

# Intercambio de información y eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz en Malí

Christopher Sims, PhD

**L**a información configura el desarrollo de los conflictos civiles. Su origen, composición, conservación, intercambio y uso determinan la comprensión del entorno operacional e informan a todos los niveles de planificación y ejecución militar. La forma en que comprendemos y actuamos en los contextos económico, político y social de nuestro entorno se ve afectada por la información que tenemos disponible. Los factores que posibilitan o dificultan este proceso ejercen, por lo tanto, una influencia significativa sobre la gestión de la violencia y el éxito o fracaso de la actividad de seguridad.

Los retos del intercambio de información fueron especialmente notables durante la intervención de la comunidad internacional en Malí tras la rebelión de 2012, durante la cual separatistas armados y grupos islamistas expulsaron a las fuerzas gubernamentales del norte del país. Le siguió un golpe militar. La acción militar dirigida por Francia a principios de 2013 impidió que las

fuerzas antigubernamentales continuaran avanzando hacia el sur, y más tarde ese mismo año, en este entorno de seguridad agitado y frágil, se introdujo una misión de estabilización de las Naciones Unidas (ONU). Tras una década de presencia, una situación de seguridad en deterioro y nuevos golpes de Estado en 2020 y 2021, la fuerza militar francesa se marchó en medio de una desconfianza cada vez mayor del gobierno hacia sus actividades e intenciones; y la misión de la ONU cesó sus operaciones y removió a su personal en 2023 después de que las autoridades malienses solicitaran su retirada.

Una trayectoria tan preocupante invita al escrutinio. Este artículo aborda algunos de esos esfuerzos internacionales de ayuda a la seguridad examinando el asunto del intercambio de información dentro de las organizaciones y entre ellas, centrándose en la misión de la ONU. Comprender por qué el resultado de una misión con recursos suficientes fue tan deficiente requiere reunir las perspectivas de los interesados a nivel interno; las entrevistas semiestructuradas realizadas con el personal estadounidense y europeo, previamente desplegados, permiten comprender las dificultades del despliegue, así como las implicaciones para futuras operaciones de estabilización. Este artículo analiza, en primer lugar, los retos del intercambio de información

**Christopher Sims, PhD,** es investigador visitante en el Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de Defensa Nacional de Estados Unidos y becario del departamento de Estudios de Guerra del King's College de Londres.



Soldados malienses luchan contra rebeldes islamistas durante los enfrentamientos que estallaron en la ciudad de Gao el 21 de febrero de 2013. Un aparente coche bomba explotó cerca de un campamento que albergaba tropas francesas mientras las fuerzas malienses y extranjeras luchaban por asegurar el volátil norte de Malí. (Foto: Frederic LaFargue, Agence France-Presse)

interna en la misión de la ONU; a continuación, sitúa el despliegue en el contexto del ecosistema de actores internacionales presentes en Malí, y concluye con las implicaciones políticas derivadas de la investigación.

## El laberinto informativo de la MINUSMA

La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) fue una de las principales organizaciones que operaron en el país tras la rebelión de 2012. Se creó en 2013 para estabilizar y apoyar el restablecimiento de la autoridad del Estado y la aplicación de una hoja de ruta política, así como para proporcionar una amplia asistencia al sector de seguridad, proteger a los civiles y apoyar la acción humanitaria. Contando con ambos pilares en la misión: de fuerza (militares y policiales) y civiles, las prioridades intersectoriales del mandato requerían la coordinación entre los militares

y los demás componentes de la misión, con el reto constante de equilibrar la fuerza y la diplomacia<sup>1</sup>.

La estabilización para la MINUSMA fue un término que englobaba una serie de esfuerzos plagados de incoherencia estratégica. El politólogo Bruno Charbonneau observó que, si bien la estabilización era el centro de la misión en Malí, el mandato «sugiere más que define» lo que significa en la práctica; la interpretación amplia dio lugar a la noción generalizada de que Malí era una «misión especial» distinta de los retos claros y que había surgido en respuesta a una situación «compleja»<sup>2</sup>. Cuando el lenguaje que enmarca el entorno operacional es ambiguo, como ocurrió en Malí, complica el intercambio de información porque no hay un entendimiento común, ni un objetivo unificado que armonice la colaboración y la coordinación. Esta falta de consenso fomentó la desconfianza en toda la MINUSMA, tanto a nivel interno como con los socios internacionales para la estabilización.



Un equipo integrado al servicio de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) investiga ataques armados durante una visita a la región de Mopti, en Malí, los días 21 y 22 de febrero de 2019. La información preliminar indicaba que al menos dieciocho personas fueron asesinadas a tiros y quemadas, un gran número de casas y graneros fueron incendiados deliberadamente y algunos animales fueron robados o matados. El equipo, compuesto por oficiales de derechos humanos y un equipo forense de la Policía de las Naciones Unidas, visitó los asentamientos de Koulogon Peulh, Minima Maoudé (un pueblo que fue incendiado en su totalidad) y Libe Peulh, escoltados por fuerzas de mantenimiento de la paz del contingente de Bangladesh de la MINUSMA. (Foto: Marco Dormino, MINUSMA)

Un asesor de estabilización describió cómo esta incertidumbre dificultaba los esfuerzos, porque «los mandatos son realmente importantes a la hora de determinar cómo piensa la gente y lo que cree que puede hacer»<sup>3</sup>. Un mandato complica las operaciones con la carga de una aspiración estratégica y puede crear un efecto de árbol de Navidad en el que numerosos complementos legislativos, muchos de ellos inevitablemente relacionados sólo de forma secundaria con el propósito original, se asemejan metafóricamente a los adornos de un árbol de Navidad<sup>4</sup>. A medida que las diversas fuerzas militares se insertaron en el país, «la presencia de múltiples fuerzas paralelas con diversos mandatos, medios y objetivos y sin un proceso político claro o un objetivo estratégico común que las guíe ha creado, en ocasiones, un ‘congestionamiento de tráfico en materia de seguridad’»<sup>5</sup>.

Dentro de la MINUSMA, el efecto fue pronunciado. La falta de dirección civil en la misión llevó a las

fuerzas militares a dirigir sus propias operaciones de acuerdo con sus propias prioridades identificadas. Esto creó un problema de coherencia en la gestión de la MINUSMA. La ineficaz síntesis fuerza-misión resultó en una serie de acontecimientos militares tácticos y tangibles sin una estrategia global coherente para resolver los problemas locales que se presentaban a los operadores sobre el terreno<sup>6</sup>. Sin progresos observables, la frustración del pueblo maliense con el gobierno anfitrión y las organizaciones internacionales que lo apoyaban se agravó al paso del tiempo<sup>7</sup>. Las intenciones internacionales no podían comunicarse al país de forma eficaz debido a los mandatos contradictorios bajo los que operaba el personal.

En la MINUSMA existía una desconfianza generalizada entre el personal de la misión y el de las fuerzas. En parte, esto era cultural. Los organismos militares se despliegan con estructuras de mando y control además de jerarquías que pueden no encajar

bien con las organizaciones civiles. También se percibió una resistencia de los componentes civiles, como los de asuntos políticos y estabilización dentro de la MINUSMA, a cooperar estrechamente con los componentes de las fuerzas. Aunque el origen de la resistencia no está claro, es posible que se debiera a la división burocrática normal de los esfuerzos; el resultado fue la creación de una mentalidad de nosotros contra ellos entre la fuerza y la misión<sup>8</sup>. En parte, fue estructural. En las misiones integradas de la ONU, un civil dirige la misión con dos adjuntos; uno es un líder político y el otro gestiona el trabajo relacionado con la ejecución del proyecto. El comandante de la fuerza militar y el jefe de la policía están separados y dirigen sus pilares. El intercambio de información y la comunicación se vieron limitados por estas separaciones.

## Clavijas cuadradas para agujeros redondos

La geografía y la cultura complicaron el análisis. El norte de Malí era un tapiz de dinámicas de seguridad llenas de matices, en el que la insurgencia local se entrelazaba con organizaciones extremistas transnacionales y los factores económicos y sociales de la violencia se traslapaban. Con tal complejidad, los análisis erróneos podrían distorsionar y alterar una planificación eficaz. Las alianzas en el norte se basaban en gran medida en dinámicas locales, como los lazos familiares, de clan y las historias en común; sin embargo, en las bases de avanzada que las misiones de la ONU tenían en el país, había un escaso conocimiento de estas relaciones.

El análisis se vio obstaculizado por la identificación de los grupos armados que los situaba en «cajas negras» que no eran lo suficientemente dinámicas como para comprender los comportamientos y los acontecimientos. La atención prestada a los «grupos armados terroristas» reforzó una forma de pensar en las fuerzas armadas que consideraba que la MINUSMA era, ante todo, una operación militar muy cerca de ser una operación antiterrorista. En consecuencia, la comunidad analítica se vio «constantemente sorprendida por los acontecimientos» y «prisionera de nuestras ideas»<sup>9</sup>.

La gama del proceso de inteligencia ofrecía amplias posibilidades de malinterpretación entre las organizaciones y dentro de ellas. La complejidad de la dinámica de seguridad de Malí queda explícita en la política de inteligencia para el mantenimiento de la paz de la

ONU en 2019, que codificó un marco de inteligencia para las misiones de la ONU<sup>10</sup>. La política identificó el requisito de un «ciclo de inteligencia-mantenimiento de la paz, distinto de otros tipos de información y presentación de informes» y sus actividades

serán totalmente autónomas e independientes en todos los aspectos de cualquier sistema nacional de inteligencia u otras operaciones y mantendrán su carácter exclusivamente internacional. Las misiones pueden establecer enlaces con entidades ajenas a las mismas para recibir información de inteligencia y pueden compartir información específica de inteligencia-mantenimiento de la paz con entidades no relacionadas a las misiones<sup>11</sup>.

Instructiva en las deficiencias existentes, la política identifica la necesidad de un enfoque basado en procesos en el que la inteligencia se generaría a partir de los requisitos del liderazgo<sup>12</sup>.

El carácter multinacional de la MINUSMA también dificultó el intercambio eficaz de información. Una unidad de inteligencia de las fuerzas recientemente creada, la Unidad de Fusión de Inteligencia de Todas las Fuentes (ASIFU), empleó un sistema holandés. No existía interoperabilidad entre este sistema y la base de datos estándar del Sistema Geoespacial de Conciencia Situacional de la ONU<sup>13</sup>. Además, cuando el contingente holandés partió, el personal alemán entrante no había sido entrenado en el sistema holandés, y éste no era de uso oficial para las fuerzas armadas alemanas. El resultado fue que, en medio de la retirada holandesa, había una gran cantidad de información en su base de datos, y las nuevas rotaciones no podían añadir nueva información. Se mantuvo en uso tal y como estaba, pero los oficiales entrantes encargados de la recopilación en Bamako fueron incapaces de incorporar más información<sup>14</sup>. El resultado empeoró la sensación de desconfianza entre el lado civil y el de las fuerzas de la misión de la ONU, así como la incapacidad técnica para compartir información.

La gestión de la información se vio perjudicada por una desconexión práctica entre los centros de inteligencia de la misión de la ONU. Un Centro Conjunto de Análisis de la Misión situado en el cuartel general proporcionaba inteligencia estratégica a la misión, mientras que la ASIFU recopilaba, analizaba y difundía información a nivel operacional y táctico como

parte del componente militar y posteriormente se integró al personal de inteligencia del comandante de la fuerza<sup>15</sup>. Sin embargo, lo que estos sistemas múltiples significaban en la práctica era competencia en lugar de colaboración e integración. Como Sebastiaan Rietjens y Erik de Waard señalaron sobre ese acuerdo, los datos y análisis no se compartían ampliamente, y hubo traslapamiento e intrusión territorial entre las unidades de inteligencia<sup>16</sup>.

Gran parte de la información centrada dentro del componente civil de la misión se encontraba en los procesos políticos de alto nivel, mientras que «la diferencia real puede marcarse sobre el terreno, en los sectores»<sup>17</sup>. Incluso en el caso de la fuerza centrada en la información de nivel operacional y táctico, en la práctica, a menudo era común pasar a la recopilación y análisis a nivel táctico debido a la realidad de la paradoja misión-protección; las fuerzas sólo intentaban evitar el siguiente ataque a la misión. Aunque el componente civil recopilaba información a nivel estratégico, la necesidad de realizar análisis tácticos diarios generó y perpetuó la percepción por parte de las fuerzas de que la inteligencia del pilar civil se centraba demasiado en «conceptos abstractos», como intentar que el gobierno hiciera su trabajo cuando no podía hacerlo, y no tenía en cuenta los elementos más importantes de la inteligencia de la misión<sup>18</sup>. El peso de los objetivos aspiracionales dentro del mandato influyó fuertemente en el enfoque del Centro Conjunto de Análisis de la Misión. Los contrastes de enfoque entre la fuerza y la misión también contribuyeron a crear tensiones entre los pilares, y aunque existía la intención de que la inteligencia de la fuerza se uniera con la inteligencia estratégica de la misión, la brecha entre ambas sirvió para empeorar las tensiones profesionales.

La concentración en conceptos abstractos se vio agravada por la falta de precisión en la información. Desde el punto de vista estratégico de la misión, el material informativo proporcionado al liderazgo era «demasiado básico y, por lo tanto, inútil» para los comandantes militares<sup>19</sup>. En general, la comunidad analítica tenía «un conocimiento demasiado superficial del conflicto» en Malí<sup>20</sup>. La falta de coherencia en la misión también impidió que la información relevante y utilizable llegara al mando de la fuerza; «no estaba bien enfocada», y los proveedores de inteligencia «no entendían» para qué se necesitaría la información en

«términos de toma de decisiones, así que la parte directiva al principio fue absolutamente crucial para hacerlo correctamente»<sup>21</sup>. Hacerlo bien fue una tarea compleja, dificultada por la geografía del país, los recursos organizacionales y los obstáculos culturales.

Las personalidades también importaban. El estilo de comunicación, la receptividad, la conexión y la perspectiva influyeron en las dinámicas de la comunicación. Se limitaba una y otra vez a las relaciones humanas. Esas relaciones iban y venían. Resultaba difícil construir una memoria institucional con la presencia de múltiples nacionalidades, por las personalidades a menudo opuestas y la naturaleza transitoria y frágil de los conocimientos generados en la misión, era como construir castillos de arena: requería mucho tiempo, era inestable y había que construirla de nuevo con cada ola de personal que llegaba.

Además, era necesario crear un proceso que sobreviviera a la rotación de personal. En la práctica, la retención de conocimientos institucionales fue inadecuada para la escala y el alcance de la misión. Los altos niveles de rotación de personal tienen efectos evidentes y pronunciados. Se pierden habilidades y experiencia, se interrumpen las operaciones durante las transiciones, se produce un impacto negativo en la moral y los líderes afrontan retos para gestionar los efectos secundarios asociados. El resultado inevitable de una elevada rotación de personal era que la dirección se centraba comúnmente en las cuestiones de personal y, por lo tanto, perdía de vista los objetivos estratégicos. El problema no es exclusivo de la asistencia de seguridad en Malí y sigue perturbando la eficacia de los despliegues<sup>22</sup>.

El establecimiento de relaciones entre los civiles y el personal militar de la MINUSMA también se vio obstaculizado por las breves rotaciones de las fuerzas de los países europeos, normalmente de seis meses, que «no eran confiables», ya que carecían de tiempo sobre el terreno para comprender el entorno operacional y establecer relaciones sólidas dentro de la misión de la ONU y con los socios internacionales<sup>23</sup>. Estos breves despliegues militares vistos desde el lado civil de la misión presentaban un panorama desalentador:

Los militares quieren involucrarse con todo el mundo. Pero la parte civil se cansa un poco, sin mencionar a los locales, de tener un nuevo punto de contacto militar con el que hablar cada seis meses, que son realmente

ambiciosos y creen que van a tener un gran impacto, pero desde la parte civil tuvieron que hacer un cálculo sobre cuánto tiempo invertir en esa interacción. Así que se tiene una incompetencia institucional incorporada en el sistema militar<sup>24</sup>.

La participación militar en una región suele ser episódica y efímera, y la presencia civil suele ser a más largo plazo, de modo que «existe un verdadero problema en términos de intercambio de información con los militares, que están en pleno proceso de aprendizaje y a menudo no hablan el idioma local: en cuanto a la rotación, lo que siempre nos ocurre con todas estas intervenciones es que existe un verdadero desfase entre los recursos y la intención»<sup>25</sup>. Al final, se trató de un despliegue militar tanto político como técnico, porque «no era realmente la fuerza que se necesitaba ahí. Era la fuerza que se tenía que enviar»<sup>26</sup>.

## Sensibilidades nacionales

Malí es dos veces más grande que Francia. Navegar por su geografía ha creado problemas logísticos y de sostenimiento en la asistencia de seguridad, con una base en Gao, en el noreste de Malí, sede de la operación militar francesa Barkhane y la más destacada de las oficinas de campo de las misiones de la ONU en el país. La base de Gao se encontraba a unos mil kilómetros de la capital, Bamako, y la inseguridad regional impidió que se concentrara personal civil ahí.

Además, la sincronización eficaz de los esfuerzos en Gao se vio complicada por una estructura organizacional discordante. Por ejemplo, la Fuerza de Tarea Alemana de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento recibía órdenes directamente del cuartel general de la fuerza en Bamako<sup>27</sup>. Esto creó una estructura paralela a las fuerzas sectoriales de uso general en Gao que estaban bajo el mando del comandante de las fuerzas sectoriales. La presencia de un jefe de misión de sector en Gao significaba que en la práctica había tres jefes de misión de igual jerarquía: el jefe de misión, el jefe de las fuerzas de sector y el comandante de la fuerza de tarea móvil.

La fuerza de tarea móvil se desplegó a principios de 2021 para aumentar el alcance militar en Gao, y el jefe de las fuerzas de sector de la zona se reportaba por separado al cuartel general de la fuerza en Bamako. El jefe de misión del sector civil en Gao se reportaba con el cuartel general de la misión de la MINUSMA, no del cuartel general de la fuerza, lo que daba lugar a «dos cadenas de

autoridad completamente separadas que se reportaban con el jefe de la misión», y esto creaba una estructura complicada que generaba diferentes flujos de información, en última instancia, «nos enredaremos para siempre con la cuestión de qué tan bien se hacen las integraciones cívico-militares en las operaciones. Dondequiera que se trace un límite, se crean fricciones»<sup>28</sup>.

La paradoja de la protección de la misión también significaba que, aunque existía un proceso bien definido en el que la fuerza apoyaba las tareas prioritarias identificadas por los civiles, en la práctica, el proceso se veía gravemente comprometido porque la fuerza de tarea móvil comúnmente apoyaba la actividad del sector. Ese no era su cometido, dadas las restricciones que la MINUSMA tenía en Gao en términos de tropas y recursos<sup>29</sup>.

Dentro de la MINUSMA, la pluralidad de naciones implicadas generó advertencias nacionales, declaradas o no, con el potencial de socavar por completo una misión o la intención de una misión y podría afectar enormemente al intercambio de información. Las advertencias nacionales son controles promulgados por una nación participante sobre las actividades de su personal militar desplegado en una operación multinacional. Esto se manifiesta a menudo como restricciones a la hora de compartir información con determinados socios operacionales, lo que inevitablemente limita la flexibilidad, el entendimiento común y la coordinación sobre el terreno.

Por lo tanto, las capacidades y el deseo de las distintas naciones por hacer cosas diferentes eran elementos que complicaban la misión. Cada fuerza tenía sus propios límites que no estaba dispuesta a cruzar, o que su gobierno nacional no quería que cruzara. Pero ninguna nación hablaba de cuáles eran esos límites, lo que se convirtió en un enorme obstáculo en el intercambio de información para el comandante de una fuerza<sup>30</sup>.

En Gao había un cuantioso contingente chino en la MINUSMA, y algunos otros contingentes nacionales no se sentían cómodos compartiendo información debido a las tensiones de seguridad nacional preexistentes. Además de ese impedimento burocrático, había un impedimento cultural presente en la fuerza de la MINUSMA, con un sentido implícito de nosotros contra ellos en algunos contingentes europeos, exacerbado por las bases anexas separadas en Gao, como Camp Castor<sup>31</sup>.

A nivel individual, las sensibilidades nacionales crearon prohibiciones de seguridad en torno a la tecnología de tal manera que las vidas estaban

moderadamente en peligro al limitar qué cosas podíamos usar, como tabletas y teléfonos, por temor a una amenaza de contrainteligencia nacional, cuando eso extrañamente aumenta el riesgo para la vida. Si no puedo utilizar mi teléfono para registrar dónde he estado porque existe el temor de que alguien lo hackee, podría pasar dos veces por el mismo sitio, lo que aumentaría el riesgo para la vida. Compartir esos datos no representa un riesgo para la seguridad<sup>32</sup>.

Los obstáculos lingüísticos agravaron las dificultades de interoperabilidad. Por ejemplo, no se esperaba que los informes de la fuerza de tarea móvil llegaran a las fuerzas sectoriales, muy pocas de las cuales hablaban inglés. Por eso existía una preocupación legítima y persistente de que la información generada por las fuerzas de la OTAN no se utilizara en todo su potencial. Y el mejor uso de la información habría sido que el pilar civil decidiera lo que iba a hacer y conseguir que la fuerza lo apoyara, en lugar de que la inteligencia impulsara a la fuerza a realizar una actividad<sup>33</sup>.

Las habilidades de recopilación de inteligencia que podían surgir de la misión también eran desiguales debido a la capacidad. Las unidades sobre el terreno solían proceder de países africanos con escasos recursos, y estas unidades a menudo carecían de oficiales de inteligencia. La composición de las fuerzas era también una cuestión más amplia que requería una cuidadosa consideración, principalmente porque los países de la OTAN se encontraban en el cuartel general de la fuerza y las tropas de los países africanos sufrían la mayor parte de las bajas sobre el terreno. Como señaló Peter Albrecht, «la desigualdad dentro de la misión dificulta la colaboración y la coordinación entre las unidades africanas y no africanas de la MINUSMA. La mayor parte del tiempo, las unidades operan más o menos por separado, hasta el punto de que la MINUSMA corre el riesgo de convertirse en una misión de dos niveles»<sup>34</sup>.

## El frágil ecosistema de las organizaciones internacionales

El intercambio de información entre organizaciones es fundamental para la colaboración eficaz, la adaptación efectiva a prioridades y contextos cambiantes, y la

asignación eficiente de recursos. La información también enriquece el conocimiento del entorno operacional. En Malí, por ejemplo, la comunidad humanitaria disponía de valiosos análisis sobre tendencias en distintos sectores, como la seguridad alimentaria y la escasez de agua, que permiten comprender mejor los contextos locales. Las diferentes partes locales interesadas con las que se relacionó la comunidad humanitaria podrían aportar importantes perspectivas y detalles específicos sobre cuestiones que podrían informar los procesos de planificación para múltiples actores.

Sin embargo, en Malí se produjeron constantes fricciones entre las organizaciones debido a la falta de alineación de los objetivos, ya sea real o percibida, lo que obstaculizó continuamente el intercambio de información. Aunque las prioridades de la MINUSMA incluían la protección de los civiles y la creación de un entorno propicio para la ayuda humanitaria, hubo resistencia por parte de la comunidad humanitaria que no quería tener nada que ver con la misión porque muchas partes interesadas, incluyendo otros involucrados, la percibían como parte activa en el conflicto<sup>35</sup>.

La incomodidad en la comunidad humanitaria osciló entre lo práctico y los principios. Un ejemplo en la práctica fue su interacción con los miembros de la población cuyos traumas más recientes fueron, a menudo, causados por hombres uniformados y armados. Un ejemplo sobre principio fue que resultaba difícil ser independiente, neutral e imparcial y al mismo tiempo apoyar algunos de los mandatos de la misión, como el retorno del Estado y el uso de todos los medios necesarios para lograr los objetivos<sup>36</sup>.

Sin embargo, el acceso a la asistencia humanitaria era uno de los mandatos clave de la misión y sólo se comprendía muy vagamente. La comunicación se vio obstaculizada por la opinión de las personas ajenas a la misión de que era difícil obtener información útil de la MINUSMA. Se tenía la impresión de que el personal de la misión estaba sujeto a normas y se sentía incómodo a la hora de compartir información fuera de los procesos formales, pero esos procesos también eran esenciales para mantener cierto grado de coherencia organizacional<sup>37</sup>.

La variedad de organizaciones internacionales presentes en Malí constituía un ecosistema interconectado. La salud de este ecosistema estaba claramente en peligro por las restricciones impuestas al intercambio de información, que erosionaban la confianza e



Representantes civiles de un equipo de la MINUSMA compuesto por oficiales de derechos humanos y un equipo forense de la Policía de las Naciones Unidas se reúnen con líderes civiles y residentes de la aldea de Minima Maoudé, una aldea que fue incendiada en su totalidad por los insurgentes, durante una visita los días 22 y 23 de febrero de 2019 con el propósito de recoger relatos de primera mano de los residentes locales afectados por la violencia. Un componente crítico del intercambio de información para apoyar los esfuerzos coordinados de mantenimiento de la paz es el contacto directo con los civiles afectados por sucesos violentos. (Foto: Marco Dormino, MINUSMA)

inhibían la colaboración. Cuando los datos relevantes no se intercambiaban, no se podían aprovechar los puntos fuertes y los recursos de cada organización para crear las relaciones que podrían generar el consenso tan necesario entre los actores internacionales sobre el terreno en Malí. Sin ese consenso, el intento de enfrentar los múltiples problemas económicos, políticos y sociales que se traslapaban en Malí seguía siendo un mosaico de actividades, a menudo, contrapuestas que se desarrollaban en un inquietante contexto de desconfianza.

La neutralidad de la comunidad humanitaria causó un desajuste crítico. En la práctica, esto significaba que consideraba que muchas de las actividades de la MINUSMA entraban en conflicto con su propio mandato, lo que daba lugar a «disputas continuas»<sup>38</sup>. Esta animosidad entre la misión y la comunidad humanitaria en Malí resalta un error común en las organizaciones militares que impide la comprensión del entorno operacional: la interacción

cívico-militar puede llevar, con demasiada frecuencia, a que el pensamiento militar conceptualice erróneamente a los actores civiles como la suma de organizaciones que forman un todo monolítico y unificado.

También existía la mentalidad de que el componente militar de la misión era la misión; en otras palabras, los militares tendían a ver a la MINUSMA en términos de respuesta militar a un problema de seguridad cinético, en lugar de verse a sí mismos como facilitadores de un esfuerzo dirigido por civiles. En Malí, el componente militar internacional era pequeño, en relación con el tamaño del sector civil internacional. Y ese amplio sector civil se diferenciaría entre las organizaciones de la ONU y otros donantes, persiguiendo objetivos distintos y con ciclos de financiamiento diferentes<sup>39</sup>.

Aunque existía coordinación entre las fuerzas francesas y el cuartel general de la MINUSMA, facilitada por oficiales franceses en la misión, a nivel operacional





El soldado chino Chang Shifeng ha sido parte del personal de mantenimiento de la paz durante casi diez años, sirviendo dos veces para la Misión de la ONU en Darfur (conocida como UNAMID antes de su cierre en diciembre de 2020) antes de servir con la Misión de la ONU en Malí. (Fotografía cortesía de la MINUSMA)

las comunicaciones se centraban en la desconflicción más que en la coordinación, y el intercambio de información sólo tenía un carácter funcional<sup>40</sup>. Las sensibilidades en torno a los objetivos a nivel operacional eran pronunciadas y complicadas. En opinión de un oficial de inteligencia de la MINUSMA, era urgente redactar una política de intercambio de información en la que definieran las políticas y el proceso de cualquier intercambio, «porque uno de los problemas es la acumulación de datos. Si se acumulan datos hasta cierto punto y se facilitan, se podría responsabilizar a la ONU de proporcionar información sobre objetivos a un actor externo como [la fuerza militar francesa] Barkhane»<sup>41</sup>.

La compleja dinámica entre las fuerzas francesas y la MINUSMA da una idea de las dificultades de las fuerzas paralelas con prioridades diferentes que

operan en Malí. La comunicación, la coordinación y la desconflicción eran requisitos constantes, pero sólo eran eficaces en distintos grados. Estos problemas son característicos de este tipo de despliegues. Las operaciones en entornos operacionales volátiles «difuminan» la «división del trabajo» entre las fuerzas internacionales de asistencia a la seguridad «y a veces sus objetivos han entrado en conflicto. Esto plantea la pregunta de si son socios o competidores»<sup>42</sup>. Incluso dentro de las operaciones nacionales, surgieron fricciones por difuminar la división del trabajo. Por ejemplo, la cultura militar de sobreclasificación era y sigue siendo un problema sistémico, especialmente en misiones multinacionales y en entornos en los que las fuerzas militares deben unir esfuerzos dentro de procesos dirigidos por civiles.

Las numerosas partes móviles de los esfuerzos paralelos de ayuda internacional crearon fricciones persistentes que resultaron insuperables en el tiempo que duró la misión de la ONU en Malí. Una década después de que la insurgencia del norte trajera al país a las fuerzas francesas y a una misión de la ONU, la creciente antipatía hacia la participación internacional precipitó su retirada, y se cerró un capítulo complicado y desalentador de la historia de Malí. A medida que se deteriora el panorama de la seguridad, inevitablemente nos planteamos preguntas desconcertantes sobre por qué los esfuerzos y recursos aportados para resolver los problemas traslapados ahí fracasaron en muchos objetivos. Aunque se trata de un elemento pequeño, y a menudo pasado por alto, del apoyo de las fuerzas internacionales de asistencia a la seguridad, los retos relacionados con el intercambio de información obstaculizaron las operaciones en Malí. Bajo la sombra de las incoherencias estratégicas, los efectos dominó de estos retos se dejaron sentir en todo el despliegue de la misión de la ONU.

## Conclusión

Los efectos que puede lograr el intercambio de información en un entorno operacional complejo son limitados. Este artículo no supone que la disminución de las limitaciones al momento de compartir se traduzca automáticamente en un entendimiento común y una unidad de propósito entre un grupo de actores cuyos recursos, alcance y ambiciones en Malí eran diversos y, en ocasiones, contradictorios. Se puede cuestionar la validez de las operaciones de mantenimiento de la paz en un entorno en el que posiblemente había poca paz que mantener. Sin embargo, los problemas traslapados de incoherencia estratégica, retos logísticos, choques

culturales y sensibilidades nacionales crearon obstáculos para el intercambio de información. No obstante, estas cuestiones deben enmarcarse en la magnitud de los retos a los que se enfrentan las fuerzas internacionales de asistencia a la seguridad en Mali.

Los conocimientos nos llevan a implicaciones en las políticas. En primer lugar, hay que dar prioridad a las conversaciones entre civiles y militares, y establecer rápidamente relaciones esenciales entre las partes interesadas. En segundo lugar, para retener y desarrollar el conocimiento institucional frente a las constantes rotaciones de personal, los despliegues prolongados deberían implementarse en los niveles superiores de las jerarquías militares, con comandantes de sector, oficiales de estado mayor y comandantes de batallón que permanezcan en su puesto más de doce meses. En tercer lugar, los canales de intercambio de información entre los actores nacionales deben coordinarse a través de la doctrina para eludir las sensibilidades nacionales. Además, la incorporación organizada de oficiales entre los socios, especialmente en las secciones de inteligencia, puede reducir muchos problemas de interoperabilidad cuando los sistemas heterogéneos han sido barreras y, en consecuencia, mejorar los flujos de información. Por último, comprender, reconocer y tener en cuenta las diferentes percepciones de los problemas de seguridad en un entorno operacional puede ayudar a navegar entre distintas personalidades a través de la división cívico-militar. ■

*Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no constituyen una política o posición oficial de la Universidad Nacional de Defensa, el Departamento de Defensa o el gobierno de Estados Unidos.*

## Notas

1. David Nordli y Morten Lindboe, *Intelligence in United Nations Peace Operations: A Case Study of the All Sources Information Fusion Unit in MINUSMA* (Oslo, NO: Norwegian Defence Research Establishment and the Norwegian Defence International Centre, 2017), <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2437758>; Paul D. Williams, «How Peacekeepers Fight: Assessing Combat Effectiveness in United Nations Peace Operations», *Security Studies* 32, n.º 1 (2023): 32-65, <https://doi.org/10.1080/09636412.2023.2178965>.

2. Bruno Charbonneau, *The Dilemmas of International Intervention in Mali* (Montreal: Université du Québec à Montréal, 2017), 13.

3. Asesor de estabilización, entrevista telefónica con el autor, 3 de mayo de 2023.

4. Agradezco a Bryce Loidolt esta observación y sus comentarios sobre un borrador anterior.

5. Alexandra Novosseloff y Lisa Sharland, «Partners and Competitors: Forces Operating in Parallel to UN Peace Operations», International Peace Institute, 4 de noviembre de 2019, <https://www.ipinst.org/2019/11/partners-and-competitors-forces-operating-in-parallel-to-un-peace-operations>.

6. Oficial del ejército británico, entrevista con el autor, 14 de

febrero de 2023; asesor civil británico, entrevista telefónica con el autor, 25 de mayo de 2023.

7. Thibault Ricci, «The Timely Withdrawal: The French-led Multinational Defence and Security Nexus in Sahel», UK Joint Services Command and Staff College, 2022, 12.

8. Oficial del ejército británico, entrevista; asesor civil británico, entrevista telefónica.

9. Ex oficial de inteligencia, entrevista telefónica con el autor, 30 de mayo de 2023; oficial del ejército británico, entrevista.

10. United Nations (UN), *Policy: Peacekeeping-Intelligence* (Nueva York: UN Department of Peace Operations, 1 de mayo de 2019), 2.

11. *Ibid.*, 4.

12. *Ibid.*, 10.

13. Sebastiaan Rietjens y A. Walter Dorn, «The Evolution of Peacekeeping Intelligence: The UN's Laboratory in Mali», en *Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali*, ed. F. Baudet et al. (The Hague, NL: Asser Press, 2017), 197-219. Existe variación en la literatura entre el uso de «Unidad de Fusión de Información de Todas las Fuentes» y «Unidad de Fusión de Información de Todas las Fuentes».

14. Ex oficial de inteligencia, entrevista telefónica; ex oficial de inteligencia de la MINUSMA, entrevista telefónica con el autor, 21 de marzo de 2023; Kees Garos, «The All Source Information Fusion Unit: A New Phenomenon in UN Intelligence» (tesis de maestría, Dutch Military Academy, 30 de abril de 2015), 28.

15. Allard Duursma, «Information Processing Challenges in Peacekeeping Operations: A Case Study on Peacekeeping Information Collection Efforts in Mali», *International Peacekeeping* 25, n.o 3 (2018): 447, <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1446757>; Chiara Ruffa y Sebastiaan Rietjens, «Meaning Making in Peacekeeping Missions: Mandate Interpretation and Multinational Collaboration in the UN Mission in Mali», *European Journal of International Relations* 29, n.o 1 (2023): 53-78, <https://doi.org/10.1177/13540661221104757>.

16. Sebastiaan Rietjens y Erik de Waard, «UN Peacekeeping Intelligence: The ASIFU Experiment», *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30, n.o 3 (2017): 532-56, <https://doi.org/10.1080/08850607.2017.1297108>.

17. Ex oficial de inteligencia de la MINUSMA, entrevista telefónica.

18. *Ibid.*

19. Ex oficial del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA, entrevista telefónica.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

22. Christopher Sims, *The Human Terrain System: Operationally Relevant Social Science in Iraq and Afghanistan* (Carlisle, PA: U.S.

Army War College Press, 2015), 348-51.

23. Ex oficial del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA, entrevista telefónica.

24. Asesor de estabilización, entrevista telefónica.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. Elin Hellquist, *Mobility in United Nations Peacekeeping: Lessons from MINUSMA's Mobile Task Force* (Stockholm: Swedish Defence Research Agency, junio de 2023), 23, <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5470--SE>.

28. Oficial de infantería del ejército británico, entrevista con el autor, 22 de marzo de 2023.

29. Asesor del Reino Unido para la MINUSMA, entrevista telefónica con el autor, 19 de mayo de 2023; oficial de infantería del ejército británico, entrevista; Hellquist, *Mobility in United Nations Peacekeeping*.

30. Ex oficial del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA, entrevista telefónica.

31. Asesor británico para la MINUSMA, entrevista telefónica; asesor civil británico, entrevista telefónica; véase también Novosseloff y Sharland, «Partners and Competitors», 16.

32. Oficial del ejército británico, entrevista.

33. Oficial de infantería del ejército británico, entrevista; ex oficial del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA, entrevista telefónica.

34. Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde y Rikke Haugegaard, *African Peacekeepers in Mali* (Copenhague: Danish Institute for International Studies, 2017), 9, [https://pure.diis.dk/ws/files/762381/DIIS\\_RP\\_2017\\_2\\_WEB.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/762381/DIIS_RP_2017_2_WEB.pdf).

35. Melanie Sauter, «Humanitarian-Peacekeeping Tensions in UN Missions in Africa», *Geneva Centre for Security Policy*, 8 de diciembre de 2022, <https://www.gcsp.ch/publications/humanitarian-peacekeeping-tensions-un-missions-africa>.

36. Asesor de estabilización, entrevista telefónica.

37. Ex agente de inteligencia, entrevista telefónica; asesor civil británico, entrevista telefónica.

38. Andrea Steinke, *The Triple Nexus in Mali: Coordination, Securitisation and Blurred Lines* (Berlín: Centre for Humanitarian Action, marzo de 2021), 14, <https://www.chaberlin.org/en/publications/the-triple-nexus-in-mali-coordination-securitisation-and-blurred-lines/>.

39. Asesor de estabilización, entrevista telefónica.

40. Oficial de infantería del ejército británico, entrevista; ex oficial del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA, entrevista telefónica.

41. Ex oficial de inteligencia de la MINUSMA, entrevista telefónica.

42. Novosseloff y Sharland, «Partners and Competitors», 1.