

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

**Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación
en Defensa y Seguridad.**

10 - 13 de Julio de 2007

**Dificultades para desarrollar actividades de Inteligencia en
ambientes de cooperación multinacional en el marco de las misiones
de paz: Las lecciones de la MINUSTAH**

Aproximaciones a la Cooperación Regional

Andrea Lodeiro Encina

Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información
www.aainteligencia.cl

Santiago - Chile
contacto@aainteligencia.cl

Dificultades para desarrollar actividades de Inteligencia en ambientes de cooperación multinacional en el marco de las misiones de paz: Las lecciones de la MINUSTAH

Resumen

Contribuir a la paz y a la estabilidad mundial es un compromiso que los países de la región están asumiendo seriamente. Así lo demuestra el significativo aumento de personal y medios militares que aportan los estados a las Misiones de Paz conducidas por Naciones Unidas.

En este sentido, la experiencia de la MINUSTAH¹, es un gran ejemplo de la voluntad política regional para participar en este tipo de cometidos, y a la vez, es la coyuntura que ha permitido comprobar la capacidad de generar nuevas soluciones multinacionales para enfrentar los diferentes tipos de conflictos que requieren de intervención extranjera. De esta circunstancia, Chile y Argentina conformaron la Fuerza de Paz combinada binacional, atendiendo al buen resultado de la interoperabilidad entre ambos contingentes.

Empero ese aspecto positivo, la MINUSTAH también fue una experiencia que develó la existencia de un desafío inquietante: la falta de acuerdos para realizar actividades de inteligencia en las misiones de paz..

Si bien, la ONU ha desarrollado ciertos aspectos técnicos que permiten conducir la información para gerenciar las crisis, varias han sido las dificultades para comprender y aplicar los instrumentos que la ONU ha propuesto para Haití y otras misiones. Una alternativa, es la coordinación internacional para brindar inteligencia externa a las misiones.

¹ Misión de Naciones Unidas para la Estabilidad de Haití

I. Introducción

A diferencia de las operaciones militares convencionales, las operaciones de paz, exigen diferentes aptitudes y capacidades de las fuerzas que operan bajo el mando de Naciones Unidas para cumplir con tareas múltiples dirigidas tanto a frenar la violencia, como a brindar asistencia en la reconstrucción total de los países auxiliados.

No obstante se trate de países con crisis internas, derivadas de administraciones fallidas, o hayan sido devastados por conflictos interestatales, los Cascos Azules, deben contribuir a generar un marco de seguridad adecuado y permanente en el tiempo, que posibilite alcanzar los objetivos globales de la misión asignada, asumiendo un riguroso trabajo cívico militar. Pues, las misiones de paz se presentan en escenarios donde existe una fuerte fragmentación social y política

Ante las distintas situaciones, la doctrina militar de la ONU prevé procedimientos que pueden realizar las fuerzas, en cada tipo de misión, para efectuar rutinas relativas a la información (inteligencia). Sin embargo, las experiencias de Haití y de otras misiones, han reflejado que las instrucciones y recomendaciones que deben emplear las tropas militares para este cometido, no son aplicadas ampliamente o no son aplicables para todos los casos de intervención multinacional.

Cabe preguntarse entonces, ¿Están dadas las condiciones para que se desarrolle la actividad de inteligencia en ambientes de cooperación militar multinacional?; ¿Cómo debería sistematizarse esa actividad de inteligencia entre fuerzas militares y civiles?; ¿Qué tipo de procedimiento de inteligencia se debe efectuar?. Y ¿Cuándo?.

Todas éstas interrogantes y las que pudieran formularse en el camino, son razonables en el contexto del nuevo rol que desempeñan los países de la región en el Sistema Internacional. La disponibilidad plena en función de la paz y la estabilidad mundial no puede desatender la propia seguridad de los Estados, que son parte de los procesos de pacificación. Por lo tanto, la

cooperación de Inteligencia es vista con censuras. Pocos quisieran compartir sus procedimientos, sus métodos de análisis y sus apreciaciones con otros países. Aún así, la paz requiere de una estrategia y de apoyos; lo cual, nos remite a efectuar una revisión de los problemas de la Inteligencia en ambientes de cooperación militar multinacional, de la solución que ofrece la ONU, y también de las otras soluciones que pudieran ser convenientes para enfrentar este desafío.

II. Inteligencia e Información

El término *Inteligencia* en un ambiente de fuerzas militares multinacionales es difícil de aplicar por varios motivos. La primera contrariedad se presenta en un plano político, la segunda contrariedad se presentaría en un nivel conceptual; en tanto que una tercera contrariedad estaría en un plano, más bien, técnico.

Desde un punto de vista político, Naciones Unidas, debe conseguir el apoyo suficiente de los estados que conforman la organización, para que ellos aporten recursos humanos, económicos y logísticos, con lo cual llevar a cabo las misiones de paz. Siendo fundamental una sólida base de confianza.

Para muchos de estos estados, la Inteligencia abarca una amplia variedad de dimensiones y no todas son diáfanas, algunas actividades de inteligencia pueden distorsionarse en el ámbito de las operaciones multinacionales.

Por otra parte, hacer una demostración de sus capacidades de inteligencia complica más a los países en esta situación. Para algunos, si no es con fines disuasivos, es recomendable mantener esa información reservada. Para otros, compartir información no solo es necesario, sino que útil cuando las capacidades propias son inferiores y así también habrá países que sientan resquemores frente a relaciones más intensas de cooperación que se producen entre países más cercanos, en relación, a otros países que no vivencian esa cercanía.

José Manuel Ugarte, explica que algunos de esos recelos a compartir inteligencia tienen como trasfondo el sentido de precaución que los estados asumen frente a las circunstancias de cooperación. Las relaciones entre

estados no siempre son armoniosas y la cooperación fluye mientras se persiga el mismo objetivo, si esos objetivos dejan de ser los mismos, el que antes era aliado en otro momento puede ser un enemigo. Ugarte dice al respecto: *“Además del explicable recelo en compartir un bien precioso que puede haber costado mucho dinero, esfuerzo e incluso vidas para obtener – la información bruta y la inteligencia- recelo presente aún, lamentablemente, entre diversos organismos de un mismo país, existe un motivo más serio de prevención: la posibilidad de que el beneficiario del intercambio –que mañana puede muy bien ser enemigo- adquiera a través de la información e inteligencia que le ha sido suministrada, conocimiento acerca de las fuentes y los métodos de que se ha valido su benefactor, interesado o no”*².

Para enfrentar esas reticencias se han adoptado fórmulas y mecanismos de coordinación entre distintas alianzas multinacionales. La Unión Europea (a través de su Política Exterior y de Seguridad Común, PESC), así como también los países de la OTAN, han intentado superar estas dificultades de índole política con objetivos claramente establecidos frente a la emergencia de amenazas comunes como el terrorismo o el narcotráfico. Sin embargo, por el carácter que tiene Naciones Unidas, este tipo de cooperación se torna mucho más compleja. Su principio de transparencia e imparcialidad ha legitimado su rol de mediador en los conflictos internacionales, por lo cual, los países receptores de la ayuda humanitaria y de los medios para generar condiciones de seguridad, confían en que ellos mismos, las autoridades solicitantes de ayuda, no serán foco de la inteligencia internacional.

Naciones Unidas ha tenido mucho cuidado en no perder la confianza de sus aliados y de sus beneficiarios. De hecho, evita vincularse con el término Inteligencia. El concepto, y aquí entramos en la segunda contrariedad relacionada con la Inteligencia, es interpretado de muchas maneras y fundamentalmente para organizaciones humanitarias que están fuera de los

² **Ugarte, José Manuel.** *“La cooperación en materia de Inteligencia en el marco del MERCOSUR ampliado”* . Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información. Edición de Junio de 2005. Disponible en la red en: http://www.aainteligencia.cl/2005/Jun2005_2_JoseManuelUgarte.html

ámbitos de la seguridad y defensa, Inteligencia es “espionaje”. La prensa internacional, la sociedad civil, las ONGs, etc. Desconocen muchas veces los procedimientos y el carácter de la actividad de búsqueda, procesamiento, análisis y uso de la información. La censura al término es una realidad frecuente, porque la Inteligencia para muchos ha sido una actividad nociva y corrupta. Ha significado en algunos casos violación a los derechos humanos, uso de fuentes pagadas, guerras psicológicas, etc.

Por otra parte y como bien lo señala el catedrático español Gustavo García, la Inteligencia implica “secreto”³ y ello contrasta con la naturaleza abierta del sistema de Naciones Unidas. Además, eso obliga a que deba existir una forma de acopio de esa información secreta, una forma de clasificación y de desclasificación regulada bajo consenso de todos quienes forman parte del proceso. Ello existe en cierta medida, sobre todo en los criterios de la información estratégica militar para brindar seguridad a las operaciones en terreno. En el mantenimiento de la paz, Información o “información sobre operaciones”, que también se conoce como información militar, se ocupa de los mapas, planos, interpretación de la información periodística y de las relaciones con la prensa⁴. Dicha información, puede ser clasificada como confidencial, reservada o secreta, sin embargo, Naciones Unidas, al enajenar el término de Inteligencia no define los ámbitos de ésta en Operaciones de paz. Solo ahora, en un proceso que lleva ya varios años en curso de transformación de Naciones Unidas, se están generando mecanismos de administración de la información. Poco a poco, a medida que se han ampliado los mandatos de este organismo y se ha fortalecido como institución, se están creando instancias para especificar ámbitos y necesidades de la información esencial para la gerencia de las crisis. Pero se han debido sortear varios problemas técnicos. Como por ejemplo:

- El Comando del flujo de la información (en quien recae la responsabilidad).

³ García, Gustavo: “*Intelligence at the United Nations for Peace Operations*”, Universidad Complutense de Madrid, UNISCI Discussion Papers, N° 13 (Enero / January 2007) ISSN 1696-2206. Disponible en la red en: <http://www.ucm.es/info/unisci/Gustavo13a.pdf>

⁴ Ver la definición de “información” en la sección Glosario de la página web de Naciones Unidas, disponible en la red: <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/glossary/i.html>

- Sistema centralizado, es decir, que desde allí se distribuya a los usuarios correspondientes o bien,
- Un sistema descentralizado, especificándose necesidades económicas, políticas y militares.
- Qué estructura en Terreno y qué estructura en Naciones Unidas.
- Quienes son parte activa de la generación de información.
- Qué métodos de obtención y qué métodos de análisis.

En fin, todos problemas que no se resuelven fácilmente, a no ser que se ensayen una y otra vez y se vea en terreno su viabilidad.

Para estos efectos, hay dos importantes mecanismos que se están implementando para la gerencia de la información en la misma organización, a través de la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo (CEPS) y, en terreno, a través del Joint Misión Análisis Cell (JMAC).

III. Las soluciones de Naciones Unidas

a) El manejo de Información en la Organización.

Para responder a dilema del gerenciamiento de la información fuera del terreno donde se está llevando a cabo una misión, la ONU está trabajando en una instancia de carácter internacional. El Informe Brahimi, que es un referente para el proceso de transformación de Naciones Unidas, advierte que dentro del programa de modernización, se debe crear un centro de análisis de informaciones permanente, pero no debe confundirse con un centro de inteligencia. Esto porque, a diferencia del JMAC, opera en los niveles de planificación superior del Consejo de Seguridad, y pese a ser compatible, su ámbito de acción es más general y no particular a una misión en desarrollo. Dicha entidad se denomina Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo (CEPS) y será administrada conjuntamente por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En este sentido, el informe señala

que: “Las funciones de información y análisis de la secretaría no deben interpretarse de ningún modo como elementos para la creación de una “capacidad de obtención de inteligencia” en la Secretaría. La secretaría serviría para mejorar el uso de información ya existente en el sistema de las Naciones Unidas o generada para ser divulgada por los medios de difusión, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas, etc”⁵. Es decir, es un organismo que crea (levanta datos) y usa información para interactuar públicamente.

b) El manejo de información en terreno

Para resolver sobre la dirección de la información en el terreno, Naciones Unidas establece una estructura cívico militar donde las fuerzas de paz cumplen un importante rol en el ciclo de información⁶.

Dadas las características de los conflictos actuales y los objetivos de las misiones de paz, la ONU considera que las fuerzas militares son una parte crítica de la respuesta multidimensional. Establece que su función primaria es proveer de un entorno seguro para poner en ejecución los otros elementos del proceso de paz. Pero además, la capacidad militar, también debe servir a otros propósitos igualmente relevantes: Propiciar el espacio y la oportunidad para las negociaciones entre los componentes de peacemaking y los entes políticos; servir como interlocutores para las fuerzas armadas locales; o actuar como enlace entre los diferentes tipos de actores involucrados. La asistencia de tropas multinacionales para la paz, no solo participa como solución militar, sino que además, como elemento de supervisión de que los procesos conducentes a la estabilización de un país sean aplicados en forma óptima.

Por la cantidad de agentes que participan y los alcances de una operación multidimensional, se requiere de un instrumento de coordinación para todos

⁵ Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Conocido también como Informe Brahimi. 20 de Octubre de 2000. Pág. 10 Pdf. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/700/15/PDF/N0070015.pdf?OpenElement>

⁶ El ciclo de información entendido como: Dirección, obtención, análisis, difusión y uso de la información.

ellos. Para estos efectos, el Centro Mixto de Análisis de la Misión (Joint Mission Analysis Cell JMAC) es la solución que propone Naciones Unidas para facilitar la recolección de información que contribuya a generar el marco de seguridad y coordine la relación de todos los elementos de la misión; sin embargo, su implementación pareciera tener mayor complejidad que la demostrada en teoría y su definición aun es precaria. En las misiones de Costa de Marfil, Liberia, Etiopía – Eritrea y Haití, logró hacerse efectivo la creación de este centro, sin embargo, con muchas limitaciones por la poca información respecto a su definición, misiones, alcances y objetivos.

En teoría este centro es un mecanismo civil/militar integrado de la gerencia para el análisis de la amenaza, el riesgo y el gravamen de la seguridad en el área de la misión, con énfasis particular en la prevención del conflicto de baja-intensidad y la gerencia de la crisis⁷.

Su misión está enfocada a la generación de condiciones de seguridad en terreno, dirigiendo la recolección, proceso, análisis y difusión sistemáticos de la información referente a la misión. Sus actividades contemplan el desarrollo de análisis integrados de amenazas a la seguridad, proporcionar análisis y consejos oportunos, recolectar información, producir evaluaciones y estimaciones y establecer puentes de comunicación.

Esta estructura, por cierto, es altamente compleja y son pocas las directrices que ha dado Naciones Unidas para implementarla de manera sistemática en cada una de las misiones. Por eso, haremos una revisión más profunda de su estructura de acuerdo a los antecedentes de su puesta en marcha en Haití.

IV. Joint Mission Analysis Cell (JMAC)

De acuerdo al Manual de Operaciones de Paz de la ONU, esta célula cívico militar puede cumplir un rol importante para proceder con la estrategia de la Misión, definir amenazas y riesgos en el teatro de operaciones y calcular sus

⁷ Definición elaborada a partir de los antecedentes de la misión y actividades asignadas al JMAC en la misión de Naciones Unidas en Burundi: The United Nations in Burundi en el detalle de las actividades militares efectuadas en el periodo 2005 – 2006. Documento fechado el 29 de Diciembre de 2006. Disponible en la red: <http://www.unburundi.org/search/runsearch.asp>.

efectos. Apunta principalmente a una estructura basada en la relación de todos los componentes que conforman el proceso: autoridades locales, civiles y militares.

En operaciones multidimensionales, el componente militar actúa recíprocamente con todos los otros componentes de misión. La interacción con el componente político incluye la planificación conjunta estratégica para la puesta en práctica de mandato y la adaptación de las tareas del componente militar a la realidad política del territorio. El componente militar también actúa recíprocamente, frecuentemente con la administración y los otros cuerpos de apoyo de la misión, en particular sobre la logística conjunta y cuestiones de suministro.

De este modo, se desprende que el JMAC coadyuva a la interacción entre la dirección civil y militar a cargo de la información y los procesos analíticos⁸. Su estructura es compuesta por civiles y militares, siendo generalmente un civil quien asume la jefatura⁹.

Siguiendo esta configuración se establece una relación con el Centro de Operaciones Conjuntas (Joint Operations Cell JOC, en sus siglas en inglés), donde se coordinan las actividades diarias de la misión, incluyendo los asuntos militares, políticos, civiles, de derechos humanos, información pública y de otros componentes. El JOC también puede ser usado para la coordinación con elementos externos a la misión, como otras entidades del sistema de Naciones Unidas¹⁰. Respecto al JMAC, este centro de operaciones

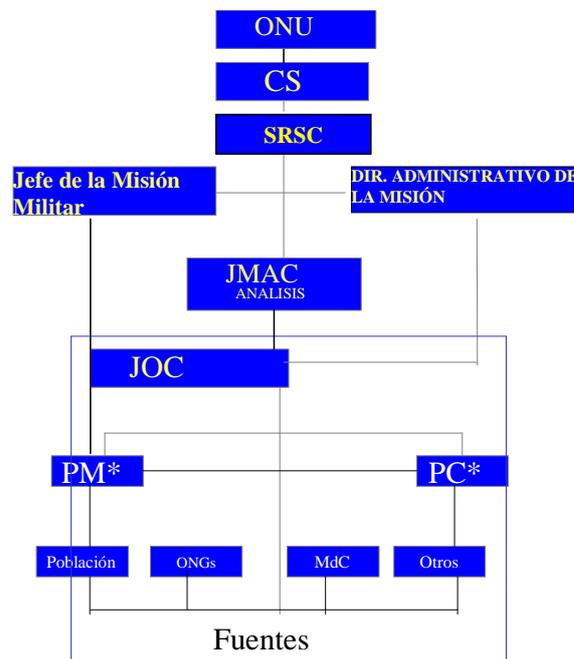
⁸ “The mission should establish a structure and staff process that through the mechanism of a joint mission analysis cell (JMAC optimises civil and military information management and analytical processes). The JMAC is responsible for the management (collection, coordination, analysis and distribution of information and reports) of the mission’s civil and military information in order to support the SRSG’s and force commander’s decision-making process”. Capítulo V del Manual de Operaciones Multinacionales de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Disponible en la red: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/handbook/Handbook/5.%20Military.html> Página web oficial de Naciones Unidas.

⁹ La jefatura del JMAC para las misiones de paz, se define por concurso internacional. Se trata de un funcionario de la ONU que asiste a la misión para crear el centro y dirigirlo por un periodo no determinado.

¹⁰ El JOC es un espacio físico que tiene interlocutores válidos. Esto es importante de señalar, porque en dicho espacio se pueden realizar reuniones, charlas informativas, eventos que faciliten la interacción entre los miembros de la misión.

actúa en el proceso de recolección de información, allí es donde confluyen todas las partes del sistema.

Asimismo, al sistema se integran otros sub componentes, o centros de apoyos que igualmente deben sumarse a la estructura de flujo de información del JMAC. Por ejemplo, se sugiere integrar la figura de un *oficial de informaciones* que sea vocero de la misión para la prensa, las ONGs, los sectores políticos, etc. De este modo, la estructura sería la siguiente¹¹:



*Personal Militar- Personal Civil

Pese a estas especificaciones que ofrece Naciones Unidas, dicha distribución enfrenta dificultades en la práctica y es un problema que debe tener una pronta solución. Jean-Marie Guéhenno, Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ante la Comisión Especial para las operaciones de pacificación (febrero de 2006), reconoció que dentro de los próximos cinco años una de las principales prioridades de reforma en operaciones de paz será: “*el establecimiento de plantillas flexibles para las*

¹¹ Ni el centro de documentación de la ONU u otras fuentes de información proporcionan un organigrama tipo del JMAC. Su fundamento y estructura se describe solamente en el manual de Naciones Unidas para las Operaciones de Paz. Múltiples informes de las distintas misiones en curso, critican la poca información al respecto. Por lo tanto, este es un esquema basado en la literatura existente.

estructuras de la misión y la puesta en práctica de los centros conjuntos de las operaciones y de centros mixtos de análisis de la misión. Una vez alcanzados los progresos en estas áreas, podemos volcarnos a otras necesidades de la organización, en las jefaturas y en el terreno. Este acercamiento pragmático, constante es la única manera de mantener nuestra capacidad operacional y enfocarnos a consolidar nuestra capacidad para la acción eficaz.”¹².

V. JMAC en la MINUSTAH

El JMAC para Haití, ha tenido una relevancia significativa. A partir de la llegada de la MINUSTAH, la violencia fue aumentando vertiginosamente y la necesidad de contar con un sistema de información creció proporcionalmente¹³.

Al transcurrir un año de la Misión, el Consejo de Seguridad elaboró un informe de evaluación de la situación, tras haber visitado la zona durante los días 13 y 16 de abril de 2005. Dicho informe, alertó sobre la urgente necesidad de implementar el JMAC. Los hechos de violencia se habían incrementado notablemente, los ataques a la MINUSTAH eran más frecuentes y organizados, mientras que la población adhería cada vez más a los grupos rebeldes y delictivos por simpatía o coerción.

Extractos del informe señalan acerca de los problemas con que tropezaba la misión:

“...La Misión se enteró con preocupación de que el personal policial y militar de la MINUSTAH se sentían en situación de desventaja por la falta de información táctica y por la posibilidad de que la información que recibían fuera parcial. Aunque se habían hecho progresos en la obtención de

¹² Remarks of Jean Merie Guéhenno, Under Secretary – General for Peacekeeping Operations to Special Comité on Peacekeeping Operations. 27 de febrero de 2006. Ver texto de la presentación en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article270206.htm>

¹³ Al respecto se puede revisar el artículo de la propia autora: “Evolución de la violencia en Haití a partir de la llegada de la Minustah: El factor Inteligencia” Proyecto Aurora Australis Inteligencia de emergencia para la era de la información. Edición de Septiembre de 2005. Disponible en la red en: <http://www.aainteligencia.cl>

información y en la forma en que se había respondido a esa información, podían aún hacerse progresos para mejorar las operaciones de seguridad. La misión se enteró también de que el Centro Mixto de Análisis de la Misión¹⁴, que facilitaría el análisis de información de varias fuentes, aún no estaba funcionando”...

En este ámbito, el informe refleja la necesidad, que desde el inicio de las labores de una misión de paz, se conforme una estructura de información que oportunamente dirija el procedimiento de recolectar, procesar, analizar y actuar con la información en las operaciones de paz; que involucre dimensiones más amplias que las contempladas para el éxito militar, en la labor de pacificación. Las tareas de inteligencia táctica, se realizan con el propósito de hacer eficiente la contención, el desplazamiento y las actividades en la zona protegida. Pero, donde el desarme, la delincuencia, la pobreza, la distribución de ayuda, las revueltas, las presiones humanitarias, etc., son problemas que se vinculan unos con otros, la exigencia no es sólo de una acción militar efectiva; debe estar asociada a la asistencia para la reconstrucción de las instituciones fundamentales del Estado, debiendo interactuar estrechamente los componentes cívicos y militares. Además, el amplio espectro de problemas que se presentan, urgen decisiones oportunas, de carácter estratégico o de otra índole, y la Inteligencia es una herramienta importante para la toma de decisiones.

Insistiendo en este punto, destacamos que en un informe posterior del Secretario General sobre la misión en Haití, fechado en febrero de 2006, se asocia a la falta de manejo de información el incremento de los hechos de violencia: *“la MINUSTAH no tiene aún información táctica que le permitiría identificar y capturar eficazmente a los delincuentes. Si bien el establecimiento del Centro Mixto de Análisis de la Misión y la mejora del centro de operaciones conjuntas se han revelado de utilidad para apoyar las*

¹⁴ Joint Mission Analysis Cell (JMAC)

*operaciones de la MINUSTAH, ésta sigue dependiendo de la información facilitada por la Policía Nacional de Haití o, por diversas fuentes”.*¹⁵

En este caso puntual, podemos observar que asoman otros tipos de dificultades para llevar a cabo rutinas de inteligencia o información¹⁶. Los límites para realizar inteligencia, aunque como el lector puede apreciar, la estructura del JMAC es muy similar a la de un sistema de Inteligencia, genera que se produzca una dependencia con la información que los distintos elementos proveen a las fuerzas de paz. Se desprende de este informe que las fuerzas militares no poseen todas las capacidades para generar información estratégica propia y deben, además, añadir el componente cívico a la misión militar, configurándose un panorama relativamente nuevo para las intervenciones militares para la paz en conflictos interestatales. En segundo lugar las fuerzas, que para desarrollar operaciones militares apelan a los recursos de la inteligencia táctica y estratégica, deben considerar que los desarrollos en el sector civil son importantes para el desarrollo de la operación militar de paz; así como también, deben considerar nuevos socios y fuentes de información y coordinar y cooperar con más organizaciones y fuentes que en la guerra convencional para poder obtener la información que necesitan. Información de uso táctico y de usos políticos.

La ONU, responde a este desafío con el JMAC como aparato de coordinación, pero no delibera respecto a los métodos de obtención y análisis de información, dejando un vacío significativo acerca de a las medidas de confianza entre los países que componen las fuerzas multinacionales, que por cierto, temen exponer sus tipos de procedimientos para obtener información. Quienes asisten, también observan las capacidades de sus pares.

Si bien, en el transcurso de la MINUSTAH muchas de estas falencias se han ido superando, se ha hecho con lentitud. Tomó cerca de dos años que se conformara la instancia de apoyo que coordinaría el flujo de información.

¹⁵ Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Acápites 21. Disponible en la red: <http://www.acnur.org/pais/docs/1222.pdf>

¹⁶ La ONU no expresa la palabra inteligencia, para estos efectos solo habla de información, aun siendo el JMAC la unidad de dirección y análisis de ésta.

Probablemente muchos de los problemas asociados a la negación de la inteligencia incidieron en esta situación. Y la estructura, aunque útil, habida consideración de que han disminuidos los índices de violencia y se han capturado a importantes líderes de bandas criminales, fue difícil implementarla.

VI. Fórmulas a considerar

Teniendo presente el análisis que se ha realizado de la situación general de la Inteligencia en Misiones de paz y considerando los antecedentes expuestos, cabe observar soluciones alternativas que se ajusten a los principios de Naciones Unidas.

Por un lado, el JMAC ha sido una solución efectiva en Haití, aún cuando su conformación fue tardía. Y aún, estando presentes todos los recelos para desarrollar actividades de Inteligencia, muchos de los límites impuestos por Naciones Unidas, pueden flexibilizarse y regularse consensuadamente.

Por otra parte, el consenso puede dar pie a que los estados comprometan mayor colaboración de Inteligencia, desde sus propias estructuras.

- Superar las capacidades de información desde el Sistema de Naciones Unidas

Conforme a la estructura del JMAC, las fuerzas de paz no debieran comprometer procedimientos exclusivos de su actividad de inteligencia estratégica, sino asumir las diferencias que reviste una misión multinacional y adaptar sus procedimientos propios a una doctrina común de Inteligencia más flexible. El enfoque aquí está dado para proceder de acuerdo a ciertos principios doctrinarios de la ONU:

- Neutralidad de las fuerzas.

La presencia de las fuerzas es imparcial y su propósito es procurar que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo. Sirven a la comunidad internacional y no a intereses particulares. Por lo tanto, independientes de los aportes que

hagan los estados en inteligencia y dado que los mandatos son claros y definidos, el rol de las fuerzas militares puede considerar actividades de del ciclo informativo, asumiendo la función primaria de la inteligencia que es brindar información útil para la toma de decisiones, y la función secundaria, que es brindar seguridad por métodos no convencionales, limitando su actuar a ámbitos muy bien especificados.

- Delimitación de objetivo/tiempo en fases.

El plazo varía de acuerdo al tipo de conflicto, sin embargo hay ciertas metas que se cumplen bajo ciertos estándares de avance de la misión (pacificación y desarme, reconstrucción institucional, programa de sustentabilidad, etc). Al no constituirse en una actividad de largo plazo, las actividades de información o de inteligencia, en caso que se adopte el término, pueden adaptarse a estas etapas de planificación y ejecución. Posiblemente para una etapa de desmovilización, la acción deba ser más fuerte y, quizás desde un punto de vista militar, más intrusiva. Pero es regulable a partir de la flexibilidad del mandato.

- Cometido cívico militar.

Las fuerzas deben actuar más por diplomacia que por la fuerza. Este es un principio aplicable en todo momento, pero habida consideración que los conflictos han cambiado y las amenazas se presentan no sólo derivadas de confrontaciones políticas, sino que asoman delincuencia y crimen organizado Naciones Unidas, puede adaptarse a estas circunstancias, y aunque no pueda tomar inclinación política, bien puede definir posiciones frente a la delincuencia.

- Jerarquía de Mando.

El Consejo de Seguridad es el máximo responsable, de éste depende el secretario general que informa sobre los avances del mandato; el jefe de la fuerza es el máximo responsable en terreno y tiene la autoridad plena sobre los efectivos. Los efectivos constituyen la fuerza propiamente dicha, están

bajo el mando superior del comandante en jefe y le reportan sobre la marcha de una misión. Todo el contingente está bajo el mando de Naciones Unidas, y no bajo la autoridad del país que aporta las tropas. Por ello sólo pueden recibir instrucciones de la Organización y no del gobierno del país origen de los soldados asignados a una determinada misión¹⁷.

La lógica natural de implementar sistemas de información para las operaciones multinacionales en misiones de paz, debiera comprender mejor estos principios y volcar sus esfuerzos en definir un programa de ejecución de actividades de Inteligencia o Información, desde los inicios de las operaciones de paz que tenga la capacidad de adaptarse a:

- a) el tipo de misión
- b) el mandato
- c) las fases temporales y circunstanciales

De este modo, cada tipo de Misión, cada mandato, puede circunscribirse a actividades amplias o restrictivas de información. De otro modo, la alternativa de fortalecer de los sistemas puede combinarse con compromisos de ayuda externa referidos a Inteligencia.

Teniendo presente que es un aporte controlado desde los mismos países que brindan la ayuda. La segunda alternativa entonces, es el compromiso de los estados partes de Naciones Unidas.

VII. Aportes externos de Inteligencia en apoyo a las misiones.

Una manera de enfrentar las dificultades para comprender y adaptarse al sistema de informaciones de una misión de paz, es asignar un nuevo rol a los servicios de inteligencia nacionales. Teniendo presente que los países de la región han asumido tan seriamente el compromiso de la paz, puede esperarse que prevean también, dónde y cuándo es necesaria, su real ayuda.

¹⁷ Centro de Informaciones de Naciones Unidas: http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm

Alianzas como la Fuerza de Paz combinada Chile Argentina, incluso facilitan mucho más esta predisposición. Como se sabe, esta fuerza se estableció bajo el sistema UNSAS, que entre otras características da forma y límites a las capacidades que pueden ser desplegadas rápidamente, en las situaciones que la ONU estime conveniente.

Este tipo de conformación coloca a los países involucrados en una posición clave. Más allá de los cálculos de las capacidades que puede aportar cada país a Naciones Unidas, permite generar estudios previos que permitan visualizar el desempeño de esas capacidades en distintos ambientes. A grandes rasgos, son tres los escenarios que pueden requerir de aportes en misiones de paz: Asistir a Estados fallidos; asistir conflictos interestatales; y asistir catástrofes naturales.

La convocatoria de Naciones Unidas puede ser para contribuir en cualquiera de estos tres contextos. El desafío de la inteligencia es saber cuándo deberán las fuerzas emplearse en cualquiera de estos eventos.

Asumiendo este hecho, la cantidad de desafíos para la inteligencia se reducen a:

- Concebir potenciales requerimientos de la ONU para la utilización de las fuerzas.
- Cuando será el llamado.
- Y qué entrenamiento adicional requieren las fuerzas para lidiar con otros actores, a parte de los señores de la guerra, y para obtener la información restante que será de utilidad en terreno.

Conforme a esta actitud, la autoridad nacional de inteligencia, de cualquier país, debe estar preparada para advertir posibles llamados de Naciones Unidas. Contemplando que los procesos pueden constituir fases dentro de las actividades de obtención de información.

Esto puede traducirse en que cada país cuente con una unidad de análisis que estudie los brotes de conflicto interestatales; la degradación interna de los

países, la condición de Estados fallidos y los cambios climáticos, donde suelen ocurrir desastres naturales (por ejemplo: alertas de huracanes y tormentas).

Para esa primera fase, que no reviste mayor complejidad, existen buenos recursos para determinar cuales son los lugares que requieren de una intervención de Naciones Unidas. Y de acuerdo a las capacidades que ha ponderado cada país para ofrecer su ayuda, se puede llegar a un número más específico de situación que atender.

En una segunda fase, profundizar la información sobre la naturaleza del problema, el territorio, sus recursos, su gente, la cultura, etc. Para así calibrar de mejor forma las capacidades disponibles. Esta etapa puede ser un poco más compleja si se combinan esfuerzos con otros actores involucrados en las fuerzas de paz. Sin embargo, es una oportunidad para poner en práctica los canales de diálogo y las medidas de confianza mutua.

En este momento, deberían ya existir indicadores para expresar, desde el nivel político la voluntad de asistir a un evento de este tipo. Lo cual implicaría avanzar en temas tales como: Intensidad y tipo de conflicto, actores internos y externos, efectos esperados y probables, situación geopolítica, recursos, instituciones, etc. En suma, información que también pudiera ser crucial para la llegada del contingente al lugar y sobre todo, información sobre lo que falta saber.

De este modo, se podrá añadir un aporte a órganos como el JMAC, que suelen formarse posteriormente a la llegada de las tropas, lo cual ha generado efectos adversos al no poder brindar información oportuna para operaciones estratégicas y tácticas. Además, teniendo ya un conocimiento sobre los actores que se encuentran en el lugar y sabiendo que la asistencia humanitaria suele estar desde mucho antes que la ONU intervenga en las zonas de crisis, se pueden establecer puentes de comunicación y crear instancias para intercambiar apreciaciones, sin que ello signifique pasar a llevar la conducción de Naciones Unidas. Por el contrario, evita tener que

llegar al lugar a realizar actividades de inteligencia fuera de lo establecido por la ONU.

VII. CONCLUSIONES

Asumir un compromiso con la paz mundial, no ha sido un juego para quienes participan en misiones de paz. La responsabilidad que reviste involucrar parte de los recursos y medios nacionales de defensa, también implica buscar soluciones convenientes y oportunas para que tal esfuerzo brinde resultados positivos, permanentes y sólidos.

Aunque muchos sectores de la sociedad, consideren que la inteligencia no es pertinente para estos propósitos, alcanzar la paz requiere de una estrategia, y una estrategia no es tal sin información útil. Las misiones de paz, han demostrado que se requieren habilidades multidimensionales de todos los actores, y sin un sistema de navegación, como pudiera ser concebida la Inteligencia, las probabilidades de hacer un aporte estéril aumenta potencialmente.

Es por estas apreciaciones, que en el presente ensayo, se ha intentado brindar una solución simple y rápida de implementar, que contribuya a superar los problemas que surgieron durante el desarrollo de misiones como la MINUSTAH. Problemas que no son ajenos a la inteligencia. Son precisamente por el temor a la Inteligencia.

Bibliografía

- **Adam B. Siegel** “*Los desafíos a la Inteligencia en Operaciones Cívico – Militares*”. Military Review Julio – Agosto 2002. Disponible en la red: <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/Spanish/JulAug02/seigel.ht>
- **Castillo, Mario:** “*Las Operaciones No Bélicas U Operaciones Cívico Militares*”. Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia Para la Era de la Información. Edición de Marzo de 2004. Disponible en la red: <http://www.aainteligencia.cl/AA2004.pdf>
- **Capítulo V del Manual de Operaciones Multinacionales de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.** Disponible en la red en: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/handbook/Handbook/5.%20Military.html>
- **Cnel. Cundins, Horacio:** “La Paz Una Misión”. Proyecto Aurora Australis... Edición de Septiembre de 2005. Disponible en la red: http://www.aainteligencia.cl/2005/Sep2005_5_EduardoCundins.html
- **García, Gustavo:** “*Intelligence at the United Nations for Peace Operations*”, Universidad Complutense de Madrid, UNISCI Discussion Papers, N° 13 (Enero / January 2007) ISSN 1696-2206. Disponible en la red en: <http://www.ucm.es/info/unisci/Gustavo13a.pdf>
- **Glosario de Naciones Unidas:**
<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/glossary/i.html>
- **Informe del Secretario General de Naciones Unidas 16 de Abril de 2004.** Disponible en la Red:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/30/IMG/N0430430.pdf?OpenElement>
- **Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Conocido también como Informe Brahimi.** 20 de Octubre de 2000. Pág. 10 Pdf. Disponible en la red:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/700/15/PDF/N0070015.pdf?OpenElement>

- **Lodeiro Encina, Andrea:** “*Evolución De La Violencia En Haití Desde La Llegada de La Minustah: El Factor Inteligencia*”. Proyecto Aurora Australis...Edición de Septiembre de 2005. Disponible en la Red: http://www.aainteligencia.cl/2005/Sep2005_6_AndreaLodeiro.html

- **Tonazzi, Enrique:** “*El Impacto de los Aspectos Socio Culturales en el Análisis de Inteligencia para las Operaciones de Imposición o Mantenimiento de la Paz*”. http://www.aainteligencia.cl/2006/Jun2006_1_EnriqueTonazzi.html

- **Statement To The Special Committee On Peacekeeping Operations (C-34)**
By H.E. Ambassador Jean-Marc Hoscheit, Permanent Representative Of Luxembourg To The United Nations, On Behalf Of The European Union (New York) January 31, 2005. En: http://europa-eu-un.org/articles/es/article_4291_es.htm .

- **Ugarte, José Manuel.** “*La cooperación en materia de Inteligencia en el marco del MERCOSUR ampliado*” . Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información. Edición de Junio de 2005. Disponible en la red en: http://www.aainteligencia.cl/2005/Jun2005_2_JoseManuelUgarte.html

- **Remarks of Jean Merie Guéhenno,** Under Secretary – General for Peacekeeping Operations to Special Comité on Peacekeeping Operations. 27 de febrero de 2006.

- **The United Nations in Burundi,** detalle de las actividades militares efectuadas en el periodo 2005 – 2006. Documento fechado el 29 de Diciembre de 2006. Disponible en la red: <http://www.unburundi.org/search/runsearch.asp>