

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LAS FUERZAS DE COMBATE

*"Peacekeeping is not a job for soldiers but only soldiers can do it".
Dag Hammarskjold.*

Arturo Fuenzalida Prado *



Introducción.

La participación de los estados en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), como expresión de su política exterior, ha aumentado.

Esta voluntad de manifestar su interés en influir en la política de otros estados, fundamentalmente para evitar la guerra o el sufrimiento del pueblo que se pueda ver involucrado en un conflicto, en el cual las partes sólo ven sus intereses particulares y no su relación con el resto de los estados, es lo que ha motivado esta participación. Actualmente, la política interna es cada día más interdependiente y menos soberana.

En este sentido, la ONU, cuya carta fue aprobada hace más de 50 años, actuó en una primera etapa, de casi 40 años, en el marco de la Guerra Fría, donde los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se opusieron a la intervención en estados o naciones donde tuvieran intereses, lo que hizo inoperante los mecanismos que la propia carta se dio en su creación. Esta práctica y la

posterior caída de la cortina de hierro, han generado una nueva forma de relación internacional, la que ha arribado a una segunda etapa, con una situación de poder multipolar, donde la organización multinacional se ha dado su propio mecanismo para intervenir en aquellos lugares y conflictos donde está primando su interés por preservar la paz y no los objetivos políticos de un solo estado. Esta situación es la que ha dado origen a una nueva generación de operaciones, ya no sólo de supervisión y observación, como lo expuso en 1992, el entonces Secretario General de la ONU, en su Agenda para la Paz.¹

En el presente trabajo se pretende mostrar las orientaciones actuales de las misiones de paz y los principios que, de acuerdo al prisma de la ONU, las orientan, para luego confrontarlas con la realidad en caso de tener que transformarse en fuerzas de combate, para imponer la paz, situación en la que se emplearán como normas rectoras los principios de la guerra, para finalmente arribar a algunas conclusiones atinentes a las fuerzas militares que sean destinadas a servir en OMP.

* Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor.

1 Agenda para la Paz. Informe del Secretario General, Boutros-Boutros Ghali, emitido en junio de 1992, en el cual delinea su proposición y visión de la importancia y la necesidad de incrementar los mecanismos de refuerzo de la paz por parte de la ONU. En este documento, por primera vez se establecen normas para hacer las OMP más operacionales, al mismo tiempo que aparecen las operaciones de "segunda generación", en las cuales se puede "imponer" la paz, en un continuo que va desde Misiones de Observación y de Mantenimiento de la Paz escalando hasta las Sanciones y Operaciones Bélicas, propiamente tales, sin el consentimiento de las partes involucradas, donde el Consejo de Seguridad ha dispuesto operar a fin de imponer los objetivos previstos y llevar la Paz finalmente.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

La Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigencia en 1945, establece como primer propósito el de "Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".²

En esta carta se crea el Consejo de Seguridad al que se le confiere la responsabilidad principal de mantener y restaurar la paz y seguridad internacionales.³ El Consejo de Seguridad tiene poderes especiales para facilitar los medios necesarios a fin de lograr el arreglo pacífico de controversias⁴ y para determinar cualquier amenaza para la paz o acto de agresión, y es responsable de tomar las acciones necesarias para mantener o restaurar esa paz y seguridad amenazada. De esta manera el Consejo de Seguridad tiene el derecho legalmente otorgado de autorizar el uso de la fuerza militar, si lo considera necesario.⁵

Entre sus funciones y poderes se destacan:

- Investigar cualquier controversia que pueda crear fricción.
- Determinar si existe amenaza para la paz y recomendar las medidas a tomar.
- Decidir la adopción de medidas coercitivas, sanciones económicas o acciones militares.
- Recomendar la admisión de nuevos miembros y la designación del Secretario General.
- Elegir junto con la Asamblea General los Magistrados de la Corte Internacional de Justicia.

- Nombrar, si así decide, representantes especiales en un conflicto.

Los elementos más coercitivos que se contemplan en la Carta, en relación con la defensa de la seguridad colectiva, están contenidos en los Artículos 41 y 42. Para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad, en asuntos relacionados con el empleo de la fuerza y en las de reducciones de armamento, se creó el Comité de Estado Mayor, formado por los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de los miembros permanentes. Aunque teóricamente este Comité es responsable de la dirección estratégica de las fuerzas puestas a disposición del Consejo de Seguridad, su acción efectiva ha sido prácticamente inexistente debido principalmente a la falta de unanimidad que ha presidido esta organización durante la guerra fría, y además, según puso de manifiesto el Secretario General en 1992 en su Agenda para la Paz,⁶ su actuación se vería suscrita al ámbito del uso de fuerza en cierto tipo de operaciones de imposición de la paz y no sólo en las de mantenimiento de la paz, que han evolucionado como una técnica desarrollada y dirigida por la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Es en esta perspectiva donde las OMP,⁷ se han gestado, ejecutado, desarrollado y perfeccionado, dejando sí en claro que no están explícita, ni específicamente previstas como tales en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, en su texto está claro que "El Consejo de Seguridad podrá establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones",⁸ lo que en la actualidad el consejo ha concretado dentro del texto de lo establecido en el capítulo VI de la Carta.

El capítulo VI de la Carta, denominado "Arreglo pacífico de controversias", median-

2 Carta de las Naciones Unidas, Artículo 1, subpárrafo 1.

3 Ibidem, Artículo 24.

4 Ibidem, Arts. 33 al 38.

5 Ibidem, Artículo 42.

6 Agenda para la Paz. Informe del Secretario General, emitido en junio de 1992.

7 Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Artículo 3, define las OMP como: "todo despliegue internacional de medios civiles o militares que bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades".

8 Carta de las Naciones Unidas, Artículo 29.

te 5 artículos establece la intención de solucionar las diferencias entre las partes a través de un método pacífico, el que cuando el Consejo de Seguridad lo estime necesario, será motivado por éste. Asimismo, le asigna al Consejo atribuciones para tomar conocimiento de problemas, ya sea por interés propio o por demanda de una o ambas partes. Todo lo cual debe ser enfrentado y solucionado dentro de los mecanismos y procedimientos de funcionamiento ya establecidos en los capítulos anteriores, tanto para el propio Consejo como para la Asamblea General.

Por otra parte, se explicita que aquellas controversias de orden jurídico, por regla general deberán ser puestas en conocimiento del Tribunal Internacional de Justicia, de acuerdo a las disposiciones propias.⁹



Sala de Plenarios del edificio de Naciones Unidas donde se reúne la Asamblea General.

Los principios generales de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.¹⁰

En la práctica, producto de las numerosas OMP ejecutadas bajo la égida de la ONU, y la resultante obtención de lecciones aprendidas, se han aceptado universalmente ciertos principios, los que son aplicables a toda la estructura de la organización

de Naciones Unidas, desde los niveles más altos, el Cuartel General en Nueva York, hasta los más pequeños elementos de una misión, incluyendo los componentes políticos, militares y los de asuntos humanitarios.

Estos principios sirven de guía y de marco de referencia común a todos los Estados miembros participantes y a las fuerzas que ellos dispongan para una determinada misión. Estos principios se basan y sustentan en un mandato claro y alcanzable y en el continuo seguimiento de su logro por el Consejo de Seguridad.

Los principios generales son los siguientes:

- *Legitimidad* derivada de su respaldo internacional y que alcanza su máximo exponente con el respeto a la primacía de Naciones Unidas.

- *Consentimiento de las partes* que en el área de misión se refiere a la aceptación de las actividades de la misión por todas las partes reconocidas en el conflicto y que, dadas las características de algunos de estos conflictos, puede no darse a nivel local. Por ello, a medida que las operaciones se complican y las diferencias entre las partes aumentan, se hace preciso buscar, alcanzar, mantener y reforzar la confianza y cooperación de las partes en todos los niveles.

- *Imparcialidad* las fuerzas de mantenimiento de la paz no pueden tomar partido sin llegar a ser parte del conflicto que pretende controlar. La imparcialidad debe ser un objetivo permanente, incluso ante provocaciones, pues sin ella es poco probable conseguir la confianza y la cooperación de las partes. En consecuencia, los componentes de una misión de mantenimiento de la paz no deben realizar acciones que puedan crear la impresión de que favorece de algún modo a alguna de las partes, ya que ello se traducirá en una pérdida de credibilidad y dificultará la realización de los trabajos cotidianos asignados. Sin embargo, la más estricta imparcialidad no significa que no se condenen

9 Ibidem, Capítulo XIV.

10 United Nations Military Observers Handbook. Capítulo 1, páginas 6 y 7.

las violaciones que las partes realicen, o que se permanezca inactivo ante la falta de cooperación o incumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

- *Mínimo uso de la fuerza* en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no se usará la fuerza para el cumplimiento del mandato. El mínimo uso de la fuerza está limitado al empleo de ella en legítima defensa del personal y propiedad de las Naciones Unidas. El uso de la fuerza debe estar claramente definido en las Reglas de Enfrentamiento (ROE).

- *Credibilidad* considerada como la capacidad para cumplir el mandato. Para ello la Operación de Mantenimiento de la Paz debe estar compuesta por personas y unidades entrenadas, bien equipadas y con un alto nivel profesional.

- *Negociación y Mediación* cuyo fin es alcanzar acuerdos con, o entre las partes. Las negociaciones proporcionan un enorme potencial para desescalar el conflicto, asegurar un ambiente de cooperación y alcanzar soluciones pacíficas y duraderas.

Consideraciones operativas y tácticas de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.¹¹

Una OMP es principalmente una operación de carácter político y no militar, propiamente tal. El Jefe de la misión es el responsable de establecer la interoperabilidad de los diferentes componentes de la misión, considerando los objetivos políticos definidos en el mandato.

El marco de referencia para actuar en un escenario de cambios súbitos e imprevistos y que requiere de respuestas rápidas es el siguiente:

- *Transparencia* que debe estar de acuerdo con las exigencias de seguridad. Todas las partes deben estar plenamente al tanto de los motivos, misión e intención de la operación.

- *Coordinación* que es muy relevante cuanto más compleja es la operación y que

debe hacer coincidir los esfuerzos de todos los aspectos de la operación: político, diplomático, militar, humanitario, administrativo, policial, legal, etc.

- *Enlace*. Las comunicaciones deben establecerse en todos los niveles posibles y lo más temprano que sea factible.

- *Información* es esencial para la fuerza a fin de mantener actualizaciones permanentes de la situación, respecto de las actitudes y las capacidades de las partes en conflicto.

- *Limitaciones y restricciones*. El área de operaciones debe estar estrictamente definida, las operaciones para obtener información son limitadas y las Reglas de Enfrentamiento normalmente prohibirán el uso de la fuerza, a menos que sea absolutamente necesario para la autodefensa.

- *Armamento*. Las fuerzas de mantenimiento de la paz normalmente usan armamento liviano y se despliegan sólo con el armamento necesario para su autodefensa, acorde con el mandato y la situación en el área de operaciones.

- *Visibilidad* (Identidad)¹² El personal y las unidades que participen en estas operaciones deben ser claramente reconocidos como miembros de la operación mediante distintivos, señales o insignias que los diferencien del resto de personal y unidades que operen en la zona.

- *Movilidad*. Las fuerzas deben ser móviles, a fin de poder desplazarse a grandes distancias y en áreas extensas. Deben tener la capacidad de respuesta rápida ante incidentes.

- *Centralización*. Todas las actividades de la fuerza y los incidentes que enfrente pueden tener consecuencias políticas. Por lo tanto, los informes y las tomas de decisiones deben ser más centralizados que los normales en una operación militar estándar. Las fuerzas deben tener un sistema de comunicaciones adecuado para facilitar la transmisión rápida de informaciones desde los más

11 *Ibíd*em, Capítulo 1, páginas 7, 8 y 9.

12 *Visibilidad* es la traducción literal del principio en inglés, sin embargo, su acepción se acerca más a la de "Identidad" con la organización a la que representan y al mismo tiempo que ésta sea "identificable" por quienes los vean.

bajos niveles en el terreno al cuartel general de la misión.

- *Autosuficiencia.* Las unidades de mantenimiento de la paz deben llegar al área de misión, tan pronto como sea posible, con suficientes abastecimientos para operar hasta que se establezca una base logística.

Las fuerzas de combate y su participación en las OMP.

Las experiencias obtenidas de las OMP, cada día más numerosas, permiten inferir una gran conclusión general, válida para las fuerzas militares, la cual indica que toda fuerza involucrada en OMP debe estar preparada para pasar de su condición de fuerza de paz a fuerzas de combate, con rapidez, eficiencia y seguridad.

Lo que su Secretario General, Dag Hammarskjold, dejara tan escuetamente expresado en su proposición de que las operaciones de mantenimiento de la paz no son un trabajo para soldados, sin embargo son los soldados los únicos que pueden llevarlas a cabo, nos dice que desde los inicios de la ONU la percepción en esta organización ha sido similar. De ahí que se escogiera esta frase, a fin de que sirva de clave para este análisis.

Es decir, las fuerzas de combate deben estar en condiciones de, sin olvidar el marco restrictivo impuesto por la condición de OMP, actuar en defensa propia empleando el mínimo de fuerza, cambiando de actitud y combatiendo con sus armas para derrotar una fuerza enemiga imponiéndole su voluntad, en este marco restrictivo y estrictamente limitado, a fin de continuar siendo creíble. En otras palabras, desde la perspectiva de la Carta, actuar dentro del capítulo VI, en legítima defensa o del personal y propiedad de la ONU.

Sin embargo, la participación en OMP, con un mandato específico y restrictivo, ha enseñado que cada conflicto es único y su solución también. Por ejemplo, en los Balcanes en 1992, se establece la UNPROFOR, la que con un mandato claro, se ve enfrentada a un cambio en la situación, dado que las partes en conflicto entraron en contra-

dicciones y desacuerdos, generaron una nueva situación general que no es factible enfrentar en la que tampoco se puede imponer el mandato establecido, con la consiguiente incapacidad de la misión para readecuar su organización. El Consejo de Seguridad decide que esta misión ha cumplido su objetivo y es reemplazada por otras cuatro, específicas en cada área de conflicto, UNPROFOR en Bosnia y Herzegovina, hasta diciembre de 1995, UNCRO en Croacia hasta enero de 1996, UNPREDEP en la ex república yugoslava de Macedonia, UNMIBH en Bosnia y Herzegovina y UNTAES en Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental. Estas tres últimas misiones actualmente se encuentran vigentes.

En este caso, el Consejo de Seguridad dejó en el área más crítica, a las fuerzas de

la OTAN, operando como IFOR en el contexto de lo establecido en el capítulo VII.



Fuerzas de Naciones Unidas en operaciones de paz en Bosnia.

Una situación más crítica fue la ocurrida en Somalia, donde a partir

de 1992 se establece la UNOSOM con el propósito fundamental de monitorear el cese al fuego en Mogadicio y escoltar la entrega de ayuda humanitaria desde los centros de acopio en las principales ciudades a los alrededores de ellas y a toda Somalia. Luego, el Consejo de Seguridad decide ampliar el mandato, a fin de permitir un aumento de fuerzas para llevar a cabo la entrega de ayuda humanitaria en forma segura. Sin embargo, después de prácticamente dos años de incidentes y ataque a los soldados de la ONU, el Consejo de Seguridad revisa el mandato en el cual excluye el uso de toda fuerza coercitiva. Esta misión concluye en mayo de 1995, fecha en que se retiran las fuerzas, con un resultado general de 155 bajas, llegando a estar integrada en su momento más importante por más de 28.000 efectivos entre militares y policiales y cerca

de 2.800 personal de apoyo, de procedencia internacional y reclutados localmente.

En este nuevo escenario, que ha empezado a ser más frecuente, las fuerzas militares deberán estar preparadas para el combate, donde junto con observar los principios generales y las consideraciones operativas y tácticas de las OMP, deberán aplicarse además los principios de la guerra.

Las experiencias hasta aquí aprendidas, recomiendan que las fuerzas militares que operarán como fuerzas en OMP, reciban una preparación especial y específica para la misión en la que el estado ha decidido concurrir. Es decir, además del entrenamiento característico propio para "vencer en combate", bajo los procedimientos nacionales, las fuerzas de paz que se disponga participen en OMP, deben recibir entrenamiento particular de acuerdo a los estándares de la ONU.

A este respecto, la ONU, con su Departamento de Misiones de Paz (DPKO), a través de la oficina de Planeamiento y Apoyo, ha creado unidades de entrenamiento, las que con parte de oficiales residentes en cada país, se integran en los Equipos de Asesores del Entrenamiento (UNTAT¹³), que brindan apoyo y orientan a los países en la preparación de sus fuerzas para participar en una determinada misión, sin que ello implique intervenir en los procedimientos de combate propios de cada país, de acuerdo a su doctrina.

Dicho lo anterior, las fuerzas nacionales que operen en una OMP, en algunos casos deberán obviar, o al menos olvidar temporalmente, o en otros casos, tener muy presentes, los siguientes principios de la guerra:

Ofensiva, sin duda este es el primer y más importante principio de la guerra que en las OMP no es aplicable, ya que el propósito de la participación de estas fuerzas en la operación es ser la base y dar sustentación a un mandato claro y alcanzable, consecuentemente y a fin de dar la credibilidad necesaria, sus actuaciones son eminentemente reactivas y pasivas.

Aunque sea evidente que una de las par-

tes se encuentra haciendo preparativos para violar un acuerdo de paz, las fuerzas de paz estarán restringidas a avisar a las partes y sólo hacerles ver que se hará uso de la fuerza mínima, si es que el acuerdo se viola y las fuerzas son amenazadas

La Economía de las Fuerzas seguirá siendo un principio que las fuerzas observarán, ya que como fuerzas de paz, sólo emplearán el mínimo de fuerza que les exija la legítima defensa o del personal y propiedad de las Naciones Unidas y si se ven obligadas a pasar a la ejecución de operaciones bajo el Capítulo VII, deberán emplear los medios suficientes para el cumplimiento de su misión.

*Sorpres*a es un principio que se debe abandonar, ya que en la OMP lo que se persigue es ganar la confianza de las partes en conflicto y de contribuir a verificar que se continúe una situación estable en cuanto a fuerzas (zona desmilitarizada, separación de fuerzas, cese del fuego, etc.), a la que se llegó de mutuo acuerdo. Por lo tanto, las fuerzas de paz deben ser visibles, con el propósito de disminuir la incertidumbre en el área de operaciones. En consecuencia, la seguridad física de estas fuerzas dependerá de la disminución al máximo de ese grado de incertidumbre.

Concentración será un último recurso, ya que su sola ejecución hará perder la confianza de las partes, será indicativo de una acción en progreso, normalmente ofensiva.

Por otra parte, la importancia de la aplicación del principio de Seguridad se verá magnificado, al no emplear el de Sorpresa, pero su empleo debe ser juicioso y balanceado, y se traducirá en asumir más riesgo que una fuerza de combate. Esto será de tal importancia que la exageración o mayor celo en este sentido, puede ser sinónimo de desconfianza y pudiendo llegar al fracaso de la operación de mantención de la paz.

En relación a la práctica nacional, Chile se encuentra participando en este tipo de operaciones desde 1935, al integrar una misión de observadores militares, después de la Guerra del Chaco.

13 UNTAT, United Nations Training Assistance Team.

Lo ha seguido haciendo, tanto en el ámbito regional (MOMEPE) como dentro del contexto de la ONU (UNMOGIP, UNTSO, UNTAC, UNIKOM, etc). Es así que el esfuerzo ha sido casi en su totalidad con Fuerzas Armadas y en menor grado con fuerzas policiales, sin embargo este tipo de funciones¹⁴ no ha sido previsto y sólo ha sido normado mediante un decreto el cual establece la política de participación¹⁵ y recientemente modificado por el D.S. (G.) N° 68,¹⁶ del 14 de octubre de 1999, en que se amplía la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz dispuestas por el Consejo de Seguridad, donde junto con precisar la definición de Operaciones de Paz,¹⁷ explicita que es indispensable que el Estado de Chile tenga sus propios criterios y reglas en la participación en estas operaciones incluyendo las operaciones de imposición de la paz,¹⁸ esta última dentro de las medidas coercitivas contempladas en el capítulo VII de la carta de la ONU.

Conclusiones.

Sigue siendo válida la proposición de Dag Hammarskjöld, que indica que las operaciones de paz no son un trabajo para soldados, pero son los únicos que pueden hacerlo

Las fuerzas que participen en OMP deben estar preparadas para cambiar de actitud, a la de combate, en consecuencia, el entrenamiento de las fuerzas debe ser para cumplir el mandato de la Misión y para vencer en combate.

El empleo balanceado de los principios de la guerra sigue siendo una de las medidas de efectividad para medir el éxito de una operación de combate y en su contexto general, ya sea por negación, o por su aplicación total y parcial, en las OMP.

La función de Participar en Misiones de Paz, ya sea de Mantenimiento o Imposición de la Paz, debe quedar establecida entre las funciones comunes que pueden cumplir las Fuerzas Armadas, establecidas en el Artículo 7° del D.S. N° 272/85.

BIBLIOGRAFIA

- Alberts, David s. y Hayes, Richard E.; "Command Arrangements for Peace Operations", Institute for National Strategic Studies, National Defence University, may 1995, Washington D.C.
- Diario Oficial de la República de Chile N° 32.141-A, 9 de abril de 1985, Santiago.
- Diario Oficial de la República de Chile N° 36.358, 8 de mayo de 1999, Santiago.
- Diario Oficial de la República de Chile N° 36.510, 10 de noviembre de 1999, Santiago.
- Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa español, Manual de Operaciones de Paz, junio de 1995, Madrid.
- Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Solís Oyarzún, Eri.; "Manual de Estrategia", Academia de Guerra Naval, 1985, Valparaíso.
- U.N. Department of Peace-Keeping Operations, "United Nations Military Observers Handbook", First Draft, July 1995, New York.
- United Nations Peace-Keeping, DPI/1827 - August 1996, New York.

14 D.S. N° 272, 26 de marzo de 1985; "Establece normas sobre Constitución, Misión, Dependencia y Funciones de las Fuerzas Armadas".

15 D.S. N° 94, 6 de noviembre de 1996, Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

16 Diario Oficial N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999.

17 Operación de Paz es todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o Mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

18 Operaciones de imposición de la paz tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiotelegráficas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas.