

OPERACIONES HUMANITARIAS Y DE MANTENCIÓN DE LA PAZ¹

Humberto Toro Santa María*

Introducción.

El análisis de la "Carta de París para una nueva Europa" plantea como una conclusión relevante ser la expresión de la voluntad política de ampliar, profundizar, dar continuidad y permanencia al proceso de distensión entre Occidente y el Oriente europeo, tratando de persuadir por aceptación voluntaria y política el estilo de vida de Occidente, bajo una defensa global europea en la cual participan los estados europeos, Canadá y los E.U.A.

Dentro de esta perspectiva, los cambios planteados ameritan un reestudio de la estructura e infraestructura política militar de la O.T.A.N. para establecer una nueva concepción estratégica que otorgue objetivos estratégicos diferentes a sus fuerzas.

Por de pronto, la gran estrategia de la OTAN promueve consolidar esta organización como una institución política estratégica proveedora de estabilidad y seguridad en el continente europeo, adaptando su estructura civil y organización militar para transformarse en una agencia de consulta y desarrollo de asistencia, basada en la tríada diálogo, cooperación y defensa, tras la búsqueda e identificación de soluciones multilaterales. Considera la disuasión y el manejo de crisis como instrumentos primordiales para persuadir, prevenir, detener y neutralizar la agresión, creando condiciones de paz a mediano y largo plazo, sirviendo de enlace entre otras instituciones

regionales e internacionales y participando en misiones de paz si la apreciación política estratégica lo aconseja.

La operacionalización de esta estrategia supone una fase de transición, en la que se esperan la ocurrencia de crisis controladas, que permitan establecer una nueva estructura de fuerzas militares caracterizadas por la existencia de fuerzas nucleares congeladas y mínimas, fuerzas convencionales de intervención y defensa, y un tipo de fuerzas de paz que permita materializar operaciones humanitarias y de mantención de paz.

El presente escrito trata sobre esta última referencia, y versará sobre el entorno internacional actual, las características de estas fuerzas y algunas consideraciones político-diplomáticas a considerar, concluyéndose con ciertos aspectos relevantes de la temática tratada.

En lo esencial postula el planteamiento de que el actual sistema internacional imperante, derivado del entorno heredado por el pasado período de la posguerra fría, ha obligado a las potencias a estructurar una gran estrategia y las estrategias derivadas que contemplen la formación de ciertas fuerzas; entre otras, un tipo de fuerzas de paz para hacer frente a las probables amenazas futuras de agresión al sistema.

Una de las conclusiones más relevantes del trabajo plantea la emergencia de fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz, que bajo el desarrollo de operaciones de inter-

* Destacado Colaborador, desde 1992.

¹ El presente trabajo es un resumen de la variable fuerza de paz analizada en el Capítulo 3, Estrategia, de la tesis aprobada "Carta de París y su Proyección en la Defensa Europea" presentada por el autor, para optar al grado de Magister en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

vención y humanitarias bajo el mandato de la ONU u otro organismo internacional, comienzan a materializar una suerte de acción mancomunada orientada a obtener un tipo de grado más efectivo de seguridad colectiva.

Entorno Inestable.

La tendencia a la inestabilidad sistemática en ciertas regiones y la revalorización de la paz como un ideal permanente en el sistema internacional constituyen los factores que han reeditado en la ONU la ponencia de materializar, con el establecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, un grado más efectivo de seguridad colectiva. Su aplicación más inmediata, bajo la doble fórmula de intervención y humanitaria, se visualiza en la modalidad de **fuerzas de imposición e interposición**.

Cualquier observador especializado que estudie el panorama internacional actual, concordará con la ponencia de que la situación de seguridad internacional posterior al período llamado "guerra fría" no ha descartado la fuerza como método de solución de disputas internacionales. Más aún, se advierte que las posibilidades de conflicto armado se han incrementado en ciertas regiones del mundo.

Navarro plantea la existencia de una situación paradójica en los esquemas de seguridad internacional graficado en "una tendencia a la inestabilidad sistemática en ciertas regiones" y, por otra parte, "... una revalorización de la paz como un ideal permanente en el sistema internacional".²

Dentro de la problemática política y estratégica de las potencias medianas se aprecia un interés mayor de participación y responsabilidad en asuntos de seguridad internacional, que actualmente radican en las potencias intermedias y en la superpotencia.

En consecuencia, aún cuando debería importar la causa que los motiva, es indudable que la posibilidad de participar más activamente en la seguridad internacional, eleva la estatura política y estratégica de los actores involucrados.

Para Navarro, la participación de estos estados calificados de potencias medianas, en fuerzas multinacionales de intervención o de mantenimiento de la paz, constituye una contribución de un ejercicio selectivo que les puede reportar una alta rentabilidad política y bajo riesgo militar.

Características de las fuerzas.

Esta contribución se ha manifestado últimamente en la formación de fuerzas multinacionales de intervención y de mantenimiento de la paz, caracterizadas ambas por el empleo de armamento convencional.

Esto último adquiere gran relevancia por los avances técnicos que este armamento ha adquirido, en especial aquellos cuyo accionar permiten realizar "operaciones quirúrgicas" con una alta efectividad. No obstante, las fuerzas multinacionales de intervención, las fuerzas de mantenimiento de la paz y la modalidad "de observadores" han sido empleadas desde la existencia de la ONU. Los casos de Corea (1950), golfo Pérsico (1990) o Somalia (1993) son un reflejo de lo anterior, aunque tengan connotaciones formales diferentes.

Las **fuerzas multinacionales de intervención** son agrupaciones militares, o mejor dicho fuerzas o grupos de tarea combinados, conformados por efectivos de distintos estados. Su composición varía de acuerdo al tipo de misión y al escenario geográfico en el cual deberán operar. Su objeto final o efecto deseado sería el restablecer por medio del empleo de la fuerza una situación política preexistente o "statu quo" que ha sido alterado o amenazado por uno o más actores internacionales.

Una "coalición" de este tipo presenta la característica de ser transitoria, está avalada por un organismo internacional, normalmente dirigida por una superpotencia, con el concurso de varias potencias principales y una creciente integración de potencias medianas. Representa un bajo nivel de riesgo militar para las potencias medianas que participan, su contribución militar es baja, pero el aporte político, por lo general será de gran significación. Lo anterior, debido al alto grado de apoyo efectivo que se manifiesta en la comunidad internacional, derivado del mandato que se le otorga. Sin embargo, también representan aspectos estratégicos negativos que el autor antes aludido señala, como el "súbito escalamiento de actividad militar", la actitud de las Fuerzas Armadas referidos "a despliegues que no dicen relación directa con la defensa territorial del país", y la reacción "de la opinión pública nacional frente a eventuales reveses militares".

² Navarro Meza, Miguel. Potencias medianas y seguridad internacional. Análisis, en "La Epoca", agosto 22, 1993, p. 4.

Las **fuerzas de mantenimiento de paz** de similares características a la anterior, tienen como misión fundamental el mantenimiento de una situación de paz de mayor o menor precariedad, como resultado de un conflicto internacional o de una guerra civil, enclavados en una zona de conflicto desmilitarizada.

Para Navarro, la participación de potencias medianas en fuerzas de mantenimiento de la paz "tiene un mayor rédito político que en el caso de las fuerzas de intervención". Pero, paradójicamente, también "conlleva un mayor riesgo militar, que deriva del mayor perfil de estas potencias en las fuerzas de mantenimiento de la paz", ocasionado por una mayor exposición de sus contingentes en la zona de operaciones.

Se concuerda con este autor en que la presencia de contingentes multinacionales bajo los auspicios de la ONU y otros organismos inter-

nacionales, constituye un significativo factor de disuasión en áreas inestables derivadas de la presencia y acción de actores revisionistas. No obstante, no son éstas las únicas formas mediante las cuales las potencias medianas pueden contribuir a la paz.

En cuanto a la modalidad de los observadores militares, también caen dentro del concepto de operación para el mantenimiento de la paz. Al igual que en las fuerzas de mantenimiento de la paz, se ubican en zonas de conflicto desmilitarizadas. Asumen el papel más bien de vigilancia y observación, pero presentan la peculiaridad de estar constituidos sólo por oficiales encargados de observar y controlar el "acuerdo fino" de las partes beligerantes. Por lo general, se ubican en zonas despobladas; por ejemplo, la zona del canal de Suez.

INTERVENCION MILITAR DE LA O.N.U.

AREA	EFFECTIVOS	US \$	AÑO	SIGLA	MISION
ANGOLA	105	39 millones	1981	UNAVEN II	Verificar acuerdos de paz entre Gobierno y O.N.U.
CAMBOYA	19.232	1,4 billones	1992	UNTAC	Apoyar la formación de un nuevo Gobierno
CHIPRE	1.524	19 millones	1964	UNFICYP	Prevenir combate entre comunidades griegas y turcas
EL SALVADOR	377	39 millones	1992	ONUSAL	Controlar acuerdos FMLN y mantener la paz
EX YUGOSLAVIA	24.363	602 millones	1992	UNPROFOR	Garantizar ayuda humanitaria en Bosnia España
INDIA/PAKISTAN	38	7 millones	1949	UNMOGIP	Supervisar el alto el fuego en línea de control en Jammu y Cachemira
IRAK/KUWAIT	320	40 millones	1992	UNIKOM	Vigilar zona desmilitarizada Irak - Kuwait
ISRAEL	1.363	67 millones	1974	UNDOF	Supervisar el alto el fuego entre Siria e Israel
LIBANO	5.347	146 millones	1978	UNIFIL / FINUL	Restaurar el control del Gobierno Libanés
MOZAMBIQUE	3.620	206 millones	1992	ONUMOZ	S/I
PALESTINA	300	Sin datos	1948	UNTSO	Vigilar tregua en Palestina
SAHARA OCC.	328	29 millones	1991	MINURSO	Supervisar referéndum
SOMALIA	16.700	1,5 billones	1992	UNOSOM	Controlar alto el fuego y asegurar ayuda humanitaria

PAISES QUE PROPORCIONAN OBSERVADORES MILITARES	SIGLA	AÑO	MISION
Alemania, Austria, Bangladesh, Dinamarca, Grecia, Polonia, Rep. Checa, Sierra Leona, Suecia y Suiza	UNUMIC	1993	Supervisar alto el fuego en áreas mundiales de conflicto
Federación Rusa	UNUMIC	1993	Vigilar y observar zonas de tensión en territorio ex U.R.S.S. de Georgia y Abiasia

FUENTES: 1.- EL MERCURIO, Santiago de Chile, Marzo 08, 1993, Pág. A - 6
 2.- EL INFORMADOR PUBLICO, Buenos Aires, Julio 23, 1993, Pág. 9
 3.- SPECIAL REPORT ON THE U.N. En: I.D.R. vol. 26, May, 1993, Pág. 359 - 373
 4.- ELABORACION PROPIA

Aspectos políticos, diplomáticos y militares.

Las intervenciones militares de la ONU se han incrementado considerablemente en los últimos años, manteniendo "Operaciones de Mantenimiento de la Paz" (OMP) en los cuales se confunden el empleo de fuerzas multinacionales de intervención y el de las fuerzas de mantenimiento de la paz. El gráfico presentado es bastante elocuente.

A su vez este incremento de OMP ha dado origen a un sinnúmero de requerimientos político-diplomáticos y militares, interesantes de revisar. La experiencia canadiense al respecto, amerita ser conocida por su elocuencia.³ Sólo enumeraremos algunos de estos requerimientos.

Aspectos políticos y diplomáticos a considerar:

- evaluar las futuras áreas de OMP para establecer una política nacional efectiva;
- mantener una efectiva comunicación entre el personal militar y diplomático permanente del país en la ONU para legislar y planificar oportuna y adecuadamente;
- establecer una misión que la OMP pueda

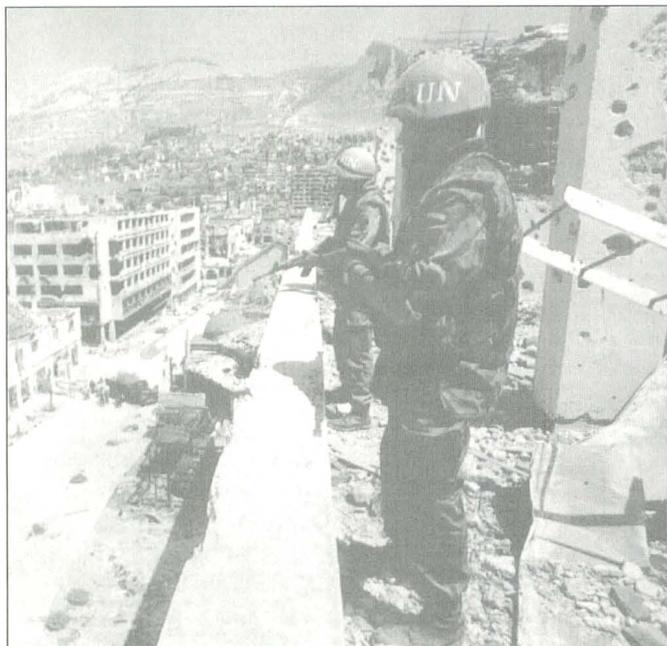
cumplir;

- establecer fecha de término de la misión, como también consignar las operaciones de apoyo logístico.

Aspectos militares:

- establecer, por parte de la ONU, en la OMP el "concepto de las operaciones";
- estandarizar la doctrina, los conceptos militares y la logística de la ONU;
- realizar un reconocimiento previo del área geográfica donde se ubican los objetivos;
- establecer procedimientos de operación comunes (standard operating procedures) y evaluar su efectividad con las fuerzas de los estados contribuyentes;
- constituir un equipo de mando y un estado mayor combinado;
- promulgar los conceptos de mando y control entre la ONU y las autoridades nacionales;
- establecer y promulgar las reglas de enfrentamiento;
- considerar períodos de entrenamiento combinado al personal que participa en la OMP;
 - entrenar al personal de la OMP en tareas de seguridad interna;
 - instruir al personal de la OMP en la necesidad de ser objetivo, justo y diplomático en el frente, además de conocer la idiosincrasia de los lugareños;
 - seleccionar cuidadosamente todos los requerimientos para prever apoyo de tercera línea;
 - establecer cuarteles de las fuerzas de la ONU en el área de operaciones que provean un mando y control confiable.

Las experiencias proporcionadas por las "listas de chequeo" canadienses proporcionan interesantes antecedentes que se perfeccionarán a medida que estas operaciones se mantengan, con el objeto que contribuyan más eficazmente a materializar la paz y estabilidad internacional en áreas perturbadas ubicadas preferentemente en la periferia.



Vigilancia de cascos azules desde la azotea de un centro comercial en ruinas.

³ Managing the New World Disorder, Special report on the United Nations. En "I.D.R. International Defense Review". Jane's Information Group Ltd. Interavia. Switzerland Vol. Nº 26, may, 1993, pp. 359-375.

Diplomacia preventiva.

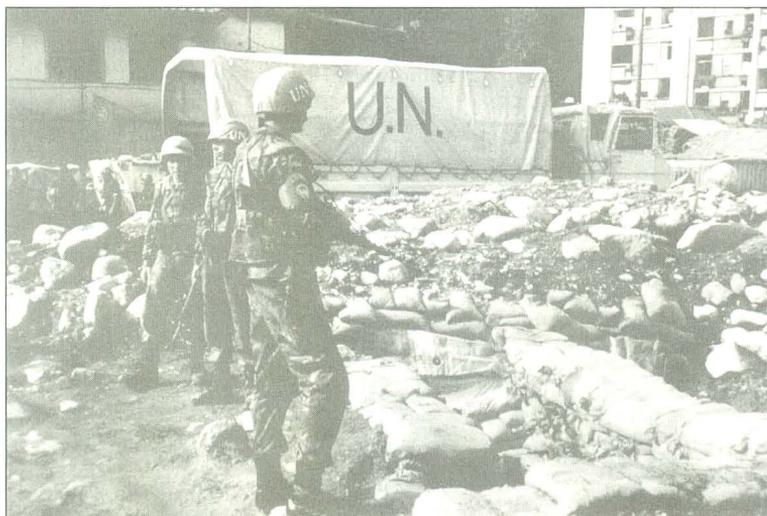
El renovado interés por estas materias, sin lugar a dudas, basa su fundamento en lo que últimamente se ha actualizado con la problemática de la agenda para la paz, derivado del informe titulado "un programa de paz" del actual Secretario General de la ONU,⁴ presentado el 23 de junio de 1992, a pedido de los miembros del Consejo de Seguridad.

El objetivo de este informe fue presentar un análisis y las recomendaciones orientadas a fortalecer y mejorar la eficiencia de la ONU, dentro del marco de la Carta, en materia de diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz.

Estipulando que la "diplomacia preventiva" tiene por objeto evitar las crisis, recomienda un aumento de la utilización de medidas de consolidación de la confianza entre las partes en casos de controversias potenciales, actuales o pasadas. Sugiere que se recurra más a la investigación de los hechos y se refuerce la red de sistemas de alerta temprana, creada por la ONU, para determinar si existe o no una amenaza a la paz, así como las medidas con que podría aportar ese organismo para disminuirla.

En el mismo plano, sugiere utilizar "el despliegue preventivo" de las fuerzas de la ONU a solicitud de las partes interesadas, para evitar ataques transfronterizos o prevenir hostilidades. La presencia de la O.N.U. a lo largo de una frontera, con el consentimiento del país solicitante, podría evitar el conflicto.

Por otro lado, con respecto a las zonas desmilitarizadas, establecidas por acuerdo entre las partes al concluir el conflicto, el estudio sugiere emplearlas como zonas de despliegue operativo. Esto implica que la paz no está consolidada y que las crisis se han manifestado en otras áreas, argumentándose que ello se debe a "la falta



de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus controversias por los medios sugeridos en el Capítulo VI de la Carta..." y a, ..."la indiferencia de la comunidad internacional..."", para todo lo cual se puede contemplar los buenos oficios del Secretario General.

En todo caso se puntualiza en los métodos tradicionales previstos por la Carta para el establecimiento de la paz, como la mediación, la negociación y el arbitraje.

Como instrumento de resguardo de la paz, recomienda mantener fuerzas militares terrestres, navales o aéreas permanentes, para dar crédito a la organización. Los planteamientos del mencionado secretario también recogen el concepto de la estrategia de disuasión al contemplar fuerzas previstas para "reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real" cuya disposición permanente podría servir, por sí misma, para disuadir a los agresores potenciales. Al respecto, es válido acotar que esta ponencia no es percibida por la superpotencia y las potencias medianas como plausible, dado los costos involucrados y las consecuencias políticas derivadas del establecimiento de un posible sistema policíaco internacional.

En lo referido al financiamiento, sugiere que los estados miembros financien sus cuotas para el mantenimiento de la paz con cargo a sus

⁴ Boutros-Ghali, Boutros. Un programa de paz. (versión resumida) Boletín Cepal, julio 6, de 1992. En "Fuerzas Armadas y Sociedad, FASOC". año 8, VIII (1): 1-5, enero/marzo, 1993.
Collados Núñez, Claudio. Un programa de paz. En "Fuerzas Armadas y Sociedad, FASOC", año 8, VIII (1) :21-38, enero/marzo, 1993. Este último autor efectúa un análisis del texto completo.

presupuestos de defensa y no a los de relaciones exteriores. Lo anterior, pese a que considera "la importancia e indispensabilidad del estado soberano como entidad fundamental de la comunidad internacional", se plantea junto a la sugerencia de atenuar el sentido de la soberanía para darle un carácter internacional a la organización, por lo que parece más bien una intromisión para beneficiar objetivos internacionales, para los cuales no fueron instituidas las Fuerzas Armadas y los respectivos Ministerios de Defensa.

Ciertamente que la temática de una fuerza internacional permanente y lo derivado del financiamiento no es más que el reflejo del complejo paradigma del establecimiento de un sistema internacional basado en el concepto de seguridad colectiva el cual, implícitamente, plantea la indivisibilidad de la paz.

Finalmente, refiriéndose a la labor del Consejo de Seguridad, exhorta para que se rija "por un genuino sentido de consenso derivado de intereses compartidos y no por la amenaza del veto ni por el poder de un grupo dado de naciones".

Comentarios finales.

Las percepciones obtenidas de los hechos acaecidos en la década reciente y lo señalado en el informe en comento, sugiere que las formas de actuar de la ONU ante la generación de una crisis y/o conflicto violento estarían orientadas a una diplomacia preventiva, que entre otros aspectos, emplearía un despliegue preventivo para una construcción de la paz (peace building) y luego, una composición de la paz (peace making) para finalmente terminar en un mantenimiento de la paz (peace keeping).

En lo relacionado con la construcción y composición de la paz se advierte la conformación de las "fuerzas de imposición" (peace enforcement forces), las que actuarían bajo la doble fórmula de intervención y humanitaria.

El mantenimiento de la paz se materializaría en las "fuerzas de interposición o custodia" (peace keeping forces).

Restaría añadir que las llamadas "misiones humanitarias" quedan insertas para ser ejecutadas por las llamadas fuerzas de imposición, puesto que constituyen un medio para llegar a intervenir y estar presente en un conflicto no deseado.

El discurso anteriormente expuesto no hace más que corroborar la presente tesis en lo que respecta a las fuerzas de paz, y cuya operacionalización se explica en base a los antecedentes tratados.

Conclusiones.

Los delineamientos de la Carta de París en la temática de defensa constituyeron las bases fundamentales por la cual los E.U.A. y los estados europeos, específicamente los de la Alianza, estructuraron sus estrategias y la seguridad regional en el continente europeo.

La ONU adoptó el liderazgo de estas proposiciones para su materialización, siendo avallada por la superpotencia y potencias intermedias y adoptadas por las potencias medianas.

Surgió como curso de acción conveniente, factible y aceptable la estructuración de fuerzas nucleares congeladas y mínimas, de fuerzas convencionales de intervención y defensa y de fuerzas de paz.

La materialización de estas fuerzas permite asociarlas con lo que se identifica como fuerzas estratégicas reducidas, y fuerzas convencionales que adoptan un estatus de multinacionalidad para desarrollar operaciones de intervención por una parte, y de mantenimiento de la paz por la otra parte.

Su operacionalización da origen a categorías de fuerzas terrestres cuyo rango de actividad y operatividad abarca de lo inmediato hasta un estado de reserva prudente. Las fuerzas navales, aprovechando sus cualidades inherentes, se constituyen en fuerzas de alta potencialidad y flexibilidad, las que, debidamente balanceadas, constituyen el mejor instrumento para contribuir a la estabilidad regional y mundial, en donde su papel diplomático y socio-económico adquieren características relevantes.

Lo más importante es que estos delineamientos se propagaron a todo el orbe mundial, asumiendo algunas características generales que dicho entorno no poseía.

En efecto, la operacionalización de esta estrategia, fundamentada en las conceptualizaciones de las fuerzas previamente señalada, y afectada por las reducciones previstas y pactadas luego del desmoronamiento del imperio socialista, no afecta las políticas de defensa de los estados asiáticos, africanos, ni latinoamericanos, cuyos fundamentos se basan en consideraciones político-estratégicas totalmente distintas.

Emergen las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz, que bajo el desarrollo de operaciones de intervención y humanitarias bajo el mandato de la ONU u otro organismo internacional, comienzan a materializar una suerte de acción mancomunada, orientada a obtener un

grado más efectivo de seguridad colectiva, en donde la indivisibilidad de la paz constituye el imperativo mundial.

Se evidencia la presencia de un cierto grado de reducción en el ámbito de la soberanía estatal que preferentemente afectará a las potencias pequeñas y medianas, lo que se manifestará consecuentemente en sus políticas exteriores y de defensa.

No obstante, la participación en estas operaciones de algunas potencias medianas que no perciben su real ubicación dentro del contexto mundial, esperando tal vez obtener réditos políticos estratégicos desmesurados y acceso a tecnología de punta, avizoran la formación de asimetrías regionales inquietantes, que serán la preocupación futura de los organismos internacionales.

BIBLIOGRAFIA

- Blacker D., Coit. The Collapse of Soviet Power in Europe. En "Foreign Affairs", 70 (1): 88-102, 1991.
- Brown, Michael. International Security after the Soviet Collapse. En "Survival". London. The IISS Quarterly, Spring, pp. 1-131, 1992.
- Buzan, Barry. New Patterns of Global Security in the 21st Century. En "International Affairs", 67 (3): 431-451, 1991.
- Claude L. Inis Jr. Collective Security after de Cold War. En Guertner L. Early. "Collective Security in Europe and Asia". Carlisle Barracks, SSI, US Army War College, march 2, 1992.
- Collados N., Claudio. Un programa de paz. En "Fuerzas Armadas y Sociedad, FASOC", año 8, VIII (1): 21-38, enero-marzo, 1993.
- Gergorin L., Jean. Deterrence in the post-Cold War Era. En "New Dimensions in International Security. Part II, Adelphi Papers 266", London, Published by Brassey's for the IISS, Winter, pp. 3-14, 1991/1992.
- Mortimer, Edward. European Security after the Cold War. En "Adelphi Paper 271" London, Amersham, IISS, Brassey's Press, Summer, pp. 1-68, 1992.
- Navarro M., Miguel. Potencias Medianas y Seguridad Internacional. Análisis. En "La Epoca", agosto 22, p. 4, 1993.
- Paschall Rod. "Lic 2010. Special Operations and Unconventional Warfare in the Next Century" Published with Institute of Land Warfare Associations of US Army, New York, Brassey's (U.S.) Inc., 1990.
- Wörner Manfred. A vigorous Alliance-a motor for peaceful change in Europe. En "Nato Review", N° 6, december, 1992.

