

Procesos que incrementan la cooperación entre Fuerzas Militares de nuestra región

Alfonso Neira Hernández

Centro de Estudios e Investigaciones Militares CESIM, Ejército de Chile

“Las fuerzas armadas nacionales tendrán que preocuparse de una serie de problemas de interoperabilidad, relacionados tanto con la tecnología y el equipo como con los distintos factores culturales que surgen a raíz de la cooperación entre organizaciones que funcionan bajo políticas nacionales de personal bastante diferentes, además de trabajar con una serie de gobiernos civiles y organizaciones no gubernamentales, sobre todo en el contexto de las complejas operaciones de apoyo a la paz”¹

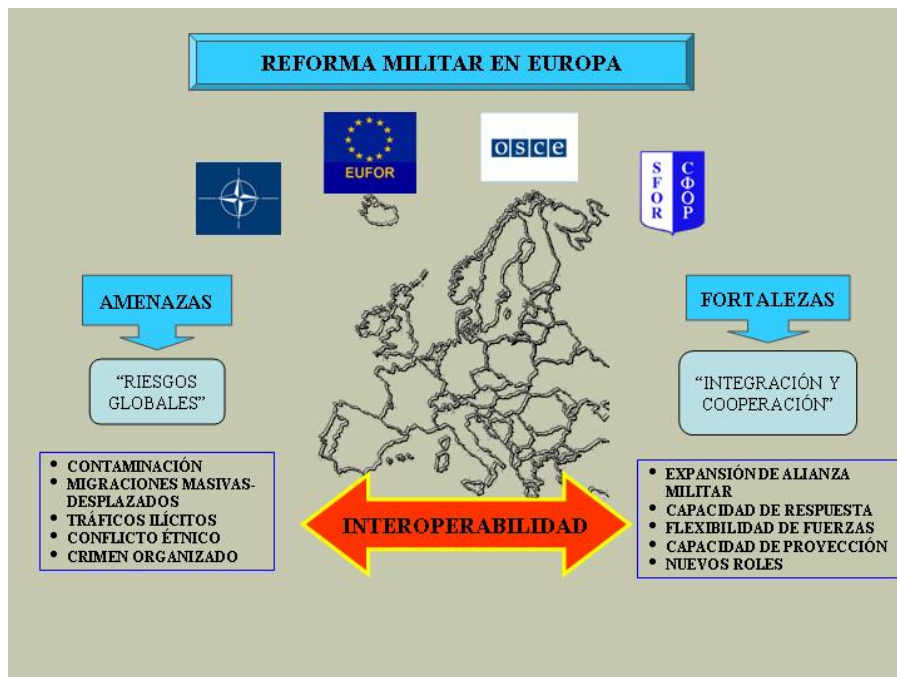
El párrafo seleccionado que da origen al presente artículo, refleja una de las realidades y desafíos que han tenido que enfrentar las fuerzas armadas europeas en su largo proceso de integración; para algunas, el expectante ingreso a la OTAN, y para otras, su integral transformación después de haber participado del Pacto de Varsovia. Tanto para unas como otras, los procesos comunes de profesionalización versus conscripción, disminución de presupuestos y tamaños de la fuerza, replanteamiento de su legitimidad y a fin de cuentas una definitiva reorientación de sus misiones, forman parte del modelo de “europeización de la defensa” que ha tenido como referente el nuevo escenario internacional y visión de la seguridad para hacer frente a los “riesgos globales”, como son: la contaminación global, los conflictos étnicos, las crisis humanitarias, los movimientos masivos de refugiados, entre otros.

Asimismo, en un mundo globalizado, con una declinación en la percepción de la amenaza militar inmediata a la propia soberanía nacional, la demanda del nuevo tipo de fuerzas, pasa por la disponibilidad de flexibles fuerzas de reacción rápida diseñadas ya no para la defensa puramente territorial de la nación sino que, por el contrario, para la proyección de la fuerza y la intervención internacional en la búsqueda de la paz y de la seguridad globales.²

1 J.Callaghan, C.Dandeker, J.Kuhlmann, “Las Fuerzas Armadas y la Sociedad de Europa”, El Desafío del cambio., George C. Marshall European Center for Security Studies, Ed.1999.

2 B.Boëné, W. Von Bredow y C.Dandeker: “FF.AA. en las Sociedades de Riesgo”; Military and Society in 21st Century Europe - A Comparative Analysis

Procesos que incrementan la cooperación



Ante el presente enfoque, muy general, de una realidad sucedida en el continente europeo y, que para cualquier aficionado o experto en temas de seguridad y defensa podría aparecer poco novedoso o muy recurrente lo aquí descrito, para quienes observamos desde otro hemisferio, con otras realidades y con procesos en lo político y social muy diferentes, no nos deja de provocar inquietudes en términos reflexivos, de estudio y porqué no de profundo análisis académico, la experiencia vivida por esas organizaciones y sus significativos cambios en los procesos que orientan hoy día a sus fuerzas armadas.

Entonces, aquí cabe la pregunta, ¿Es válido ese proceso de transformación y cambio para nuestras organizaciones de seguridad y defensa en América Latina?

La respuesta, un tanto obvia, podría ser: "en algunos aspectos y acorde a las propias realidades"; pero al no constituir dicho tema el motivo central del presente artículo, es factible extraer un sinnúmero de "lecciones aprendidas" y, después de largo camino recorrido en torno a las múltiples iniciativas e instancias proactivas a la cooperación e integración continental, regional, y subregional en las Américas, podríamos definitivamente valernos del denominado "riesgo global"- profundamente analizado en la realidad europea- para dar un paso importante, desde la cooperación a la integración a través de mecanismos de real valor en beneficio del proceder de nuestras fuerzas armadas en el "escenario global" y del cual, desde hace un tiempo somos partícipes.³

3 MINUSTAH, Misión de ONU para la Estabilización de Haití donde participan fuerzas de 12 naciones americanas. (situación a JUN.2005)

Procesos que incrementan la cooperación

En otro orden de ideas, factores derivados de las realidades asimétricas de la región, los escenarios propios del antiguo enfrentamiento bipolar, el cambio de la “agenda tradicional” -marcada por amenazas tradicionales- entre otros, conducen a una configuración distinta para poder concretar las voluntades de la cooperación e integración en la región en materias de seguridad y defensa, donde es posible la coexistencia en el continente de potencias junto a países de diferente estatura estratégica y, aún más, poder compartir intereses y valores comunes como la democracia, liberalización económica, estabilidad global y regional⁴

Presentado el marco general provocador del “cambio” en el ámbito de lo militar, nos enfrentamos entonces al dilema ¿Cómo, Para qué y Con que capacidades podríamos materializar la cooperación y la integración entre nuestras Fuerzas Armadas?

En el plano de la objetividad y dando respuesta a la primera interrogante, se hace necesario la búsqueda de actividades o tareas que constituyan políticas comunes dispuestas a emprender en seguridad y defensa por los diferentes países americanos; seguidamente, y en orden a concretar la segunda de las interrogantes - el para qué - ello debería satisfacer determinados intereses y también objetivos que en su conjunto representen acuerdos políticos que incidan en el ámbito de la seguridad de la región y, en tercer lugar - respecto a capacidades - visualizar factores que tengan relación directa con la interoperabilidad⁵ entre las fuerzas armadas de la región concitando su accionar bajo una perspectiva multidimensional y multifuncional.

La tríada de interrogantes planteadas nos debería conducir a una revisión amplia de los procesos de integración, tanto en su dimensión histórica, como de aquellos en pleno desarrollo bajo una dimensión de participación colectiva en lo militar, siendo aquí donde encontramos el punto preciso que nos podría otorgar cierto respaldo al verdadero espíritu de integración, no desconociendo que a partir de los últimos años del siglo XX se fue articulando un conjunto de mecanismos heterogéneos y diversos que coinciden en el propósito de crear mejores condiciones de seguridad y estabilidad en la región: grupos de países “amigos”, apoyo a resoluciones de seguridad de las Naciones Unidas, consolidación de estructuras subregionales de seguridad, proliferación de medidas de confianza mutua, concepciones de “zonas de paz” en el Mercosur, entre otras; es decir, estamos en presencia de un tipo de “arquitectura flexible” de seguridad emergente en la región.⁶

4 Gabriel Gaspar T.: “Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría”, Estudios Internacionales Universidad de Chile, N° 141, p. 44

5 Interoperabilidad: “Capacidad de los sistemas institucionales y unidades del ejército para apoyar, recibir apoyo y actuar con otros sistemas y unidades, ya sean nacionales o internacionales, destinados a lograr operar en forma efectivamente integrada. Con ello, se refuerza la capacidad de respuesta estratégica, la eficiencia operativa, la mantención de la operabilidad de la fuerza y se obtiene una mayor flexibilidad en la conducción militar” (Concepto asimilado por el Ejército de Chile)

Interoperabilidad en Operaciones de Paz: “La habilidad de sistemas militares, unidades o fuerzas para proveer y aceptar servicios desde otros sistemas, unidades o fuerzas y usar estos servicios de manera de poder operar efectivamente juntos; esto es especialmente crucial en lo que se refiere a equipamiento de comunicaciones”, Glosario de términos de ONU, TES/DPKO.26)

6 Ibid, p.39

Procesos que incrementan la cooperación

La descripción general de instancias que han permitido establecer el tipo de “arquitectura flexible” ofrece entonces un panorama propicio para el desarrollo de otras iniciativas que permitan operacionalizar y articular tales voluntades, apareciendo como referente común dentro de las variables contestatarias a las interrogantes planteadas en el presente trabajo, el decidido apoyo de los países americanos a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para participar y aportar con sus capacidades a Operaciones de Paz, labor que a Enero de 2005 involucraba a 14 países de nuestro continente⁷. Tal realidad, creciente y multidimensional en lo relativo a la conformación de las fuerzas, también confirma lo planteado en el ámbito del proceso de modernización y reestructuración en general de las fuerzas armadas respecto a la reorientación de sus misiones y el decidido aporte a la política internacional de sus respectivos gobiernos. Es decir, estamos en presencia de una actividad que no sólo compromete al estamento puramente político en cuanto a sus decisiones y resultados, sino que la “maniobra y conducción militar” de tales fuerzas pasa a jugar un papel preponderante en cuanto a la obtención del éxito de la misión, toda vez que estamos y estaremos en presencia de una fuerza de características multinacionales, con asimetrías lógicas derivadas de las características y condiciones de cada país.

En el plano operativo el autor del presente artículo, ha empleado el concepto de “maniobra y conducción militar” para un determinado tipo de operación, que por lógica, escapa al tipo tradicional de solución militar en que por formación común las fuerzas armadas recurrirán al arte de la estrategia en todas sus dimensiones.

Derivado de lo anterior, de manera imperativa, éste tipo de operaciones militares de cooperación deberán ser planificadas y conducidas en un esquema general, propio de las operaciones militares, donde el denominado “ciclo de planificación” estará sujeto a determinadas variantes o modificaciones, acordes a las características de la misión y el tipo de organismos involucrados. Se suma a lo anterior, el nuevo ambiente operativo en que se desarrollan las operaciones de paz caracterizado por su complejidad en torno a la multiplicidad de actores involucrados y los logros por alcanzar - de simples tareas de observación o mediación a la reconstrucción de un estado - su amplia cobertura comunicacional y repercusiones, tanto en lo interno de los países aportadores de fuerzas como en el ámbito internacional y, la multifuncionalidad de las fuerzas capaces de generar niveles aceptables de interoperabilidad en su accionar; todo ello enmarcado en niveles de exigencia establecido por Naciones Unidas que hacen de sus procesos, estandarizaciones que actúan como referentes para los países adherentes a sus principios y normativas.

La caracterización descrita, condiciona y genera una demanda orientada hacia la sistematización creciente de variados procesos comunes tendientes a facilitar el accionar, tanto de la fuerza, como de aquellos organismos involucrados en esta herramienta de la política internacional, para poder transformar la voluntad de cooperación en un tipo de misión de real aporte a la paz y por consiguiente, en un instrumento colectivo eficiente y eficaz tras la solución de situaciones graves de crisis internas o catástrofes humanitarias

7 Fuente: Depto. Ops. De Paz de Naciones Unidas (DPKO)

Procesos que incrementan la cooperación

Siguiendo una línea de objetividad, la participación en operaciones de paz y en actividades ligadas propiciadas por las Naciones Unidas en beneficio de la obtención de la paz tienen una larga data en el contexto de los países americanos y es así como desde el año 1948 oficiales latinoamericanos participaron como observadores en Medio Oriente, en el conflicto India-Pakistán, en 1949 (UNMOGIP); en las maniobras de interposición en el Canal de Suez en 1956; en la crisis del Congo Belga en 1960; y en la Fuerza Observadora de Desenganche de las Naciones Unidas (UNDOF) en 1974. Con todo, es a partir de 1989 que se observa un aumento vertiginoso en el involucramiento de las naciones latinoamericanas en Operaciones de Paz. Por ejemplo, en 1994 poco más de 2.800 miembros de las fuerzas armadas de 10 países latinoamericanos, estaban participando en 13 Operaciones. Antes, con el desarrollo de los procesos de paz en América Central fue articulado el Grupo Observador de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) con 1060 soldados, de los cuales 800 fueron aportados por Venezuela. Asimismo, cuando fue creada la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL), contingentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela participaron activamente. Así sucesivamente, se llega al año 2004 con la integración de la fuerza multinacional para la estabilización de Haití (MINUSTAH); es decir, por más de 50 años las Naciones Unidas han contado con el aporte y presencia de los países de la región. Ello, confirma que a través de esta vía, se ha hecho verdadera integración y cooperación entre las fuerzas armadas de las Américas, y aún más, se ha concretado la voluntad política de interoperar tras un objetivo común, bajo un mando común, con procedimientos comunes y enfrentados a un tipo de amenaza común.⁸

PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN OMPs. DE LA ONU. (a modo de ejemplo, situación en Enero 2005)

| PAÍS | Policía Civil | Observadores Militares | Tropas | Total |
|-------------|---------------|------------------------|--------|-------|
| Argentina | 135 | 5 | 866 | 1006 |
| Bolivia | - | 19 | 212 | 231 |
| Brasil | 10 | 8 | 1349 | 1367 |
| Canada* | 106* | 12* | 196* | 314* |
| Chile | 38 | 5 | 539 | 582 |
| Ecuador | - | 5 | 67 | 72 |
| El Salvador | 5 | 11 | - | 16 |
| Guatemala | - | 6 | 71 | 77 |
| Honduras | - | 12 | - | 12 |

⁸ La caótica situación político-social de Haití ha sido estudiada en términos de “amenaza no militar” dado sus consecuencias que ello podría provocar hacia la región americana.

Procesos que incrementan la cooperación

| | | | | |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Jamaica | 10 | - | - | 10 |
| Paraguay | - | 37 | 9 | 46 |
| Perú | - | 17 | 209 | 226 |
| República Dominicana | - | 4 | - | 4 |
| Uruguay | 22 | 57 | 2418 | 2497 |
| TOTAL | 220 | 186 | 5740 | 5920 |
| Porcentaje que representan respecto a las demás naciones que contribuyen con personal civil y militar a OMPs. | 3 por ciento | 8 por ciento | 10 por ciento | 9 por ciento |
| Total de aportaciones de los países del mundo | 6765 | 2088 | 56197 | 65050 |

* Canadá sólo se incluye para fines de comparación y no está considerado en las sumas totales.

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y datos del autor.

Asimismo, y desde una visión prospectiva para este tipo de operaciones, su modalidad de empleo, pasa por el tipo de fuerzas multinacionales, aprovechando las particulares capacidades y experiencias de “lecciones aprendidas” conformando “partidas o equipos integrados” donde prevalece el grado de expertiz de sus integrantes acordes al tipo de misión por desarrollar - casos de fuerzas americanas integradas operando en misiones de paz - se pueden citar por ejemplo, la integración de Unidad de Ingenieros con fuerzas de Chile y Ecuador en beneficio de la misión MINUSTAH en Haití, como asimismo, la integración de fuerzas chilenas y argentinas en la misión de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), entre otras.⁹

Sumado entonces, el grado creciente del aporte que hacen los países americanos a las operaciones de paz (Naciones Unidas), el carácter multinacional y multifuncional que han adquirido dichas operaciones, la demanda por un nivel cada día más importante de interoperabilidad entre las fuerzas y las exigencias o normas de estandarización previstas por Naciones Unidas, constituyen variables más que

9 Fuente: Departamento Operaciones de Paz, ONU.

Procesos que incrementan la cooperación

suficientes que justificaría la existencia de un organismo, a lo menos coordinador, del cúmulo de actividades que ello implica para el buen éxito de la misión.

En este orden de ideas, y sin entrar en detalle respecto al marco organizacional de dicho organismo, éste, podría monitorear y analizar determinados procesos que son comunes en el área del tipo de operaciones de paz como ser: análisis de posibles áreas de misión, procesos de educación y entrenamiento, logística y equipamiento, presupuestos y reembolsos, derecho humanitario y reglas de enfrentamiento, comunicaciones, lecciones aprendidas, intercambio de material académico, entre los principales.



Todo lo anterior, desde una visión global inherente a la participación de fuerzas de países del continente y con una íntima interrelación con Naciones Unidas, ajustado a las políticas nacionales sobre operaciones de paz que cada uno de los países americanos ha diseñado en sus particulares legislaciones.

Para el caso particular de los ejércitos, resulta de interés observar los procesos de interacción llevados a cabo en el último tiempo por la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), instancia que ha colocado dentro de su respectiva “agenda” la temática de las Operaciones de Paz en su dimensión específica de Educación y Entrenamiento, Logística, Comunicaciones y Doctrina - áreas de interés común- que podrían constituir la base para un futuro “Programa de Interoperabilidad en Operaciones de Cooperación e Integración” dentro del seno de los ejércitos americanos.

En otro orden de ideas, tales iniciativas, estarían en absoluta coherencia con el nuevo escenario de seguridad global definido en torno a las Américas, la cual

Procesos que incrementan la cooperación

requiere de respuestas cooperativas, reafirmando que sólo la cooperación a través del multilateralismo y la sostenida ratificación del derecho internacional, es lo que posibilita superar los nuevos desafíos y riesgos presentes en el sistema internacional y en particular en el área de la seguridad, otorgándosele a la cooperación un carácter transnacional y multidimensional dentro del contexto regional.¹⁰

Retornando al proceso de transformación y cambios dentro de las fuerzas armadas europeas, no como referente, sino que a título de experiencia, enfrentadas a lo que algunos pensadores han catalogado como una era de “desigual paz violenta”, de manera específica la mayoría de sus ejércitos dentro de sus procesos de autopercepción profesional y de cambios, se adaptan a un tipo de “seguridad conciliadora” basada en un tipo de respuesta eficaz integrando contingentes multinacionales a través de una variedad de misiones de apoyo a la paz, como contribución a la paz y estabilidad internacionales.¹¹

La concepción anterior demanda de esas organizaciones una importante capacidad de proyección, en cuanto a medios y entrenamiento, y fundamentalmente un grado alto de interdependencia en todos sus procesos, tanto de planificación como de empleo, todo ello unido a una capacidad suficiente de adaptación y flexibilidad acorde a la especificidad de determinadas contingencias. Ello, sumado al “efecto incertidumbre”, factor preponderante del actual entorno, ha dado origen a estructuraciones de fuerzas conjuntas o integradas que para el caso de los EE.UU. las denomina “construcción de bloques”, el Reino Unido, “paquetes de fuerza”, y Francia, “configuración modular de fuerzas”, todas ellas con características comunes en cuanto a rapidez en su configuración, capacidad de proyección, adecuadas a sus exigencias, con capacidades multiroles y adaptables a un tipo de mando con alternancia.¹²

Cierto es que el “efecto OTAN” ha tenido singulares y directas repercusiones en dichos procesos, pero tales voluntades se han extendido a configuraciones militares integradas dentro de la actual Unión Europea, como el caso de la fuerza multinacional EUFOR (Bosnia-Herzegovina)¹³; en síntesis, dichos ejércitos han entendido que la adopción de un sistema de relación organizacional basado en la interoperabilidad de sus procesos otorga un grado de sinergia beneficiosa en el cumplimiento de sus cometidos y al fin de cuentas, otorga un valor agregado significativo a lo que en los actuales tiempos la sociedad demanda de la función militar.

Reflexiones finales:

La inquietud académica que ha motivado al autor del presente artículo por exponer algunas ideas acerca de procesos que incrementan la cooperación entre FF.AA de la Región, enfrentadas hoy a nuevas demandas en seguridad y defensa, constituye una visión práctica y objetiva sobre una modalidad de empleo o tendencia, que paso a paso han ido diseñando fuerzas pertenecientes a medianas potencias (Caso de Europa), y, como se mencionó inicialmente, obedece a

10 Declaración Final, “Conferencia Especial de Seguridad de las Américas”, México 2003.

11 Bis Nº 2, pág. 505, “El Contexto Internacional: Seguridad Dura y Seguridad Conciliadora”

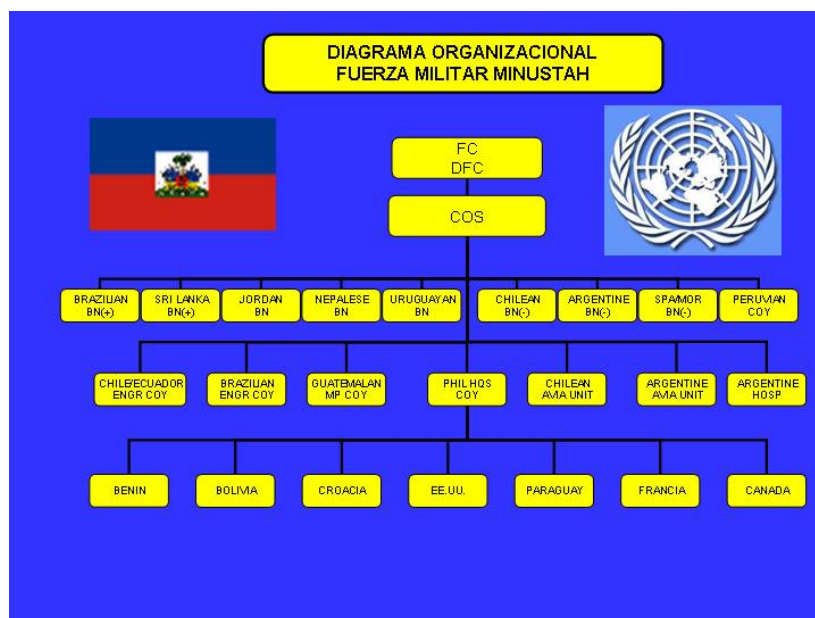
12 Bis Nº 2, pág 510,511 “La importancia de las Fuerzas Flexibles”

13 EUFOR: Fuerza de la Unión Europea que asume responsabilidad en Bosnia-Herzegovina con fecha 2 de Diciembre 2004 (Continuación acuerdos de Dayton/Paris)

Procesos que incrementan la cooperación

particulares realidades de un Sistema de Seguridad y Cooperación para Europa (OSCE), pero que marcan “tendencias” en lo militar y más aún en procesos ligados al desarrollo de países occidentales. Asimismo, excluye otros análisis referidos a procesos, estructuras o mecanismos ligados al Sistema de Seguridad Hemisférico de América Latina y por ende, fundamentaciones derivadas de eventuales hipótesis de crisis o conflicto en la región.

En este orden de ideas, el efecto práctico de la Cooperación e Integración respecto a los ejércitos en nuestra región se visualiza como proactiva y en un nivel creciente, a través de múltiples actividades y el esfuerzo conjunto multinacional demostrado en la actual MINUSTAH (Misión de Estabilización de ONU para Haití), escenario que ha puesto a prueba procesos operativos de interoperabilidad. Tal disposición y voluntad de operar en conjunto, desecha posiciones pesimistas tendientes a minimizar el rol colectivo militar de la región y sus particulares organismos.



Por otra parte, esfuerzos e iniciativas bilaterales respecto a conformación de Estados Mayores Integrados para Operaciones de Paz entre ejércitos latinoamericanos, como lo es el caso entre Argentina y Chile- “Cruz del Sur”- constituyen un claro ejemplo de ir tras la concreción de medidas claras de cooperación e integración en el Continente.

En el plano multidimensional, resulta observable la tendencia cada día más creciente en orden a aceptar y concebir el establecimiento de determinados “estándares” o niveles de calificación extendidos al empleo de las fuerzas, abarcando no sólo especificidades relativas a material o sistemas de armas, sino que, aceptables niveles de interoperabilidad en cuanto a entrenamiento, educación, procesos de planificación, comunicaciones, logística integral, lecciones aprendidas, entre otros.

Procesos que incrementan la cooperación

Por otra parte, la dinámica adquirida en las comunicaciones y el desarrollo sostenido de “plataformas informáticas” hacen de la interrelación y el intercambio de material didáctico una actividad factible y efectiva de operacionalizar dentro del marco de cooperación e integración entre los ejércitos de la región, sumado a ello, elementos como la educación a distancia, valiosa herramienta de apoyo a la difusión del conocimiento.

Es decir, del incremento sostenido de medidas de confianza mutua llevadas a cabo en el plano bilateral y multilateral en la región, resulta factible pasar a niveles de interoperabilidad mayor en cuanto al empleo de fuerzas de características multinacionales, enfrentadas a dar solución a una situación de crisis que podría comprometer los intereses de parte o de toda la región, extendible ello a situaciones humanitarias, de catástrofe, desastres naturales, del medio ambiente u otras.

Dichos procesos insertos en el ámbito de acción de la política exterior y de las respectivas políticas de defensa, de ningún modo sustraen a las fuerzas e instituciones de su rol fundamental orientado a la Disuasión, sino que por el contrario, coadyuvan en tiempos de paz a un mayor alistamiento y preparación del instrumento militar y por ende, incrementar los niveles de interoperabilidad ya descritos, que para el caso de la experiencia de ejércitos europeos recientemente adscritos a la OTAN o en proceso de ello, ha resultado beneficioso y altamente adecuado a sus intereses de modernización e integración a Europa Occidental.¹⁴

Finalmente, y, al tenor de lo expuesto, es posible identificar procesos que propenden a la cooperación e integración entre las fuerzas armadas de la región, elemento que de manera directa optimizará los niveles de alistamiento operacional, otorgándole al Sistema de Seguridad y Defensa Regional un grado superior de efectividad y credibilidad en el desarrollo de estas iniciativas, ante posibles situaciones de crisis, enfrentar amenazas asimétricas, o simples actividades de preparación y entrenamiento conjunto.

En síntesis, con ello, se estaría transitando hacia una activa colaboración en los procesos de fomento de la paz en la región y una comprobación real respecto del grado de eficiencia y modernización de sus fuerzas armadas.

14 Casos de Rumania, Rep. Checa, Bulgaria, Hungría, y sus procesos de reforma en sus FF.AA. ,“Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI, un análisis comparativo” Konrad Adenahuer Stiftung.