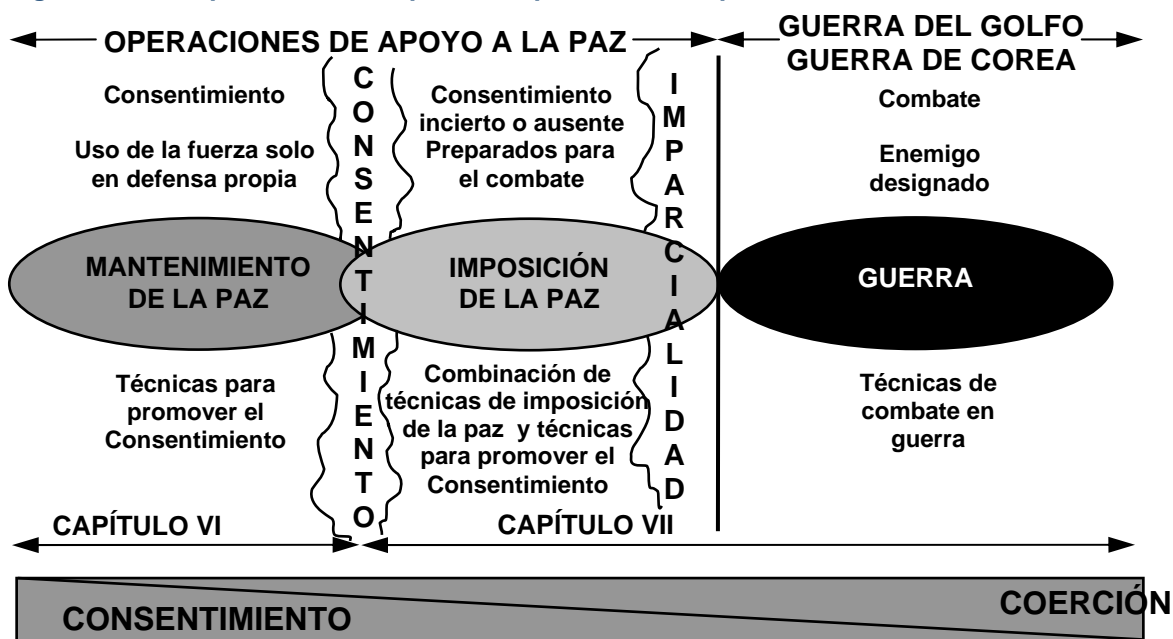


Figura 3: Visión Estadounidense del Ambiente de las Operaciones de paz. (Variables operacionales)⁴²

Variables	Support to Diplomacy	Peacekeeping	Peace Enforcement
Consent	High	High	Low
Force	Low	Low (self-defense/defense of mandate from interference)	Sufficient to compel/coerce
Impartiality	High	High	Low

⁴¹ Op cit N° 6. Pag. 100.

⁴² Op cit N° 26. Pag 13.