Otras Operaciones Militares

El soldado moderno, a diferencia de sus antepasados, quizás enfrente los mayores peligros de su carrera en contingencias lejos del campo de batalla, contra enemigos armados con medios no convencionales, mientras realiza alguna operación cuyas características poco se asemejan a la guerra y distan mucho de la paz. A todo soldado contemporáneo que tiene altas posibilidades de verse comprometido en las "otras operaciones militares" que no son ni guerra ni paz, quisiéramos rendirle tributo y, a través de la presente edición, facilitarle profundizar sus conocimientos de los métodos y medios a disposición de los adversarios no tradicionales que a todos nos persiguen en esta época de alta tecnología y alto riesgo.

Cómo Manejar una Bolsa de Gatos: Superando los Obstáculos en las Operaciones Cívico-Militares

John Howard Eisenhour y Edward Marks

Tomado de la revista *Joint Force Quarterly*, número de verano de 1999.

UN ASPECTO DISTINTIVO de la asistencia humanitaria, auxilio en casos de desastres naturales y emergencias complejas, es la amplia diversidad de instituciones comprometidas en operaciones de este tipo, incluyendo la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias operativas, varias organizaciones internacionales y no gubernamentales, diversos gobiernos nacionales y sus fuerzas militares, corporaciones e individuos civiles y los medios de comunicación. Resulta especialmente difícil efectuar la debida coordinación de tantos participantes cuando los elementos militares de países de culturas operacionales dispares son factores de la ecuación. Este desafío es importante debido, por una parte, al papel considerable que asumen las Fuerzas Armadas en tales operaciones y, por otra, a las limitaciones impuestas a los compromisos estadounidenses. Este obstáculo sólo puede ser superado mediante la eficaz cooperación y coordinación de todos los organismos involucrados.

Las diferencias culturales entre todos los actores, más las percepciones que cada uno tiene de los demás y de las operaciones que habrán de realizar, dificultan la coordinación de sus actividades. Las Fuerzas Armadas entrenan a su personal para coordinar y ser coordinados, en tanto que las organizaciones humanitarias suelen entrenar a sus empleados para que sean autosuficientes en sus propios campos de pericia. Esta realidad no debe sorprender a nadie, puesto que cada institución, incluyendo las Fuerzas Armadas, establece su propia cadena de mando y los diversos actores tienen poco en común aparte de su coincidencia en la necesidad de prestar ayuda. En otras palabras, las operaciones ocurren en un ambiente (o un campo de batalla) con caracteres independientes. . . como lo son los gatos. El éxito depende en gran medida del nivel de apoyo y cooperación obtenido, lo cual implica la coordinación por sobre todo, por lo cual algunos han tenido a bien compararlo con manejar una bolsa de gatos.

La Doctrina Actual

Las Fuerzas Armadas estadounidenses diseñaron una aproximación a la coordinación de operaciones —el establecimiento de una célula de operaciones cívico-militares (*Civil-Military Operations Cell; CMOC*). La primera fue establecida en Somalia donde sirvió relativamente bien como punto de contacto formal entre las organizaciones humanitarias y los elementos militares empeñados en dicha operación. Posteriormente se tradujo en la Publicación Conjunta 3-08, *Interagency Cooperation During Joint Operations* (Cooperación interagencial durante las operaciones conjuntas).

La porción de la referida publicación conjunta dedicada al *CMOC* carece de estructura y de coherencia interna. Explica dicho organismo bajo el título de "Herramientas organizacionales para la fuerza de tarea conjunta", implicando con ello que existe para ejercer el control sobre las organizaciones no militares e incluye la siguiente declaración escrita en letra negrilla: "Los comandantes deberían establecer estructuras de control que permitan dar cuenta de todas las organizaciones representadas en la zona y asegurar la cohesión entre ellas". Un *CMOC* es "un medio para coordinar las operaciones civiles y militares y desempeña un papel ejecutivo [a diferencia de una función política]". Esta doctrina autoriza a los comandantes en todos los niveles establecer centros para facilitar la coordinación, utilizarlos para dar asesoría a los comandantes en el terreno y recibir y convalidar los pedidos de apoyo recibidos de otras organizaciones. También resuelve cómo los centros deberían ser organizados, incluyendo la participación de organismos civiles internacionales y estadounidenses. Propone programas para reuniones, confirma el papel del *CMOC* en el manejo de las relaciones públicas

Las Fuerzas Armadas estadounidenses diseñaron una aproximación a la coordinación de operaciones —el establecimiento de una célula de operaciones cívico-militares (*Civil-Military Operations Cell; CMOC*). La primera fue establecida en Somalia donde sirvió relativamente bien como punto de contacto formal entre las organizaciones humanitarias y los elementos militares empeñados en dicha operación. Posteriormente se tradujo en la Publicación Conjunta 3-08, *Interagency Cooperation During Joint Operations* (Cooperación interagencial durante las operaciones conjuntas).

y dirige la organización de los sistemas logísticos, incluyendo la dirección de los comités organizados para controlar los campos de aviación y puertos marítimos.

Es más, en la Publicación Conjunta 3-08 se establece que el *CMOC* "les agrada [a las organizaciones no gubernamentales] por cuanto les quita la necesidad de determinar cuáles son sus propias responsabilidades, dándoles instrucciones positivas sobre cuándo y dónde se necesitan sus esfuerzos". Un gráfico de una serie de círculos que traslapan unos con otros, logra captar la esencia del *CMOC* como centro de toda la operación. Resulta importante destacar que se ha sugerido que el *CMOC* sirva como núcleo de coordinación una vez que lleguen los elementos militares, incluso donde exista un mecanismo de coordinación previamente establecido por un país anfitrión o bien por la ONU. De acuerdo con la doctrina actualmente en vigencia, "aunque las fuerzas estadounidenses eventualmente lleguen después de otras organizaciones internacionales y de auxilio, vienen equipadas con considerables medios. . . de seguridad, apoyo logístico, información, comunicaciones y otros servicios. . . frecuentemente requeridos por éstas. Dicha asistencia muchas veces facilita obtener su cooperación".

A pesar de la delineación de un *CMOC* de mando y control, existen referencias en todas partes de esta sección que destacan la cooperación y la flexibilidad. A manera de ejemplo, las Fuerzas Armadas no deben "ordenar lo que debe suceder", sino más bien "coordinar una aproximación basada en el equipo reunido, para la resolución de problemas"; y un comandante no puede "ordenar la cooperación entre todas las agencias comprometidas". Asimismo la "organización del *CMOC* depende del teatro de operaciones y de la misión", además de ser flexible tanto en su magnitud como en su composición.

Finalmente, en comparación con el *CMOC*, la descripción del centro de operaciones humanitarias —"término genérico para el mecanismo alternativo que más probablemente asumirá la responsabilidad de establecer la debida coordinación"— está bien redactada y es sensible a la independencia de los participantes y la necesidad de lograr su cooperación. Forma parte del capítulo sobre el *CMOC* y plantea una función directiva para el centro, en la coordinación de las operaciones organizadas por un gobierno anfitrión o bien por la ONU. Es más, también acota que en el caso de una acción unilateral, un representante de la Agencia para el Desarrollo Internacional probablemente asumirá como director del centro. En tales situaciones, al *CMOC* le competirá cumplir funciones subordinadas y de apoyo.

En el mes de junio de 1997, el Centro de la Conducción Bélica de las Fuerzas Conjuntas publicó el *Joint Task Force Commanders Handbook for Peace Operations* (Manual de Operaciones de Paz para Comandantes de Fuerza de Tarea Conjunta), en el cual se manifiesta un entendimiento mucho más comprensivo de las limitaciones del *CMOC* como elemento directivo. Sin embargo, esta explicación más reciente de la doctrina en la Publicación Conjunta 3-08 retiene la representación gráfica del *CMOC*, en la cual dicha célula se encuentra en el centro de la acción. Empero, se le ha agregado una frase interesante, a manera de aclaración de que "no es la intención de este gráfico acentuar la importancia del *CMOC* como centro de coordinación de todas las actividades interagenciales, sino que pretende más bien representar las organizaciones con las cuales la Fuerza de Tarea Conjunta quizás tenga que coordinar y conversar sobre una operación en desarrollo". De ahí que el manual sea más preciso que la doctrina que pretende explicar e implementar.

Percepciones Fundamentales

No es de sorprender que, dadas sus perspectivas y cultura, muchos oficiales interpreten la doctrina existente como asignándole una función de mando y control al *CMOC* en relación con todos los demás actores en el teatro de operaciones. Dicha célula es percibida como una especie de magia institucional a través de la cual las Fuerzas Armadas comprometidas en operaciones de asistencia humanitaria, auxilio tras un desastre natural u otra emergencia compleja, pueden organizar y dirigir a otros participantes; se trata de un mecanismo establecido y dirigido por los militares estadounidenses, para "manejar gatos". El hecho de que la doctrina

Punto de control en Haití.

Fotos: Departamento de Defensa

En el caso de [Somalia], no había ni gobierno local ni estructura política centralizada de la ONU, por lo cual las Fuerzas Armadas estadounidenses y las agencias especializadas de la ONU, junto con una diversidad de organizaciones no gubernamentales, fueron quienes se encargaron de las operaciones. En el caso de [Haití], el papel de las Fuerzas Armadas fue tal que la versión militar de la célula podía funcionar. En ambos casos, la presencia y capacidades predominantes de las Fuerzas Armadas permitieron el desarrollo y el empleo de un modelo directivo del *CMOC.*

describe muy específicamente las misiones del *CMOC* exacerba el problema. En efecto, la doctrina entrega una lista de verificación para los evaluadores, que implica la necesidad de recurrir al concepto de la célula como estructura indispensable en cada situación.

En ejercicios recientemente realizados, el Comando del Pacífico de EE.UU. analizó la opción de emplear un *CMOC*, utilizando escenarios basados en la necesidad de contar con la asistencia multilateral en emergencias complejas y confirmando el instinto de los militares de tomar el control de cualquier situación en que se encuentren. En cada caso, muchos oficiales citaron la doctrina y establecieron una célula con personal militar para organizar a los demás participantes. La presunción consecuente expresada por algunos oficiales, es que el establecimiento de tales mecanismos bajo la dirección de los militares facilitará la elaboración de una estrategia para retirarse del escenario.

Estas posiciones reflejan dudas profundamente arraigadas sobre la idoneidad de las Fuerzas Armadas para la conducción de misiones de asistencia humanitaria, el auxilio tras casos de desastres naturales y operaciones en situaciones de emergencias complejas. Por lo tanto, el dar término a la misión (por ejemplo, instaurando las condiciones que permitan la retirada de las fuerzas o bien permaneciendo en el escenario hasta que pierdan vigencia las consideraciones políticas) puede ser facilitado con *dominar* la misión. Cuando los militares ejercen el control, pueden cumplir los objetivos de sus misiones sin arriesgar la seguridad de la fuerza.

El Problema

La doctrina actual se basa mayormente en dos experiencias disparejas: Somalia y Haití. En el caso de la primera, no había ni gobierno local ni estructura política centralizada de la ONU, por lo cual las Fuerzas Armadas estadounidenses y las agencias especializadas de la ONU, junto con una diversidad de organizaciones no

En ejercicios recientemente realizados, el Comando del Pacífico de EE.UU. analizó la opción de emplear un *CMOC*, utilizando escenarios basados en la necesidad de contar con la asistencia multilateral en emergencias complejas y confirmando el instinto de los militares de tomar el control de cualquier situación en que se encuentren. En cada caso, muchos oficiales citaron la doctrina y establecieron una célula con personal militar para organizar a los demás participantes. La presunción consecuente expresada por algunos oficiales, es que el establecimiento de tales mecanismos bajo la dirección de los militares facilitará la elaboración de una estrategia para retirarse del escenario.

gubernamentales, fueron quienes se encargaron de las operaciones. En el caso de la segunda, el papel de las Fuerzas Armadas fue tal que la versión militar de la célula podía funcionar. En ambos casos, la presencia y capacidades predominantes de las Fuerzas Armadas permitieron el desarrollo y el empleo de un modelo directivo del *CMOC*.

Resulta interesante observar cuán pocos son los comentaristas estadounidenses que revisan otras situaciones en las cuales las funciones desempeñadas por los estadounidenses han sido limitadas o incluso nulas, como fue el caso en Georgia y Camboya. Los ejemplos de Somalia y Haití son notables, debido especialmente a la ausencia de cualquier autoridad gubernamental significativa, ya sea a nivel local o bien a nivel internacional. En Camboya, por ejemplo, se estableció una impresionante autoridad de la ONU en el terreno que sirvió como gobierno. La situación en Georgia fue más confusa y la falta de una relación de coordinación entre los militares desplegados para mantener la paz, la unidad política de la ONU y las organizaciones humanitarias, fue obvia y perjudicial, tanto para las misiones de mantenimiento de la paz como para las humanitarias. Estas "otras" situaciones se clasifican en tres categorías:

- Modelo de administración fiduciaria, en el que una autoridad internacional (como la ONU) o un país designado (tal como los Estados Unidos) asume las funciones del gobierno local.
- Modelo de construcción de instituciones, en el que los participantes externos (tales como la ONU, organizaciones no gubernamentales o gobiernos independientes) crean o restituyen las funciones del gobierno local (como es el caso de Bosnia).
- Modelo de apoyo, en el cual diversos agentes externos ayudan a un gobierno local más o menos operativo (como Georgia) para que funcione.

Bajo tales circunstancias, existen varias combinaciones de posibles actores cuya participación tendrá un impacto en el éxito logrado. Es posible que sea necesario contar con modelos de cooperación organizacional, aparte de un *CMOC* directivo, debido a los intereses divergentes de los organismos representados. Con frecuencia los participantes no militares —indudablemente el gobierno local, generalmente las organizaciones no gubernamentales y muchas veces la ONU— están presentes mucho antes de la llegada de las fuerzas. En todos los casos, tales organismos prevén la necesidad de permanecer en el lugar de los hechos mucho después de cumplirse el mandato militar.

La perspectiva orientada en el más largo plazo resulta especialmente importante con respecto a la ONU y al gobierno local. La ONU representa la legitimidad del compromiso multilateral (el cual en el pasado solía llamarse "interferencia") en los asuntos internos de un país afectado. Todos los esfuerzos de esta índole (incluso aquéllos emprendidos unilateralmente por Estados Unidos bajo auspicios de la ONU), deben respaldar la continua participación de la ONU o bien la entrega del poder al gobierno local, porque de otra manera el único resultado posible es el fracaso completo.

Otras consideraciones militares surgen de estos diversos intereses. La ONU y sus organizaciones constituyentes, además de otras organizaciones independientes internacionales y no gubernamentales, disponen de sus propios medios. En ciertas circunstancias, estos medios pueden ser críticos en momentos de crisis (cuando las contribuciones militares pueden ser decisivas), pero aún cuando no lo sean, constituirán la base de las operaciones subsecuentes. De ahí que exista la necesidad de acomodar sus necesidades operacionales en alguna medida, para evitar el riesgo de que se retiren del campo y dejen a los militares con el control indiscutido y encargados de todas las responsabilidades. Esto es especialmente importante para las Fuerzas Armadas cuando las consideraciones políticas son tales que los planificadores se concentren casi exclusivamente en una estrategia de retirada. Otros participantes con diversos intereses quizás no estén dispuestos a conformarse con los objetivos e itinerarios establecidos por Estados Unidos, abandonando al personal militar para lidiar con el problema por su propia cuenta.

En otros casos las organizaciones internacionales y no gubernamentales quizás se acomoden con la presencia y asistencia de una fuerza militar externa, llegando a depender de ella e incluso afanosas por aceptar un siste-

Entrega de abastecimientos a los refugiados kosovares.

La ONU representa la legitimidad del compromiso multilateral (el cual en el pasado solía llamarse "interferencia") en los asuntos internos de un país afectado. Todos los esfuerzos de esta índole (incluso aquéllos emprendidos unilateralmente por Estados Unidos bajo auspicios de la ONU), deben respaldar la continua participación de la ONU o bien la entrega del poder al gobierno local, porque de otra manera el único resultado posible es el fracaso completo.

ma basado en un *CMOC* directivo. Pero esta situación también puede ser peligrosa. En la medida en que la cooperación local con otros participantes es vital para el cumplimiento de la misión de los comandantes militares, también es posible que tal relación sea contraproducente por cuanto les anima a otros a insistir en que permanezcan los militares, ya sea como administradores del programa de asistencia por un período indefinido o bien dejando pendiente la instauración de un sistema administrativo alternativo.

No obstante los incidentes de usurpación de responsabilidades, la mayoría de las organizaciones humanitarias —especialmente su personal en el terreno— perciben el concepto del *CMOC* a través de otra óptica. Debido a que se consideran a sí mismas como los verdaderos operadores en misiones de auxilio tras un desastre natural y de asistencia humanitaria, generalmente opinan que la célula *CMOC*, en el mejor de los casos, no es más que una institución inevitable una vez que lleguen los elementos militares al país. Muchos lo consideran un proceso útil para facilitar la cooperación entre los dispares participantes en una situación determinada más que una institución directiva.

Por lo tanto, para aquéllos encargados de la toma de decisiones en los más altos niveles político-militares, la cuestión es mucho más complicada porque son tantas las variables que deben considerar. Primero, salvo en los casos de estados fracasados, es probable que se establezca algún tipo de sistema de coordinación cuando lleguen los militares. La doctrina parece presumir que las fuerzas militares se comprometen solamente tras el completo derrumbamiento de los frentes político y humanitario y de ahí surge la necesidad de recurrir a los militares; sin embargo, después de la experiencia vivida en Somalia, resulta muy poco probable que Estados Unidos vuelva a involucrarse en semejantes circunstancias. En el futuro la necesidad de preservar o promover lo positivo bien puede ser un objetivo principal de la política. Por consiguiente, se aumentará nuestra motivación de cooperar en arreglos iniciados por otros, en lugar de reemplazarlos.

Segundo, es probable que las futuras operaciones militares sean conducidas por coaliciones, las cuales suelen ser más sensibles al deseo de un gobierno anfitrión y de la ONU de desempeñar una función preeminente en la coordinación. La actual actitud de ambivalencia demostrada por los estadounidenses en lo relativo a las instituciones internacionales es única en el mundo.

El enfoque en la conducción de acciones combinadas es pertinente para las operaciones de asistencia humanitaria, de auxilio tras un desastre natural y de emergencias complejas. Sin una coordinación eficaz, los militares tendrán solamente dos opciones: realizar una acción unilateral o bien no hacer nada. Han surgido algunas situaciones —normalmente en operaciones de menor escala— cuando las Fuerzas Armadas estadounidenses se han desempeñado como uno de los gatos

Una tercera variable es la transición a un sistema de coordinación planificado para usar la fuerza en un segundo escalón. Basado en sus experiencias más recientes, Estados Unidos probablemente insistirá en que cualquier misión que implique el despliegue de una fuerza grande sea de corta duración, por lo menos en las mentes de los planificadores. Debido a la necesidad de comenzar inmediatamente la planificación detallada de la fuerza de segundo escalón para permitir el reemplazo oportuno de una fuerza dirigida por estadounidenses, existe la necesidad de considerar las intenciones del comandante de esta fuerza. Puesto que éste probablemente será un comandante asignado por la ONU y no proveniente de EE.UU., es dudoso que continúe utilizando un sistema que le entregue a su fuerza la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de todos, a expensas de las demás entidades de la ONU representadas en el teatro de operaciones.

La cuarta variable y la más importante, es la necesidad de considerar cuidadosamente las preferencias del gobierno anfitrión. Su perspectiva respecto de las fuerzas militares extranjeras y la administración de la asistencia, es un factor importante en las operaciones de asistencia humanitaria, auxilio en casos de desastre natural y emergencias complejas, a menos que la fuerza de intervención se responsabilice de todo lo que ocurre en el país. Esta realidad contraría la aproximación, preferida por algunos oficiales, basada en la noción errónea de que la naturaleza humanitaria de la misión los absuelve de su responsabilidad pública en otros asuntos. Las circunstancias comúnmente son tales que la relación con un gobierno anfitrión es vital, factor que tendrá un impacto en la estructura final del ente coordinador.

Existen algunas doctrinas contrarias a los intereses nacionales de Estados Unidos y tales elementos deberían ser eliminados. No se obtiene ningún beneficio de la rígida adhesión a una aproximación invariable a los mecanismos de coordinación. En síntesis, debemos permitir que el problema del cómo manejar una bolsa de gatos se resuelva según las circunstancias en cada situación. Por más obvio que parezca, cabe recalcar que resulta difícil cambiar la doctrina. Las Fuerzas Armadas suelen moldear el ambiente operacional para que se adapte a la doctrina antes que a la inversa.

Cuando una operación como la de Haití es unilateral (con o sin una carta multilateral del Consejo de Seguridad de la ONU), la labor de manejar a los gatos puede ser relativamente sencilla. En tales casos, Estados Unidos puede ejercer el control suficiente sobre los participantes y los medios para emplear un *CMOC* directivo. Estas situaciones ocurren en raras ocasiones, pues los formuladores de la política pretenden evitar precisamente la responsabilidad unilateral de las misiones de emergencia. Aunque la opción militar quizás no sea la preferida en una crisis regional determinada, las Fuerzas Armadas continuarán comprometiéndose en misiones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria. Estas llamadas "operaciones militares no bélicas", se realizan más eficientemente con la adecuada coordinación entre varias naciones, e implicarán la participación de organizaciones no gubernamentales e internacionales cuya integración en el ambiente operacional debe ser cuidadosamente desarrollada.

El enfoque en la conducción de acciones combinadas es pertinente para las operaciones de asistencia humanitaria, de auxilio tras un desastre natural y de emergencias complejas. Sin una coordinación eficaz, los militares tendrán solamente dos opciones: realizar una acción unilateral o bien no hacer nada. Han surgido algunas situaciones —normalmente en operaciones de menor escala— cuando las Fuerzas Armadas estadounidenses se han desempeñado como uno de los gatos. Pero la llegada de una fuerza de tarea conjunta con un mandato temporal, no debería significar que los militares estadounidenses se responsabilicen completamente de las actividades de auxilio en el terreno. En lugar de eso, debemos aprender a funcionar como parte de un equipo multilateral o incluso bajo la dirección de otro país. ***MR***

John Howard Eisenhour es ejecutivo civil(retirado) del Departamento de Defensa y el embajador Howard Marks pasó a condición de retiro después de una carrera como diplomático en el extranjero.