

OPERACIONES MULTINACIONALES: ¿MANTENCION O IMPOSICION DE LA PAZ? *

Oscar Aranda Mora **

Introducción.

La Política de Defensa Nacional describe a la disuasión como su pilar fundamental. Considerando los desafíos estratégicos emergentes, insertos en una situación de interrelación compleja, dentro de un marco de globalización y hegemonía estratégica, parece conveniente revisar la mejor manera de la que las FF.AA. contribuyen al cumplimiento de los Objetivos Nacionales, considerando una política realista, que acepte y emplee en beneficio propio la creciente tendencia de intervención multinacional en asuntos bilaterales de terceros estados, ya que -en la práctica- el no hacerlo no protege contra una acción semejante emprendida en perjuicio propio e impide gozar de algunos beneficios.

Como la actual Política de Defensa sólo considera la participación en operaciones de Mantenimiento de la Paz, este trabajo las analiza respecto de aquellas de Imposición de la Paz, para concluir respecto de la conveniencia de participar en ellas y en otras operaciones militares multinacionales, en búsqueda de una eventual contribución al logro tanto de los Objetivos Nacionales como de los de la Defensa Nacional.

I. Contexto Global.

a. Las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas¹ indica que el primer propósito de dicha organización internacional es "*Mantener la paz y la seguridad internacional, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la Paz*"²...". Para hacer operativo dicho propósito crea, como órgano permanente, el Consejo de Seguridad, cuya responsabilidad primordial es "*mantener la paz y la seguridad internacionales*"³.

Las medidas establecidas para contribuir a mantener la paz y seguridad internacional están descritas en dos capítulos de la Carta: El Capítulo VI, "Arreglo Pacífico de Controversias"; y el Capítulo VII, "Acción en Caso de Amenaza a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión". En ambos casos se otorga un papel principal al Consejo de Seguridad, que funcionará continuamente, donde lo estime necesario y sin interferencias de la Asamblea General.

b. Mantención de la Paz.

En el Capítulo VI de la Carta se establecen las acciones a seguir ante una controversia "*cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*".⁴ Este mismo Capítulo otorga al Consejo de Seguridad la potestad de actuar cada vez que estime que existe una situación que lo justifique, sin que sea necesario que las partes acudan al Consejo o a la ONU (Artículo 34), aunque también las partes involucradas en una controversia pueden llevar la situación al Consejo. Las acciones del Consejo de Seguridad en todos los casos comprendidos en el Capítulo VI se limitan a "*instar*"⁵ y a "*recomendar*"⁶ métodos o acciones para la resolución pacífica de controversias.

Bajo este capítulo, cuando las partes han solicitado la intervención de fuerzas auspiciadas por la ONU para verificar procedimientos acordados previamente, se han desarrollado operaciones que involucran fuerzas militares. Estas operaciones se denominan "*de mantención de la paz*" y la probabilidad de que en ellas ocurran acciones de combate es muy baja, aunque en oportunidades ha habido que lamentar la muerte de militares asignados a la ONU en escaramuzas de baja intensidad.

La participación en operaciones de mantenimiento de la paz obliga a desarrollar habilidades operativas algo distintas de aquellas características de los escenarios clásicos de combate, especialmente a nivel táctico, donde no se trata de destruir a un enemigo, sino que observar fuerzas y eventualmente contenerlas mediante el empleo gradual de la fuerza. Lo anterior tiende a restringir la iniciativa y reprime la agresividad, atributos altamente deseables en acciones clásicas de combate.

c. Imposición de la Paz.

El Capítulo VII contiene disposiciones para casos en lo que se presenten amenazas inmediatas o quebrantamientos de la paz mundial, así como actos de agresión entre países. En este caso, el Consejo de Seguridad -además de efectuar recomendaciones- puede decidir medidas de carácter coercitivo, de tipo económico, comercial, diplomático o relacionadas con las Comunicaciones.⁷ Si estas medidas no fueran efectivas, el Consejo de Seguridad "*podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas*".⁸

Para materializar estas operaciones, todos los miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, las fuerzas armadas que sean necesarias,⁹ para lo que debe firmarse un convenio especial entre cada país y la Organización. La participación de fuerzas de un país en estas operaciones otorga al país el derecho de participar en el Consejo de Seguridad para efectos del empleo de las fuerzas militares y dicho país podría integrar el Comité de Estado Mayor.¹⁰

Las operaciones desarrolladas bajo este Capítulo se denominan operaciones de "*imposición de la paz*", toda vez que pretenden imponer un cese de las hostilidades aún cuando las partes involucradas no lo deseen. Obviamente, al participar en este tipo de operaciones el riesgo de involucrarse en operaciones militares de alta intensidad es alto. Por otra parte, las habilidades operativas requeridas para este tipo de operaciones son muy similares a aquellas empleadas en la guerra, toda vez que la amenaza existente lleva a imponer normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento más relajadas, con el objeto de asegurar la integridad de las fuerzas propias y el cumplimiento de la misión.

d. Escenario Global.

En el marco global, la situación definida como "el nuevo orden mundial" se caracteriza por la existencia de "*un centro hegemónico en lo político, militar y económico, y una periferia, que compite por aproximarse al centro*",¹¹ competencia que se desarrolla en los planos intelectual, económico y estratégico. En el plano estratégico, los EE.UU. son la potencia dominante, aunque por motivos de política exterior actúe preferentemente dentro de; marco de la OTAN o bien bajo el amparo de resoluciones de las Naciones Unidas. Para las potencias dominantes, al igual que para Chile, la mantención de la estabilidad mundial (esto es la conservación de un estado de no-guerra) representa un interés, ya que permite continuar la política de desarrollo económico mediante un comercio exterior vigoroso. Para ser efectivas, las acciones de los países periféricos no deben agotarse en el plano económico, sino que deben incluir el militar, cultural y político.

e. Escenario Regional.

Desde una perspectiva geopolítica, el escenario regional se puede caracterizar por la coexistencia de dos subregiones dentro de un área bajo la influencia de los EE.UU.: Primero, un cono sur homogéneo y relativamente estable en lo político, cultural y económico, dentro del cual se produce un esfuerzo integrador que origina una relación de interdependencia compleja entre los países. Segundo, una subregión latinoamericana central de mayor inestabilidad, cuyas perspectivas de desarrollo se ven comprometidas por problemas políticos, económicos, culturales y de narcotráfico, donde los estados aún son *débiles* [Holsti,1997] en parte significativa de sus territorios. En ambas subregiones aún existen factores de tensión derivados de problemas limítrofes de larga data y la persistencia visiones geopolíticas expansionistas o de anhelos de reivindicación.

De no materializarse las perspectivas de desarrollo de la subregión central y de continuar el crecimiento de los países del cono sur, estos países tarde o temprano se verán enfrentados a nuevas amenazas producto de la tensión propia de la disparidad de desarrollos. Entre las amenazas se encuentran la migración indeseada, la exportación de la guerrilla, la corrupción, el narcotráfico o una compleja y explosiva mezcla de ellos. Además, los estados sujetos a estos fenómenos aumentan su precariedad y se hacen menos confiables en su comportamiento exterior.

II. El contexto nacional.

a. Globalización e Intereses nacionales.

El modelo de desarrollo económico abierto elegido por Chile y el fenómeno de globalización otorgan una dimensión global a los intereses nacionales. La estabilidad de los mercados conquistados por el esfuerzo exportador nacional y la seguridad de las líneas de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas que nos permiten acceder a dichos mercados son del más alto interés nacional. Debido a la distribución de nuestro comercio internacional y por una obvia proximidad geográfica, el esfuerzo prioritario debe estar dirigido a la mantención de la estabilidad en Latinoamérica.

Por otra parte, está sobradamente demostrado que las crisis internacionales repercuten comprometiendo el desarrollo nacional, ya sea mediante el incremento del valor del petróleo o debido a un descenso de las importaciones en los países que son nuestros clientes. La estabilidad mundial, en menor grado que la estabilidad de los mercados regionales, es también de interés para Chile.

A los factores económicos mencionados se une la percepción internacional de la estatura político-estratégica nacional, uno de los medios que permiten que las potencias medianas como Chile aproximarse al núcleo mundial de poder. la participación efectiva en los asuntos relacionados con la seguridad mundial incrementa la estatura político-estratégica de los países, ya que contribuye a que sean percibidos como socios serios en el esfuerzo estabilizador.

Lo anterior no significa delegar en organismos internacionales la determinación de empleo del Poder Militar Nacional, ya que esto significaría una cesión inaceptable de soberanía, sino que admitir que en el plano estratégico el interés nacional actualmente involucra mucho más que el mantenimiento de la seguridad ante agresiones vecinales.

b. Los Objetivos y la Política de la Defensa Nacional.

Los objetivos de la Defensa Nacional son derivados de los Objetivos Nacionales, y contribuyen a alcanzar el bien común nacional que éstos representan. Dentro de estos objetivos están:¹²

- Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la Nación.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.

La elaboración de una política de estado relacionada con la función de defensa permite coordinar el accionar de los Campos de Acción para materializar dicha función y conseguir los Objetivos de la Defensa Nacional. Esta política -denominada Política de Defensa Nacional- no es una

concepción abstracta y desligada de la realidad y el entorno nacional, sino que atiende dichos factores y se fundamenta en la Apreciación Global Político-Estratégica. "*El propósito de la Política de Defensa es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva y que en el plano político-estratégico es disuasiva*".¹³

Dentro de los principios generales de la Política de Defensa de Chile se encuentran, entre otros, los siguientes:¹⁴

- *Alcanzar los Objetivos Nacionales con el mejor aprovechamiento de lo que el país posee, considerando que Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna Nación, ni tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal.*
- *Emplear el Poder Nacional y, en particular, su potencial bélico, si fuera necesario, para su defensa y el resguardo de los intereses nacionales, frente a amenazas externas.*
- *Contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo con el interés nacional.*

Los principios de la Política de Defensa Nacional atienden la naturaleza conservadora de nuestros objetivos nacionales, y consideran el empleo de nuestras Fuerzas Armadas en resguardo de nuestros intereses (representados por los objetivos de la Defensa Nacional) frente a amenazas externas. Especial énfasis se da a la paz internacional, considerando incluso su *promoción*, es decir realizar esfuerzos activos para lograrla. Cabe destacar, primero, que ni los Objetivos ni los Principios de la Defensa Nacional restringen a priori el ámbito geográfico de empleo de nuestras FF.AA. y, segundo, además les asignan tareas relacionadas con la seguridad internacional y la proyección internacional de Chile.

c. Situación Estratégica.

Los escenarios y objetivos descritos obligan a desarrollar una Política de Defensa que incorpore tres escenarios estratégicos. Dos de ellos, uno regional y otro extrarregional, son de índole defensiva y están relacionados con el rechazo de agresiones externas. El escenario estratégico defensivo regional presenta una baja probabilidad de ocurrencia, aunque ésta no puede desecharse y los esfuerzos deben destinarse a disminuir su probabilidad. El escenario defensivo extrarregional se relaciona con la intervención de una potencia mundial, y la solución militar apunta -más que en buscar la victoria- en la dirección de disminuir la aceptabilidad de dicha intervención, esto es, a imponerle un precio inaceptable. El descriptor de ambas estrategias podría anunciarse como "*disuasión estratégica clásica por negación*",¹⁵ pero mientras para el escenario regional es necesaria la capacidad de realizar operaciones militares ofensivas céleres y decisivas que aseguren la victoria, para el extrarregional se requiere principalmente de una capacidad defensiva sustentable, prolongada y de baja intensidad, en la que la reserva juega un papel fundamental.

El tercer escenario estratégico está representado por la necesidad de asegurar la estabilidad a nivel global, ya sea porque se presenta una amenaza a la seguridad en nuestros mercados, porque se amenacen nuestras vías de comunicaciones de ultramar o porque el interés nacional recomiende participar en una operación multinacional en alguna otra parte. La dimensión de nuestro Poder Militar impide solucionar estas amenazas de manera unilateral, por lo que la única alternativa viable será integrar una operación combinada bajo el amparo de algún organismo internacional. El descriptor de esta estrategia sería "*compromiso estratégico multinacional selectivo*" y el atributo máspreciado de las fuerzas nacionales participantes sería la interoperatividad.

d. Disuasión y Estabilidad.

Atendiendo tanto la globalización como la vigencia de las hipótesis estratégicas, la Política de Defensa Nacional se fundamenta en dos pilares que concurren a lograr el estado de seguridad requerido para el desarrollo nacional: Disuasión y Estabilidad. Dado el carácter conservador de los Objetivos Nacionales de Chile, la satisfacción de los Objetivos de la Defensa Nacional "*supone la mantención de*

una Política de Defensa no agresiva, pero sí disuasiva."¹⁶ La Política de Defensa Nacional debe entonces priorizar las acciones que contribuyen a incrementar el efecto de disuasión. Sin embargo, el requerimiento de estabilidad equilibra la necesidad de disuasión, moderando el esfuerzo en ese sentido de manera de que éste no se perciba como una amenaza. Por eso la necesidad de establecer medidas de confianza mutua, MCM, "*preferentemente en el ámbito militar, pero que no debiliten el efecto disuasivo del aparato defensivo propio*".¹⁷

Las MCM basan su efecto en hacer predecibles las acciones de la otra parte. El secreto y el encubrimiento son sustituidos por la transparencia en el accionar y el conocimiento de las capacidades de la otra parte, lo que contribuye a eliminar suspicacias y temores. Insertas las MCM en un marco de disuasión, impiden fundamentar este efecto psicológico en la incertidumbre o el *bluff*. Además, como "*la disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer*"¹⁸, la transparencia no es necesariamente contraria a la disuasión. No debe olvidarse que "*en última instancia se disuade en función de la estatura político-estratégica que el país posee*",¹⁹ lo que comprende -además de una capacidad estratégica efectiva- una voluntad política demostrada de emplearla cuando el interés nacional lo justifique.

Estimamos que aunque la disuasión pueda ser conveniente al enfrentar los escenarios estratégicos defensivos anteriormente descritos, esta no es suficiente para asegurar la estabilidad requerida a nivel global ni contribuye a proyectar internacionalmente a Chile. La adopción de una política de defensa exclusivamente disuasiva de poco contribuye a incrementar la estatura político-estratégica nacional, ya que podría percibirse cierta renuencia a comprometer el poder militar nacional en situaciones que afecten el interés nacional, lo que desgraciadamente también disminuye el efecto de disuasión a nivel regional. Un compromiso efectivo de empleo del poder militar nacional en situaciones que afecten el interés nacional no sólo incrementaría nuestra estatura político-estratégica, sino que además incrementaría el prestigio²⁰ de nuestras FF.AA., contribuyendo efectivamente en el esfuerzo de disuasión.

III. Actividades Combinadas.

a. Ejercicios Combinados.

Las Fuerzas Armadas de Chile, especialmente la Armada, poseen un largo historial de participación en ejercicios combinados. La Operación Unitas lleva ya 40 años, de los que sólo en dos oportunidades Chile no ha participado. Más recientemente, la Armada ha participado en otros ejercicios tales como Marcot, en aguas de Canadá y con participación de los EE.UU., Canadá e Inglaterra; Teamwork South y North con los EE.UU., Inglaterra y Canadá; y Rimpac, en el Pacífico Occidental con varios países del Pacífico.

No obstante lo anterior, el país ha experimentado dificultades o incluso la franca oposición de los mismos países con los que efectúa ejercicios militares cuando se trata de concretar acuerdos comerciales u obtener apoyo político. Los ejercicios Unitas se desarrollaban mientras el embargo estadounidense comprometía gravemente la defensa nacional, ha sido imposible concretar siquiera el "Fast Track" con los EE.UU. y Australia se opuso a la incorporación de Chile a la APEC. Para qué nombrar la actitud reciente de Inglaterra en relación al secuestro del General Pinochet. Lo anterior lleva a concluir que la participación en ejercicios combinados -por sí misma- no logra que nuestro país sea considerado un "socio estratégico", ni a obtener apoyo político abierto en asuntos de franco interés nacional. Lo anterior no significa que la participación en estos ejercicios sea contraria al interés nacional, toda vez que contribuyen a cimentar las capacidades militares propias al difundir nuevos procedimientos operativos y exponer tecnologías de punta. Además colaboran a incrementar la interoperatividad de nuestras fuerzas, lo que de por sí resulta beneficioso.

Es probable que las potencias mundiales distingan entre un país que sólo participe en ejercicios multinacionales y otro dispuesto a integrar fuerzas multinacionales para ejecutar operaciones

combinadas. Ciertamente aquel país que está en el segundo caso tiene probabilidades mucho mayores de obtener ventajas políticas y comerciales que uno que sólo exhiba credenciales de conducta democrática, una economía ordenada y un largo historial de ejercicios combinados. No en vano los sajones estiman que “*uno comienza su historia con cada guerra*”²¹ y quizás una historia común pueda inducir el apoyo político.

b. ¿Mantención o Imposición de la Paz?

Atendiendo la globalización de los intereses nacionales, la necesidad de incrementar la estatura político-estratégica nacional y lo esencial de mantener la disuasión como un pilar de la Defensa Nacional a nivel regional, estimamos inconveniente la actual política de participar sólo en operaciones de mantenimiento de la paz. Al respecto estimamos que la participación en operaciones de imposición de la paz presenta las siguientes ventajas:

- Demuestra un empleo del Poder Militar Nacional acorde con los Objetivos Nacionales, lo que incrementa la estatura político-estratégica nacional.
- Exhibe la voluntad política de emplear fuerzas militares cuando el interés nacional lo requiera, aumentando el efecto de disuasión a nivel regional, sin incurrir en un aumento del tamaño de las Fuerzas Armadas.
- Contribuye efectivamente a mantener el estado de seguridad internacional, necesario para el desarrollo nacional.
- Contribuye a que Chile se convierta en un aliado estratégico real de las principales potencias mundiales, en mayor grado que la participación en operaciones de mantención de la paz o en meros ejercicios.
- Incrementa el alistamiento de las Fuerzas Armadas, lo que aumenta el efecto de disuasión, ya que a nivel táctico y operativo contribuye a crear y mantener habilidades compatibles con operaciones de combate y además tiende a mejorar el equipamiento militar.

IV. Conclusiones.

1. La globalización de nuestros intereses y la necesidad de estabilidad a nivel regional hacen que el esquema tradicional de disuasión, basado en la incertidumbre, sea insuficiente e inconveniente para asegurar el cumplimiento integral de los Objetivos de la Defensa Nacional.
2. En lo estratégico, actualmente el interés nacional supera el ámbito vecinal, lo que demanda de las Fuerzas Armadas -al menos- la participación en los asuntos militares que afecten la estabilidad de nuestros mercados y de las vías que nos permiten acceder a ellos.
3. La Política de Defensa Nacional, además de la disuasión a nivel regional, debe considerar acciones efectivas para -al menos- contribuir a asegurar la estabilidad en las áreas globales de interés y contribuir a incrementar la estatura estratégica nacional proyectando internacionalmente a Chile.
4. La necesidad de mantener un efecto de disuasión dentro de un marco de estabilidad obliga a fundamentar la disuasión en la demostración de capacidades estratégicas efectivas que fundamenten el prestigio de nuestras FF.AA., lo que hace conveniente -más que la participación en ejercicios combinados y operaciones de mantenimiento de la paz- su participación en operaciones militares multinacionales tales como operaciones de imposición de la paz, donde se incremente y exponga su profesionalismo y capacidades militares.
5. Es conveniente continuar participando en ejercicios militares combinados, de manera de asegurar la interoperatividad de nuestros medios dentro de una eventual fuerza multinacional.
6. Es conveniente materializar los convenios, acuerdos, procedimientos y otros arreglos tanto internos como externos, que permitan una participación oportuna y efectiva de medios militares nacionales en operaciones multinacionales de interés.

BIBLIOGRAFIA

- Carta de las Naciones Unidas.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile.
- “Disuasión y Defensa”, Fernando Thauby García, Revista de Marina 2/1999.
- “Potencias Marítimas Medianas en el Siglo XXI. Fundamentos para el diseño de sus Plataformas Navales de Combate”, Kurt Hartung Sabugo y Oscar Aranda Mora. Revista de Marina 4/1999.

NOTAS

- * *Nota de la Dirección:* El presente Ensayo fue recibido 3 meses antes de que se publicara en el Diario Oficial la nueva política nacional con respecto a las Operaciones de Paz.
- ** Capitán de Corbeta.
 1. De aquí en adelante denominada “la Carta”.
 2. Carta de las Naciones Unidas. Artículo 1. 1.
 3. Ibid. 2. Art. 24.
 4. Ibid. 2. Art. 33.
 5. Ibid. 2. Art. 33.
 6. Ibid. 2. Art. 36.
 7. Ibid. 2. Art. 39, 40 y 41.
 8. Ibid. 2. Art. 42.
 9. Ibid, 2. Art. 43.
 10. Esto, aprovechando la disposición N° 2 del Artículo 47 y con el propósito de hacer más eficiente el accionar del Comité en lo que a la dirección de las fuerzas nacionales se refiere.
 11. “Potencias Marítimas y Medianas...”. Pág. 321.
 12. Libro De la Defensa ... Pág. 29.
 13. Libro De la Defensa ... Pág. 64.
 14. Libro De la Defensa ... Pág. 88 - 89.
 15. Ver “Disuasión y Defensa”, de Fernando Thauby García, Revista de Marina 2/1999.
 16. Libro De la Defensa ... Pág. 29.
 17. Libro De la Defensa ... Pág. 52 y 53.
 18. Libro De la Defensa ... Pág. 89.
 19. Libro De la Defensa ... Pág, 89.
 20. Por prestigio entendemos “reputación de poder”.
 21. Citado por el Almirante Harry Train, USN en el Boletín del Centro Naval Argentino, N° 748.
