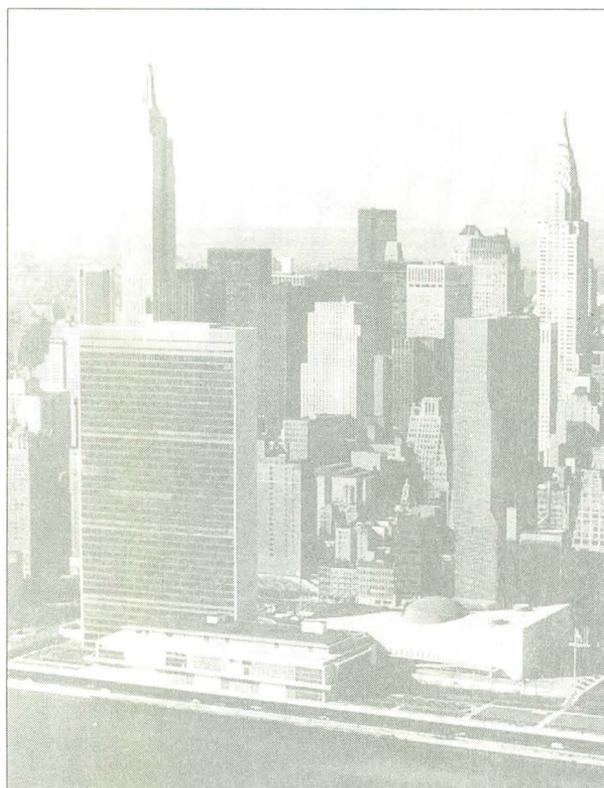


MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Jaime Sepúlveda Cox*
Capitán de Navío

La reciente celebración del medio siglo de existencia de la Organización de las Naciones Unidas y la integración de Chile, por tercera vez, como miembro no permanente de su Consejo de Seguridad, incentivan a revisar la Materialización de las Misiones de Paz a través del tiempo, ya que a pesar de la evidente tendencia a un significativo aumento en su empleo, la evaluación mundial de su efectividad como instrumento esencial para el control de un determinado conflicto ha ido progresivamente decreciendo, hasta el punto de pensarse que resultan muy poco efectivas frente a los problemas que presenta el mundo actual, y que, finalmente, llegan a constituir una pesada carga que incide negativamente en la grave crisis financiera que afronta la Organización.

Las Misiones de Paz, encuentran su fundamento y origen en la función primordial que la Carta de las Naciones Unidas le asigna a la Organización, es decir, el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional, lo que en la práctica constituye la principal obligación del Consejo de Seguridad, al establecerse como el único órgano autorizado para proponer medidas efectivas tendientes a mantener o restablecer la paz, con potestad exclusiva para requerir su acatamiento por parte de los Estados Miembros, de acuerdo a lo consignado en el artículo 25 del documento rector.



Vista de Nueva York. En primer plano el edificio de Naciones Unidas. Se destacan las moles de los rascacielos Empire State y Chrysler .

Para cumplir la mencionada obligación, el Consejo actúa en dos esferas relacionadas pero distintas.

* Oficial de Estado Mayor, Ingeniero de Armamentos, ex Observador Militar de Naciones Unidas en Medio Oriente, 1982.

La primera corresponde a la promoción de las soluciones pacíficas de las controversias, en las que, utilizando las técnicas establecidas en el Capítulo VI de la Carta, Artículos 33-38, puede instar a las partes que aparezcan en disputa, a poner término al conflicto mediante soluciones negociadas, proponer procedimientos o métodos para ello, y si fuere necesario, sugerir los términos en los cuales se puede alcanzar la paz. En este contexto, la acción del Consejo esta limitada solamente a "recomendar", y no existe ningún instrumento legal que obligue a los involucrados a acatar las recomendaciones cuyo respaldo se basa tan solo en su valor Moral y en la autoridad de las Naciones Unidas y de su Carta.

La segunda esfera de acción se orienta a "Imponer la Paz" cuando el arreglo pacífico de las controversias no da resultado, y se desarrolla sobre la base del amplio poder que otorga el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad en cuanto a sus facultades frente a situaciones o hechos que se consideren Amenazas a la Paz, Violaciones de la Paz o Actos de Agresión. En estos casos, para evitar una escalada que agrave la situación existente, el Consejo puede llamar a las partes concernientes a implementar las medidas provisionales que se consideren necesarias o deseables, como por ejemplo, un alto al fuego cuando las hostilidades ya han comenzado. Luego, el Consejo puede decidir, amparado en el artículo 41, que medidas, exceptuando el uso de Fuerzas Armadas, deben ser adoptadas por los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo entre ellas, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones marítimas, aérea, ferroviarias, postales, telegráficas o de cualquier otro tipo, así como la suspensión de relaciones diplomáticas. Al no obtenerse resultados positivos con la aplicación de las medidas descritas, el artículo 42 faculta al Consejo para implementar progresivamente medidas de carácter más drásticas, que consideran el uso de la Fuerza, utilizando para ello Personal y Medios Militares aportados por los Países Miembros.

La diferente relevancia que presenta la actuación del Consejo de Seguridad en una y otra esfera de acción, permite deducir que las medidas entregadas en el artículo 41 y 42 constituyen el corazón del sistema de seguridad colectiva, el cual es altamente permeable a la voluntad de cualquiera de los Cinco Países que ostentan la condición de Miembro Permanente, ya que con la facultad de ejercer Veto a cualquier proposi-

ción que se discuta y con la exclusividad en la constitución del Comité Militar del mencionado Consejo, la obtención de un acuerdo para el uso de acciones de Fuerza para imponer la Paz se hace extremadamente difícil.

La dificultad recién señalada ha hecho sentir sus efectos a través de todo el período correspondiente a la guerra fría, donde los contrapuestos intereses de las Potencias Miembros Permanentes del Consejo e insertas en la bipolaridad imperante, hicieron imposible alcanzar las condiciones de completo acuerdo que resultaban necesarias para solucionar los distintos conflictos que fueron aflorando como consecuencias del proceso de descolonización o por otros motivos. Ante esta situación, el Consejo debió adoptar medidas menos definidas, pero consensualmente aceptadas, como son los buenos oficios, conciliaciones, mediaciones y delegación de responsabilidades al Secretario General.

En la aplicación de las mencionadas medidas, comienza a aparecer como un adecuado instrumento para asegurar su éxito, ciertas operaciones que utilizando Personal Militar cumplen la tarea de Supervigilar la paz, mediante Observadores sin armas; y de Mantener la Paz, mediante la presencia de Fuerzas de Combate con una ligera capacidad para la autodefensa. Así, estos dos tipos de Misiones de Paz, que genéricamente se han llamado Misiones de Mantenimiento de la Paz, y que no aparecen mencionadas ni definidas en la Carta de las Naciones Unidas, deben distinguirse de aquellas derivadas de lo estipulado en el artículo 42 y que están destinadas a implantar la Paz por la acción de la Fuerza, las que se han denominado "Misiones para imponer la Paz"

Las Misiones de Mantenimiento de la Paz, a las cuales nos referiremos con mayor detalle, corresponden a ciertas formas de Control de Conflictos que conceptualmente se fundamentan en el Mandato Amplio contenido en la Carta de las Naciones Unidas y en la razón de ser de la Organización misma. Está claro que ellas no se ajustan exactamente a lo previsto en el Capítulo VII, el cual se refiere al uso de la Fuerza; asimismo, van mucho más allá de las medidas puramente diplomáticas o aquellas descritas en el Capítulo VI de la mencionada Carta; más bien constituyen una respuesta práctica que podemos insertarla en un acápite no escrito que cubriría la zona intermedia entre ambos capítulos, y que lentamente comenzó a ser aceptada como una técnica que se ajusta a la naturaleza de las relaciones internacionales

observadas durante la guerra fría.

Así, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz fueron concebidas para aplicarlas en situaciones donde no hay una determinación formal de agresión, por lo que sus ejecutores no consideran la existencia de enemigo y reservan el uso de la Fuerza exclusivamente para la defensa propia. En este contexto puede señalarse que no resultan resolutivas y su éxito esta condicionado al alcance de las tareas asignadas, las que no pueden exceder el nivel de la supervisión y ayuda a mantener los ceses de fuego, la colaboración en la separación de fuerzas, la instauración de zonas de separación, el levantamiento de campos minados, supervisión en el cumplimiento de determinados acuerdos temporales, acciones de ayuda humanitaria, etc. No obstante, estas operaciones constituyen un instrumento flexible de la política y han sido adaptadas a una gran cantidad de usos, aún cuando su mayor relevancia puede encontrarse en el hecho de haber sido efectivas durante la guerra fría, evitando escaladas de conflictos regionales en áreas sensibles. Asimismo, en ocasiones, ha constituido una salida honorable para las partes comprometidas en situaciones donde es imposible alcanzar una resolución final a través de la confrontación bélica.

Características.

Las principales características y condiciones que deben presentar las Misiones de Mantenimiento de la Paz, para ser exitosas, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- * Amplio apoyo de la Comunidad Internacional.
- * Consentimiento de las partes comprometidas en el conflicto.
- * Mandato claro, preciso y definido, estableciendo sin lugar a interpretaciones múltiples o dudas, el alcance, objetivos y forma como se desarrollará la Operación.
- * Factibilidad real de poder llevarse a cabo el Mandato dada la Situación y características del área de Misión.
- * Consentimiento de las partes en cuanto a la forma en que se va a llevar a cabo el mandato.
- * Sólido financiamiento frente al costo global de la Operación.
- * Acuerdo en cuanto a la determinación de los Países que pueden contribuir con fuerzas militares a la operación.
- * No interferencia de la Operación en los asuntos internos del País en la cual se desarrolla.

* Cooperación de las partes comprometidas en el conflicto, ya que al no contar con capacidad militar para imponer una determinación, la no cooperación de uno de los bandos puede hacer perder toda efectividad a la Misión. Ello incluye autorización para el libre tránsito dentro del área de Misión y contar con todas las facilidades que puedan resultar necesarias para cumplir las funciones correspondientes, sin excluir el acceso a determinada información militar.

* La Operación en ningún caso debe favorecer, directa o indirectamente, a una parte sobre otra, es decir, debe evidenciar neutralidad absoluta, ya que ello es fundamental no solo como un principio ético rector, sino también como una forma práctica para asegurar la cooperación de ambos bandos.

* Debe asegurarse que la Misión no llegue a formar parte del conflicto mismo y por ende, interferir negativamente en la posible solución.

Establecimiento de una Misión de Mantenimiento de la Paz.

En concordancia con la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad, de mantener la paz internacional y la seguridad, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz han sido generalmente establecidas por dicho Consejo, con escasas excepciones que han sido ordenadas por la Asamblea General. Habitualmente se intentan como una medida provisional, ya que, como se ha dicho, nunca pueden resolver por sí mismas un conflicto. Su empleo generalmente involucra una de las siguientes tareas esenciales: Parar o Contener las hostilidades, y entonces, ayudar a crear las condiciones en las cuales pueda prosperar el "Hacer la paz"; o bien, Supervisar la implementación de un "Alto del Fuego", "separación" o de un "acuerdo" que ha sido negociado por quienes tienen la tarea de buscar como "Hacer la Paz".

Idealmente las Misiones de Mantenimiento de la Paz deben estar perfectamente coordinada con el esfuerzo diplomático de Negociación de la Paz, de manera tal que en forma paralela y convergente se apliquen los esfuerzos tendientes a la solución pacífica del conflicto. Sin embargo, en la práctica, este ideal no siempre puede alcanzarse. A veces es menos difícil mantener un cese del fuego en el terreno, que negociar en una tribuna internacional la causas del origen de un conflicto que tiende a prolongarse indefinidamente. En tales casos es correcto analizar si las Operaciones

de Mantenimiento de la Paz han llegado a ser parte del problema, al proteger a los beligerantes de las consecuencias de sus intransigentes posturas durante las negociaciones. No obstante, la excesiva prolongación de una determinada Operación no es signo de fracaso; al contrario, este hecho puede ser en cierta medida una muestra de éxito en la prevención del reinicio de las hostilidades a pesar de la obstinada posición de las partes y de lo difícil que se presenta la solución del conflicto.

El personal militar que integra cada Misión es provisto por los países miembros sobre la base de la voluntariedad, y su requerimiento en general se formula buscando establecer ciertos equilibrios en cantidades de acuerdo a criterios geográficos. Al ser asignado, se le otorga la inmunidad y las prerrogativas diplomáticas necesarias para cumplir su función, pasando a depender de la Secretaría General en todos los asuntos relativos a las Operaciones, ya que es el Secretario General quien responde ante el Consejo de Seguridad por la dirección de dichas operaciones.

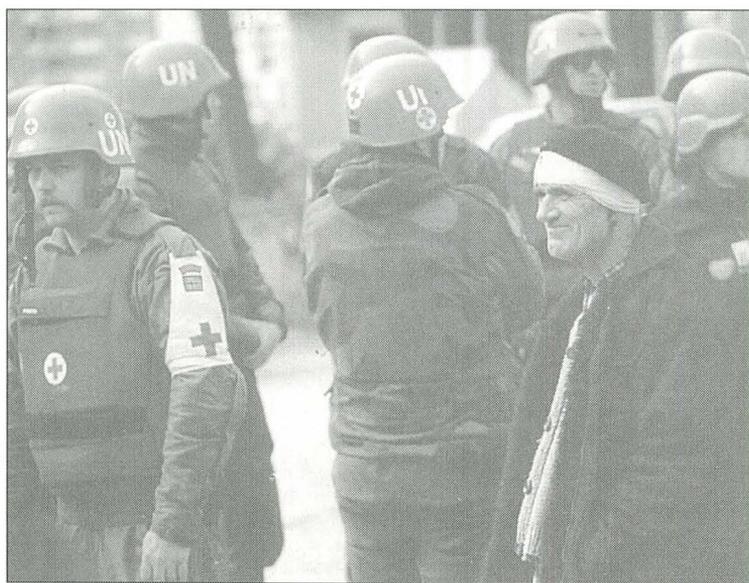
El personal que conforma Misiones destinadas a Cuidar la Paz, generalmente Oficiales, se desempeñan como Observadores Militares e invariablemente actúan desarmados. En el área de Misión dependen de un Jefe de Estado Mayor designado por el Secretario General con acuerdo del Consejo de Seguridad, quién es el res-

ponsable de la Operación. En base a una organización jerárquica que se ajusta a las tareas encomendadas y a las necesidades en cada área, los Observadores cubren guardias en puestos de observación que les permiten controlar aspectos relevantes en cada conflicto, a la vez que integran patrullas de comprobación que verifican el cumplimiento de los acuerdos temporales, reportando a la Secretaría General a través de la Cadena de Mando las anomalías detectadas.

El personal que sirve en Fuerzas destinadas a Mantener la Paz, generalmente integra Batallones de Infantería livianamente armados y Unidades de Apoyo Logístico y de Ingenieros, las cuales se asignan organizadas, equipadas y entrenadas desde sus países de origen, por lo que, en su accionar en el área de misión, conservan permanentemente sus propias estructuras. Estas Unidades no están autorizadas para utilizar la Fuerza, excepto en defensa propia, aún cuando este derecho es ejercido muy raramente, por el obvio peligro que representa el cuestionamiento de la imparcialidad en el uso de las armas por parte de las Naciones Unidas.- El Elemento de Mando esta constituido por un Comandante de Fuerza y su Estado Mayor, siendo este personal seleccionado en algunos Países Miembros a requerimiento del Secretario General y con la aprobación del Consejo de Seguridad. El Comandante de la

Fuerza posee toda las atribuciones necesarias para conducir las operaciones y ejercer plenamente el Mando, debiendo responder de su gestión ante el Secretario General. Habitualmente, las tareas asignadas a este tipo de Fuerzas se orientan a evitar el contacto entre las tropas beligerantes, para lo cual deben ocupar áreas críticas y zonas de separación.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz también consideran personal civil para llevar a cabo las funciones esencialmente políticas o administrativas, las que generalmente tienen gran relevancia. Existe una compleja organización de tipo permanente que se encarga de la gran mayoría de los aspectos administrativos, tanto en lo relativo a su



En la actualidad, casi cien mil cascos azules están comprometidos en dieciocho operaciones de mantenimiento de la paz, distribuidos en los cinco continentes.

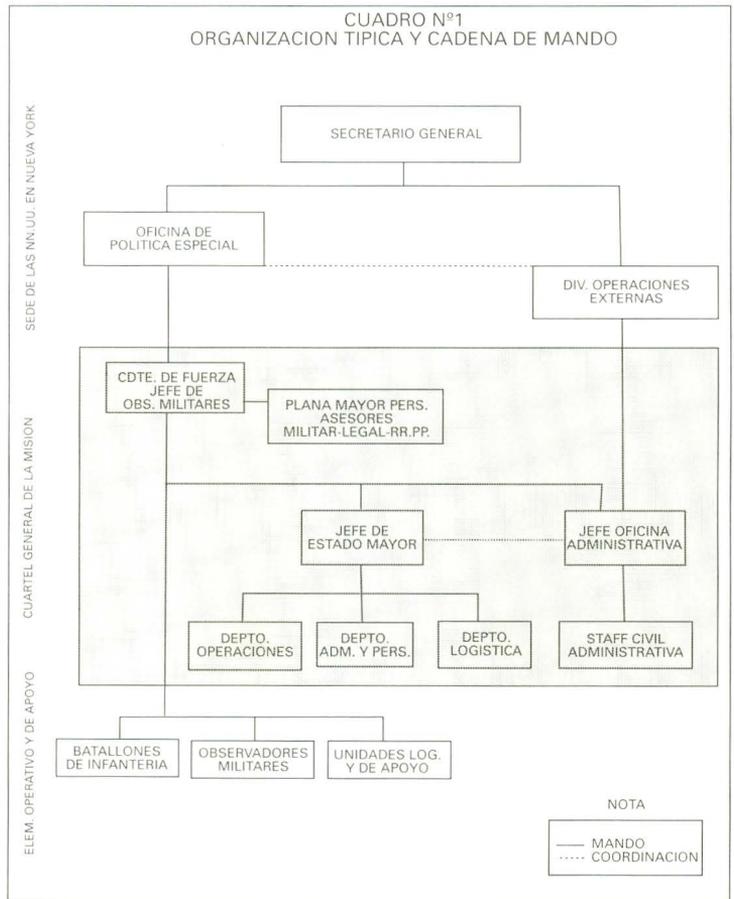
planificación como a su ejecución en terreno, lo cual resulta imprescindible para lograr el oportuno traslado de personas y unidades militares al área de misión, el desarrollo de determinadas infraestructuras para su aposentamiento y la satisfacción de las necesidades de vida requeridas para poder cumplir las correspondientes funciones.

A partir de mediados de los 80, comienzan a aumentar significativamente el número de Misiones de Mantenimiento de la Paz, las cuales muestran evoluciones significativas e integran mucho más al elemento civil, entre ellos a contingentes policiales, perdiendo en cierta medida su carácter de actividad netamente militar y a la vez acercándose a lo que podríamos llamar una Organización Mixta Civil/Militar, con una responsabilidad global en el área de misión y liderazgo por civiles. En el Cuadro Nº 1 se muestra esquemáticamente la organización típica y la cadena de mando correspondiente a una Misión de Mantenimiento de la Paz.

Las Misiones La Paz hasta 1990.

El uso de Personal Militar por parte de las Naciones Unidas se remonta al año 1947, al conformarse la Comisión Consular en Indonesia y el Comité Especial en los Balcanes. Este pequeño grupo de Oficiales que trabajó en carácter de Miembros de las Delegaciones Nacionales que componían esas Organizaciones, no estaban bajo la autoridad del Secretario General, por lo que no se les consideró como integrantes de una Operación de Mantenimiento de la Paz. Asimismo, la Fuerza Internacional en Corea, tampoco fue una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, en el exacto sentido del término, dado que, las Acciones de Fuerza no fueron llevadas a cabo por la Organización, no se consideró el consentimiento de las partes, y además se aplicó el uso de la Fuerza.

La primera Operación de Mantenimiento de la Paz establecida por las Naciones Unidas, fue



la Misión de Observación " UNTSO ", instaurada en Junio de 1948, en Palestina, como una Organización para apoyar la Acción del Mediador del Conflicto y del Comité para la Tregua. Esta Misión a lo largo de sus existencia ha cumplido distintas tareas encargadas por el Consejo de Seguridad, incluyendo la Supervisión del Acuerdo de Armisticio General de 1949, la Observación del Cese del Fuego en el Área del Canal de Suez, en las Alturas del Golán, en el Sinaí, en el Sur del Líbano, y en General en toda Palestina. Asimismo ha debido reforzar su accionar a consecuencias de la Crisis del canal de Suez en 1957, la Guerra de los seis días en 1967, la Guerra del Yom Kippur en 1973, y la Invasión Israelí al Líbano en 1982, además de otras acciones de tipo indirectas, como la Guerra del Golfo Pérsico en 1991, o de relevancia menor, como las represalias por medio de incursiones, todo lo cual también puso en peligro la inestable condición de paz. La Misión cuenta con un promedio de 291 Observadores y en cierto modo constituye la

concepción típica de una Misión para Mantener la Paz, ya que el accionar de sus Observadores en tareas de Supervigilar la Paz se complementa con Fuerzas de Mantenimiento de la Paz que actúan coordinadamente en el área.

Las misiones de Observadores que posteriormente se instauraron fueron las siguientes:

* UNMOGIP en 1949. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en INDIA Y PAQUISTAN, destinado a supervisar en el Estado de JAMMU Y KASHMIR el Cese de Fuego Indo-Paquistaní. Se mantiene actualmente con un total de 36 Observadores habiendo alcanzado un máximo de 102 en Octubre de 1965.

* UNOGIL en 1958. Grupo de Observación de las Naciones Unidas en LÍBANO, destinado a evitar la infiltración de Personal, pertrechos de guerra y armamento en la frontera Sirio-Libanesa. Cumplió su Misión desde Junio a Diciembre de 1958, alcanzado un máximo de 591 Observadores.

* UNYOM en 1963. Misión de Observación de las Naciones Unidas en YEMEN, destinada a observar y certificar el Acuerdo de Separación entre Arabia Saudita y la República Árabe Unida. Cumplió su Misión desde Julio de 1963 a Septiembre de 1964, alcanzado un máximo de 25 Observadores Canadienses, además del apoyo brindado por una Unidad de Reconocimiento Yugoslava de 114 miembros y una Unidad Aérea Canadiense de 50 hombres.

* UNIPOM en 1965. Misión de Observación de las Naciones Unidas en India y Paquistán, destinada a supervisar el Cese de Fuego Indo-Paquistaní a lo largo de toda la frontera, excepto en el Estado de JAMMU Y KASHMIR, y el retiro de todo el personal armado de las posiciones ocupadas con anterioridad al 5 de Agosto de 1965. Cumplió actividades desde Septiembre de 1965 a Marzo de 1966, alcanzado un máximo de 96 Observadores.

* DOMREP en 1965. Misión de representación del Secretario General de las Naciones Unidas en República Dominicana, destinada a Observar la Situación imperante y a Supervisar el Cese de Fuego entre los dos Gobiernos de facto existentes. Cumplió actividades desde Mayo de 1965 a Octubre de 1966.

* UNGOMAP en 1988. Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afghanistan y Pakistán, destinada a ayudar al representante del Secretario General a ejercer sus buenos oficios asegurando la implementación de un acuerdo relativo a la

Situación entre ambas partes y en ese contexto investigar y reportar posibles violaciones a lo establecido. Cumplió actividades desde Mayo de 1988 hasta Marzo de 1990, alcanzando un máximo de 50 Observadores.

* UNIIMOG en 1988. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Irán e Irak, destinado a verificar, confirmar y supervisar el Cese del Fuego y el retiro de todas las fuerzas a las fronteras internacionalmente reconocidas. Cumple actividades desde 1988 llegando a contar con 399 Observadores en Junio de 1990.

* UNAVEM en 1989. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola, destinada a constatar el redespiegue hacia el Norte y el retiro parcial y total de las Tropas Cubanas desde territorio de Angola, en cumplimiento del faseamiento previsto en el Acuerdo firmado entre Cuba y Angola. Actualmente considera un total de 60 Observadores habiendo alcanzado un máximo de 70 en Diciembre de 1989.

* UNUCA en 1990. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Centro América, el cual, de acuerdo al mandato original, fue destinado a verificar el cumplimiento por parte del Gobierno de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de las medidas de seguridad contenidas en el Acuerdo de Cese de Ayuda a las Fuerzas Irregulares y a los Movimientos Subversivos que operaban en la Región, el cual consideró además el compromiso de no permitir el uso del territorio de un estado para atacar a otro. Posteriormente el Mandato se amplió en el sentido de contribuir a la desmovilización voluntaria de los miembros de la resistencia Nicaragüense, y complementariamente, monitorear el Cese de Fuego y Separación de Fuerzas acordadas por los beligerantes en Nicaragua, como parte del mencionado proceso de desmovilización. El Grupo inició sus actividades en Diciembre de 1989, llegando a contar con 1098 miembros en mayo de 1990.

En cuanto a las Misiones correspondientes a Fuerzas para Mantener la Paz, la primera fue UNEF I, Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, la cual operó en el Sector de Egipto e Israel desde Noviembre de 1956 hasta Mayo de 1967. Le correspondió asegurar y supervisar el Cese de hostilidades, incluyendo el retiro de las Fuerzas Armadas de Francia, Israel y el Reino Unido desde los territorios de Egipto; y posteriormente, actuar como elemento intermedio para

evitar el contacto entre las tropas egipcias e israelíes. Su Fuerza efectiva alcanzó un máximo de 6073 hombres en 1957 contando con 3373 al término de la Misión.

Otras Misiones de Fuerzas para Mantener la Paz que posteriormente se establecieron son las siguientes:

* ONUC (Jul.60-Jun.64). Operaciones de las Naciones Unidas en Congo (Posteriormente Zaire). Inicialmente le correspondió asegurar el retiro de las Fuerzas Belga, ayudar al Gobierno en el mantenimiento de la ley y el orden y otorgarle asistencia técnica. Posteriormente el Mandato incluyó la ayuda en el mantenimiento de la integridad territorial y la independencia política del Congo, evitar la posible guerra civil y asegurar el retiro de Militares extranjeros, paramilitares y personal asesor no perteneciente a las Naciones Unidas y de todos los mercenarios. Su Fuerza efectiva alcanzó un máximo de 19.828 hombres en Julio de 1961 contando con 5.871 al término de la Misión.

* UNSF (Sep.62-Abr.63). Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea-West. Le correspondió mantener la paz y seguridad en el territorio bajo la Autoridad Ejecutiva temporal de las Naciones Unidas, en cumplimiento de lo establecido en el acuerdo entre Indonesia y Netherlands. Su dotación se mantuvo en 1500 hombres en las unidades de infantería y 76 en la unidad de apoyo aéreo.

* UNEF II (Oct.73-Jul.79). Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto-Israel. Le correspondió supervisar el Cese de Fuego entre las Fuerzas de Egipto e Israel, y en virtud de las conclusiones de los acuerdos del 18 de Enero de 1974 y del 4 de Septiembre de 1975, supervisar el redespiegue de las mencionadas Fuerzas y establecer una zona de control y separación para evitar el contacto. Su Fuerza efectiva alcanzó un máximo de 6.973 hombres en Febrero de 1974 contando con 4.031 al término de la Misión.

* UNTAG (Mar.89-Mar.90). Grupo de Apoyo a la Transición de las Naciones Unidas en Namibia. Le correspondió apoyar al representante del Secretario General en la tarea de asegurar la pronta Independencia de Namibia, a través de elecciones libres y transparentes, bajo la supervisión y Control de las Naciones Unidas. Su dotación autorizada, incluyendo a personal civil y militar alcanzó a 7.500 hombres.

Asimismo, las siguientes Fuerzas establecidas

con anterioridad a 1990, continúan operando al cumplirse los 50 Años de las Naciones Unidas:

* UNFICYP (Mar.64). Fuerza de Paz de las Naciones Unidas en Chipre. Su mandato señala que, en el interés de preservar la paz y seguridad internacional, debe hacer uso de sus mejores esfuerzos para prevenir el resurgimiento de confrontaciones, y de acuerdo a la necesidad imperante, debe contribuir a mantener y restablecer la ley, el orden y las condiciones normales. Desde las hostilidades de 1974, se ha incluido, además, la supervisión del cese del fuego y el mantenimiento de un área separación entre las líneas de la Guardia Nacional de Chipre y las Fuerzas Turcas y Turcas-Chipriotas. Su Fuerza efectiva alcanzó un máximo de 6.411 hombres en Junio de 1964, contando habitualmente con un promedio de 2.140 Militares y 40 Policías Civiles.

* UNDOF (May.74). Fuerza de Separación de Contacto de las Naciones Unidas en Siria, Alturas del Golán. Su función es supervisar el Cese de Fuego entre Israel y Siria; supervisar el redespiegue de las Fuerzas de ambos países; y establecer una zona de separación entre las Fuerzas en conflicto, en cumplimiento de lo establecido en el acuerdo de Separación de Fuerzas entre Israel y Siria del 31 de Mayo de 1974. Su dotación alcanza a 1450 hombres y realiza su trabajo en estrecha coordinación con los Observadores Militares de UNTSO.

* UNIFIL (Mar.78). Fuerza de Separación de las Naciones Unidas en el Sur del Líbano. Sus funciones se orientan a supervisar el retiro de las Fuerzas Israelitas desde el Sur del Líbano. Asimismo, debe accionar para el restablecimiento de la paz y seguridad internacional y ayudar al Gobierno del Líbano a reimplantar en forma efectiva su autoridad en el área. Su Fuerza efectiva alcanza a 6.000 hombres, y al igual que UNDOF realiza su trabajo en estrecha coordinación con los Observadores Militares de UNTSO.

La revisión global de las Misiones de Mantenimiento de la Paz desarrolladas en el Mundo hasta el término de la Guerra Fría permiten atribuirles un relativo grado de éxito. Si bien no han sido totalmente efectivas para evitar el recrudescimiento temporal de ciertas confrontaciones en algunas áreas sensibles, al menos sirvieron para contener determinados hechos puntuales que aparecían como detonantes potenciales de una gran escalada, lo cual presenta una relevancia especial en el contexto de la bipolaridad imperante, ya que en la mayoría de los conflictos

regionales se encontraban en juego los intereses de las grandes potencias, las que mediante este tipo de enfrentamiento indirecto, que no pone en peligro su propia seguridad, materializaban su permanente confrontación política-estratégica en el Marco del equilibrio de poder reinante.

Si se analizan los limitados propósitos que encierran la implementación de estas operaciones, en las cuales nunca se ha pretendido imponer una decisión que no haya sido previamente aprobada por las partes en conflicto, y si se considera que tampoco se les ha asignado ningún rol resolutorio, se puede concluir que durante la Guerra Fría, las Misiones de Mantenimiento de la Paz han cumplido en forma acertada las funciones para las cuales fueron concebidas. Por ello, la mayoría de los países han colaborado en este sentido mediante el envío de Observadores y Contingentes Militares con su correspondiente equipamiento, lo cual, además les ha permitido recibir a cambio ciertas compensaciones en los compromisos financieros ante la Organización, el aumento del prestigio de su política exterior a través de una presencia relevante en los Organismos Internacionales, y finalmente, la experiencia que obtienen sus Fuerzas Armadas al estar presente en un áreas de conflicto, sin llegar a comprometerse en acciones bélicas ajenas a su identidad patria o a los intereses vitales de su Nación.

Por otra parte debe señalarse, que a pesar del éxito relativo asignado a estas misiones, resulta muy discutible el alto esfuerzo humano y financiero que cada Operación conlleva. Si bien en este tipo de tareas no se concibe que las Fuerzas asignadas a las Naciones Unidas entren en combate, las distintas situaciones suelen ser inciertas y a veces peligrosas, debiendo lamentarse la pérdida de la vida, por distintos motivos, de más de 800 Observadores en las 18 Misiones enunciadas. Asimismo, el extenso período que consideran algunas operaciones y las características especiales que presentan ciertas áreas de misión, obligan a contar con un fuerte respaldo financiero que finalmente constituye una pesada carga generalmente absorbida por la comunidad internacional.

Con todo, se estima que hasta 1990, las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas cumplieron un positivo rol como instrumento útil para acortar la diferencia existente entre un accionar limitado por la realidad política de una época y aquel que se requería para alcanzar cabalmente los objetivos e ideales insertos en la Carta de las Naciones Unidas.

Tendencias a partir de 1990.

Los sustanciales cambios observados en el orden internacional a partir de 1990, que marcan el tan recurrente concepto de "nuevo orden internacional", caracterizado por el surgimiento de un unipolarismo político-estratégico, si bien alejaron el peligro de una confrontación nuclear globalizada, también han generado una notable disminución del nivel de estabilidad regional, ya que al desaparecer el aparente equilibrio que caracterizaba a la guerra fría, desaparece también el control que directa o indirectamente ejercían las superpotencias en sus respectivas áreas de influencia, liberando con ello variados conflictos subyacentes que se encontraban reprimidos por las reglas del juego imperantes, lo que finalmente se ha reflejado en un significativo aumento de las confrontaciones en el mundo.

En ese contexto, los conflictos emergentes obedecen fundamentalmente a motivaciones propias de los respectivos actores, por lo que, a diferencia de la época anterior, no cuentan con el patrocinio de las grandes potencias, ya que no aportan beneficios de ningún tipo en la correlación con respecto a la jerarquización del poder. Frente a esta nueva realidad, donde obtener la unanimidad de los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad no resulta tan difícil, surge una postura compartida por muchos países, que se orienta a no tolerar conflictos periféricos, aún cuando para evitarlos deba trasgredirse la soberanía de los Estados, concepto definido como básico e intransable en la Carta Fundamental.

Estos hecho originan diferencias fundamentales en la gestación de las Misiones de Paz, en cuanto a las características señaladas como típicas de las Operaciones desarrolladas hasta el término de la Guerra Fría. Ya no reviste importancia vital el hecho de contar o no contar con la aprobación de las partes afectadas para intervenir; tampoco resulta esencial no involucrar a la Organización en los asuntos internos de cada estado; no se requiere consentimiento de las partes en cuanto a la forma en que se va a llevar a cabo el mandato; no es del todo necesario un acuerdo en cuanto a los Países que pueden contribuir con fuerzas a la operación; no resulta imprescindible la Cooperación de las partes comprometidas en el conflicto; la Operación comienzan a orientarse a Imponer la Paz, a través de la implantación de una solución aprobada por la Organización, la cual puede favorecer, directa o indirectamente, a una parte sobre otra; y finalmente, no se limi-

ta tan sólo a verificar el cumplimiento de un compromiso entre las partes, sino que busca resolver casi por sí sola, imponiendo la paz mediante la disuasión que pueden ejercer sus fuerzas.

Esta nueva tendencia, en cierto modo amparada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se ha ido configurando a través en un proceso evolutivo que inicialmente considera Misiones de características similares a las desarrolladas durante el período que corresponde a la Guerra Fría, y que posteriormente, de acuerdo a la trascendencia de cada conflicto, va incorporando en ciertas operaciones, las variaciones ya señaladas.

Al revisar el actual despliegue de Observadores y Fuerzas de la Naciones Unidas, podemos constatar que el aumento de conflictos regionales se ha reflejado en un significativo aumento de las Misiones de Paz en el último lustro, ya que al año 1995, junto a las antiguas Operaciones aún no finalizadas y a otras que reorientaron sus anteriores tareas, se han implementado nuevos esfuerzos en Cambodia, para pacificar las facciones en lucha y permitir la materialización de elecciones libres; en Irak-Kuwait, como prevención en la zona desmilitarizada a lo largo del límite entre los dos países; en Sahara Occidental, verificando el cumplimiento del Cese del Fuego; en Georgia y en Tadjikistan, evitando enfrentamientos derivados de las tensiones existentes en el área; en Ruanda y en Liberia, intentando controlar las luchas tribales y sus efectos; en Angola y en Mozambique, contrastando la situación derivada de la Guerra Civil; en Haití, ejerciendo esfuerzos para restituir un Gobierno destituido por las FF.AA.; y en Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro y Macedonia, donde actúa en el contexto de una devastadora guerra aún no resuelta.

En este escenario múltiple, los éxitos han sido escasos, lo cual es particularmente notorio en aquellos conflictos que presentan una envergadura mayor y que aparecen como el botón de muestra en la aplicación del nuevo marco de las Operaciones de Paz. Tal es el caso de la guerra en la ex-Yugoslavia, donde se ha pretendido imponer un resistido modelo cuya implantación, además de atentar contra fuertes sentimientos étnicos, obliga a someter a determinados beligerantes quienes discriminadamente deben renunciar a sus más sagrados derechos o simplemente desaparecer. Frente a situaciones de este tipo, donde se cierran las salidas honorables, la dignidad pro-

pia de cada pueblo lo obliga a luchar ineludiblemente por sus derechos, los cuales se ven reflejados en su integridad territorial, y por sobre todo, en su patrimonio espiritual y moral. Ello le otorga la sólida motivación fundamental que necesita para desarrollar hasta el esfuerzo más sublime, frente a lo cual, las Fuerzas de Paz que deben oponerse no resultan eficientes.

Debemos recordar que cualquier Organización Militar asignada a las Naciones Unidas, si bien puede tener la Fuerza Física derivada de un adecuado equipamiento de combate, por su naturaleza y origen generalmente carece del factor más importante para lograr la decisión, cual es la Fuerza Moral que se deriva de encontrarse defendiendo los distintos elementos que conforman el patrimonio de la patria propia. Si a ello se suma el hecho de que la estructura esquemática y psicológica de la Fuerzas de Paz no se ha ajustado del todo a las nuevas tareas derivadas del concepto de "Imponer la Paz", resulta explicable la incapacidad para disuadir que han evidenciado, ya que en sus distintas actuaciones no se ha podido apreciar claramente una voluntad sólida para el empleo de la fuerza cuando ello resulta necesario, y por ende, tampoco ha proyectado el imprescindible grado de credibilidad requerido para tener éxito frente a los ocasionales adversarios. En síntesis, se ha pretendido avanzar a la etapa de imponer la paz mediante disuasión, potenciando las Fuerzas con elementos blindados, considerables apoyos de combate aéreos y terrestres, elementos navales para bloqueos, etc., pero se ha mantenido un accionar que se enmarca en una mentalidad y experiencias que resultaron exitosas cuando la Misión era mucho más limitada, ya que para " Cuidar o Mantener la Paz ", no era imprescindible contar, como en el nuevo caso, con una actitud tal que involucre aceptar el riesgo de perder la vida por la causa defendida por las Naciones Unidas.

El fracaso de las Fuerzas de Paz en el rol que actualmente se espera de ellas, en determinados casos puede obligar a la intervención de otras Organizaciones, las que por mantener estructuras adecuadas e intereses globales en ciertos conflictos, pueden resultar más eficientes en su accionar militar. Lo anterior agrega nuevos actores en la resolución de un conflicto, pudiendo transformarse la operación de paz en una compleja intervención militar con resultados funestos en cuanto a sus costos en vidas, recursos, y dignidad de los pueblos.

Participación Nacional.

Nuestro país, y particularmente la Armada, ha colaborado ante los requerimientos del Consejo de Seguridad enviando Observadores Militares a las Misiones de Paz en Medio Oriente, como también, destinando Observadores y un Contingente de Infantería de Marina a Cambodia en 1992 y 1993. Las experiencias profesionales obtenidas en estas misiones resultaron ser múltiples y del mayor interés, ya que permitieron a Oficiales y Personal incrementar en forma real y práctica la formación global recibida en la Institución, y asimismo, a través de sus actuaciones, contribuyeron a aumentar significativamente el prestigio de las Fuerzas Armadas Chilenas.



*Campamento de las Fuerzas de la ONU en la ribera del río Mekong frente a la ciudad Phnompenh en Camboya.**

Sin perjuicio del completo éxito atribuido a las participaciones anteriormente mencionadas, al considerar las variaciones que actualmente presenta el modo de operar, y por que no decirlo, la disminución del prestigio de las actuaciones de las Fuerzas de Paz, se concluye que la conveniencia de integrar futuras Misiones debe ser cuidadosamente evaluada.

Al integrarse nuestro País al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tácitamente adquiere un cierto compromiso político de colaboración en este sentido, el que sin duda debe ser considerado. Sin

embargo, el actual esquema que presentan las Fuerzas de Paz, involucra el evidente riesgo de contaminación con un entorno que acepta funciones paralelas distintas a la pureza concebida en la defensa de la Patria, donde al supeditarse el accionar a criterios que emanan de otras instancias, puede llegar a aceptarse diferentes grados de compromiso en determinadas acciones. Nuestras Fuerzas, por el contrario, como parte de nuestra identidad misma, están siempre preparadas física y mentalmente para dar la vida en combate; la importancia de ese combate, por ello, debe ser tal para los propios valores, que justifique entregar la vida; una distorsión conceptual en este sentido podría acarrearlos perjuicios irreparables en nuestro principal capital: el elemento humano.

Al peligro recién enunciado se suma el riesgo físico que cada misión conlleva y la dificultad propia de los escenarios de despliegue, generalmente muy lejanos y desvinculados de los intereses nacionales. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, estas misiones también reportan no despreciables beneficios que son absolutamente imposibles de obtener en situaciones de paz. En efecto, mediante la comparación directa con Fuerzas de otras Naciones, como también a través de la vivencia y sorteo de situaciones riesgosas y de distinta índole, se adquiere la seguridad y confianza individual y colec-



*Embarcaciones de pescadores vietnamitas en la unión de los ríos Mekong y Tonle-Sap. en Camboya.**

* Fotografías del Teniente 1º Lt. José Sepúlveda M. integrante del primer grupo de la agrupación "Pagoda" de las Naciones Unidas en Camboya, 1993.

tiva que marca la diferencia cuando existe determinado grado de experiencia de guerra.

Al balancear los distintos aspectos en juego, se estima que una adecuada solución a la problemática expuesta podría encontrarse en una participación selectiva, en la cual se excluya definitivamente aquellas misiones claramente orientadas a "Imponer la Paz" y se colabore con observadores y contingentes en las correspondientes a la "Mantención de la Paz", ya que estas aportan valiosa experiencia profesional, no presentan los riesgos anteriormente señalados y han sido relativamente exitosas por varias décadas, hasta el punto de haber merecido, en 1988, el Premio Nobel de la Paz.



*Formación de la agrupación chilena de las NN.UU. en la Ceremonia de Cambio entre el 1er. Grupo y el 2do. Grupo, Campamento base en la ciudad de Phnompenh, Camboya, año 1993.**

Resumen y conclusiones.

- La imposibilidad de obtener unanimidad de criterios entre los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas frente a la forma como alcanzar la paz en determinados conflictos regionales que involucraban intereses de las Superpotencias, obligó a la adopción de medidas menos definidas que presentaban el consenso requerido, en las cuales comienza a aparecer como un adecuado instrumento para asegurar su éxito, ciertas operaciones llamadas Misiones de Mantenimiento de la Paz, las cuales cumplen la tarea de Supervigilar la paz, mediante Observadores sin armas; y de Mantener la Paz, mediante la presencia de Fuerzas de Combate con una ligera capacidad para la autodefensa.
- Las Misiones de Mantenimiento de la Paz corresponden a ciertas formas de Control de Conflictos que conceptualmente se fundamentan en el Mandato Amplio contenido en la Carta de las Naciones Unidas y en la razón de ser de la Organización misma. No aparecen explícitamente mencionadas en el documento rector y fueron concebidas para aplicarse en situaciones donde no hay una determinación formal de agresión. No son resolutivas y su éxito esta condicionado al alcance de las tareas asignadas.
- La instauración de una Misión de Mantenimiento de la Paz es dispuesta generalmente por el

Consejo de Seguridad y eventualmente por la Asamblea General, caracterizándose por requerir amplio apoyo de la Comunidad Internacional; consentimiento de las partes comprometidas en el conflicto; Mandato claro, preciso y definido; factibilidad real de implementación; sólido financiamiento; acuerdo de las partes en cuanto a las fuerzas militares participantes; no interferencia de la operación en los asuntos internos del País en la cual se desarrolla; cooperación de los beligerantes; Neutralidad; y finalmente, especial atención a evitar que la Misión no llegue a formar parte del conflicto mismo, y por ende, que pueda interferir negativamente en la posible solución.

- Idealmente las Misiones de Mantenimiento de la Paz deben estar coordinada con el esfuerzo diplomático de Negociación de la Paz, de manera tal que en forma paralela y convergente se apliquen los esfuerzos tendientes a la solución pacífica del conflicto.
- El Personal Militar que integra cada Misión es provisto por los países miembros sobre la base de la voluntariedad. Los Observadores Militares actúan desarmados y cubren puestos de observación que les permiten controlar aspectos relevantes en cada conflicto. Los integrantes de las Fuerzas destinadas a Mantener la Paz, conforman Unidades livianamente armadas que se asignan organizadas, equipadas y entrenadas desde sus países de origen. Estas Unidades no están autorizadas para utilizar la Fuerza, excepto en defensa propia.

- Desde la creación de las Naciones Unidas hasta 1990 se instauraron 18 Misiones de Mantenimiento de la Paz, de las cuales 10 corresponde a Misiones de Observación y 8 a Misiones de Mantenimiento de la Paz. En general se aplicaron con aceptable grado de éxito en áreas sensibles donde se deseaba evitar una escalada y se considera que cumplieron un positivo rol como instrumento útil para acortar la diferencia existente entre un accionar limitado por la realidad política de una época y aquel que se requería para alcanzar cabalmente los objetivos e ideales insertos en la Carta de las Naciones Unidas.

- Los cambios en el Orden Internacional existentes a partir de 1990 aumentan las inestabilidades regionales no patrocinadas ni aceptadas por las grandes potencias, por lo que aumenta significativamente la tendencia a instaurar Misiones de Paz, las que a través del tiempo han evolucionado hacia

un concepto orientado a Imponer la Paz mediante la disuasión ejercida por las Fuerzas de las Naciones Unidas. Esta modalidad no ha presentado el éxito esperado debido a que se mantuvo la mentalidad y estructura habitual de la organización anterior, lo que proyectó una imagen poco creíble de las mencionadas Fuerzas al mostrarse carentes de motivación y voluntad para extremar el empleo de los medios.

- La participación Nacional en Misiones de Paz ha sido exitosa en cuanto a experiencias profesionales y prestigio institucional. No obstante, dado que en la actual modalidad de empleo se evidencian riesgos de distorsiones conceptuales y otros peligros, la futura participación debiera ser muy selectiva y orientada fundamentalmente a aquellas Misiones de Mantenimiento de la Paz en las cuales se aprecie un claro beneficio militar para los participantes.

BIBLIOGRAFIA

- Carta de las Naciones Unidas.
- "The Blue Helmets". United Nations Publication. ISBN: 92-1-100444-6.
- Pérez de Cuéllar: "Intervención con motivo del Premio Nobel de la Paz 1988.
- Cefkin, J. Leo: "Política Internacional".
- Collados N., Claudio: "Cartilla de Relaciones Internacionales II. Gran Sistema Mundial".
- "Según Pasan los Años": editorial Revista de Marina N° 828, sep-oct 1995, pág. 459.
- Mackay Barriga, Juan: "Mando Militar", Revista de Marina N° 828, sep-oct 1995, pág. 463.
- Mazowiecki Tadeus: "El fracaso de la ONU en los Balcanes". Diario El Mercurio, 22-oct-95.
- Informaciones varias de Prensa, relativas al 50° Aniversario de la ONU y a Conflictos en el Mundo.

