

CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

*Edmundo González Robles **

*“Roma ya no está en Roma: tendrá que perecer o igualarse en adelante a la mitad del mundo”.
Adriano, Publio Elio, Emperador Romano (76-138).*

Introducción.

El suscrito tuvo la excelente oportunidad de participar, representando a la Armada de Chile, en una Mesa Redonda en torno al tema de las Operaciones de Paz, el cual augura ser más bien recurrente en los próximos años. Por ser una materia que no pertenece a nuestro ámbito normal de estudio, el cual podría clasificarse en el amplio espectro de la Guerra y la Crisis, estimo de todo interés que nuestros lectores se compenentren en sus difusos conceptos y entorno, ya que si bien nuestro país posee cierto grado de experiencia en este tipo de operaciones, la verdad comparativa respecto a la experiencia alcanzada por otros países es abismante.

Esta Mesa Redonda se realizó en la ciudad de Nueva York, entre el 5 y el 7 de junio del presente año, organizada por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas.

Lo que se expone a continuación, fueron las principales conclusiones del debate producido al cabo de tres días de discusiones en relación al tema. Su texto reproduce las opiniones tanto de autoridades de Gobierno, como también de miembros de nuestra representación diplomática ante la ONU y de los delegados institucionales de las cinco ramas de la Defensa Nacional, lo que a juicio del suscrito da mayor valor, representación y sinergia al documento en sí, manteniendo en perspectiva que constituye un ejercicio académico y que en ningún caso pretende ser la opinión oficial del Gobierno de Chile en torno a la temática.

En su discusión se abarcan tópicos tales como: la oportunidad de participación de los países en vías de desarrollo; las experiencias de Chile en este tipo de operaciones; aspectos relevantes en cuanto a geografía, cultura e idioma; cooperación regional en las Operaciones de Paz y su necesaria capacitación; las denominadas Fuerzas de Reserva, el interés nacional en juego de cada participante y su financiamiento; la interoperatividad de las fuerzas en acción; la posible participación de contingentes civiles en dichas operaciones; y, por último, el impacto que éstas pudiesen generar en la opinión pública de los respectivos países.

Operaciones de paz: ¿Cuándo los países pobres pelean las guerras de los ricos?

El fin de la Guerra Fría generó, en la década de los años 90, profundos cambios en el carácter y sentido de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Los conflictos regionales e intraestatales adquirieron mayor fuerza, la desaparición de la amenaza soviética hizo resurgir, en Estados Unidos, un viejo debate entre aislacionistas e internacionalistas. Situaciones dramáticas como el genocidio de Ruanda, contribuyeron al desprestigio de una tarea que entró en crisis administrativa, financiera y, sobre todo, de legitimidad. En el mundo de hoy, es más difícil para un país justificar la muerte de un soldado en zonas lejanas, que durante los años de confrontación entre las dos grandes potencias mundiales.

La ONU se encuentra en medio de un intenso debate sobre los desafíos de las Misiones de Paz, en un mundo donde el combate no es la única herramienta para imponer y mantener la paz, y donde saber cuándo y cómo retirarse es crucial para decidir si se puede o no intervenir en un conflicto. Uno de los puntos más controvertidos de esta discusión, es el mecanismo de toma de decisiones sobre las Operaciones de Paz. Muchas veces, unos pocos países miembros del

Consejo de Seguridad, definen batallas en las que luego sus connacionales no participarán directamente.

Fortalecer el papel de Naciones Unidas en la paz y la seguridad mundial, es de directo interés para los países más pobres o pequeños. La función de la ONU en esta materia es irremplazable. Pero hoy se considera necesario que el Consejo de Seguridad consulte individualmente con los países contribuyentes de tropas y equipos sus decisiones sobre Operaciones de Paz. "No hay misiones sin tropa. El Consejo debe involucrar más a los contribuyentes, para que los cambios de mandato que suelen producirse sobre la marcha, no confundan a los comandantes de las tropas en terreno", se argumenta. De hecho, existe poca interacción entre los países contribuyentes, el Consejo de Seguridad y el Secretario General, a pesar de que se están haciendo grandes esfuerzos para mejorarla.

En toda Misión de Paz los principales actores son: el Secretario General de Naciones Unidas, facultado para proponer una operación al Consejo y encargado de elaborar el Informe sobre la Operación de Paz, donde se describe su curso y se afinan los principales detalles; el Consejo de Seguridad, que autoriza la misión, con cierta influencia del Secretario General y de los medios de comunicación; la Asamblea General, donde están los países que aportan contingentes; y otros actores fuera del sistema de Naciones Unidas, como las partes en disputa.

En el proceso intervienen la ONU, las Misiones Permanentes, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y otros agentes de los Gobiernos, y el equipo operacional de los países y de la organización.

No es un proceso simple ni directo. De allí, la necesidad de introducir reformas que permitan a los contribuyentes y al Secretario General, determinar si la misión propuesta permitirá alcanzar los objetivos que se persiguen, si existe un mandato adecuado, si las tropas solicitadas son suficientes. Se trata de involucrar más a los países que aportan contingentes, hasta ahora marginados de la toma de decisiones.

Los autores del Informe sobre Operaciones de Paz, solicitado por el Secretario General, conocido como "Informe Brahimi", se sintieron decepcionados por la reacción de países del Grupo de los 77, que vieron en él una suerte de conspiración de Estados Unidos y los países más desarrollados, para "espíar" al tercer mundo y para fomentar intervenciones bajo el rótulo de "ayuda humanitaria".

Aunque la discusión sobre intervención humanitaria no figura en el informe, esta respuesta refleja una atmósfera de sospecha, que tiñe el debate sobre la capacidad técnica y financiera de las Naciones Unidas, para las Operaciones de Paz, y la propuesta de incrementar su potencial de análisis e inteligencia.

En respuesta a esa desconfianza, se señala que Estados Unidos tiene una gran influencia, pero no sobre "la ONU", sino sobre cada uno de los estados miembros de la organización. Fortalecer a las Naciones Unidas es, desde esa óptica, la mejor forma de reducir la presión que ejerce Estados Unidos sobre los países pequeños.

En la actualidad, los 15 miembros del Consejo de Seguridad son los encargados de autorizar una Operación de Paz y determinar su mandato. Ello, requiere de al menos nueve votos a favor y no pueden estar en contra ninguno de los cinco miembros permanentes del Consejo, que tienen poder de veto (China, Francia, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos). El papel del Secretario General, es formular recomendaciones e informar sobre los progresos de la misión. El departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO), es el responsable de la dirección ejecutiva, administración y apoyo logístico de la operación.

Los países miembros del Consejo suelen no contribuir con tropas a las misiones definidas por ellos mismos, porque ello les significaría pagar un alto costo ante la opinión pública de sus

respectivos países. Por eso, las Operaciones de Paz tradicionales, consideradas más fáciles de manejar (se mencionan las de Etiopía y Eritrea), tienen mucha oferta de personal: permiten a los países ricos satisfacer un principio sin arriesgar vidas. Este punto es crucial para países que, como Jordania, se han convertido en importantes contribuyentes con tropas a las Misiones de Paz. El rechazo de los países industrializados a enviar contingentes a misiones peligrosas, se considera una inaceptable falta de voluntad política, en la búsqueda de un sistema más equitativo de toma de decisión y aporte de tropas.

La discusión sobre Operaciones de Paz se ha centrado, en los últimos años, en incrementar la velocidad de reacción entre las decisiones que adopta el Consejo de Seguridad y su materialización, con la llegada de cascos azules a terreno, y en mejorar el papel de la Secretaría General de Naciones Unidas. En esa línea se orientan los acuerdos sobre Fuerzas de Reserva (de los que Chile es signatario) y la solicitud de recursos y capacidades adicionales para Operaciones de Paz, recomendadas en el Informe Brahimi.

Aunque mejorar la movilización es requisito para un sistema eficiente de mantenimiento de la paz, desde la perspectiva de los no alineados, se piensa que hay más que ganar en el debate sobre la voluntad política de los países industrializados, que en el de las capacidades adicionales de las Naciones Unidas en esta materia. Por eso, se propone enfrentar unidos a los industrializados y hacerles ver la necesidad de que resistan la presión de su opinión pública y asuman riesgos.

La participación y el liderazgo de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, tienen un papel central en esta discusión. Durante su participación en el Consejo, Jordania hizo presente (en enero de 2001) que de 189 Estados de Naciones Unidas, 22 estaban participando en Operaciones de Paz y sólo 2 eran miembros del Consejo, situación que calificó como vergonzosa. Los países que envían tropas se estarían convirtiendo en mercenarios de los que aportan dinero y equipos.

Por eso, se afirma que no se debe alentar la participación en Operaciones de Paz de manera ingenua y gratuita. Si se piden contingentes para una misión peligrosa, algunos países están sosteniendo la postura de enviar tropas sólo a condición de que haya igual participación de los países más desarrollados. Lo que ocurre es que las Naciones Unidas están dejando los costos de las operaciones complicadas a los países menos poderosos y los más poderosos no otorgan el necesario paraguas de protección. La pregunta entonces es, ¿cómo lograr mejor representación de los contribuyentes de tropas en el Consejo?

La idea de utilizar tropas mercenarias, sugerida al interior de Naciones Unidas hace dos o tres años, cuando el Secretario General pasaba por un momento de desesperada necesidad de tropas, ha sido descartada por considerarse que tiene más riesgos que ventajas, sobre todo en la protección de los refugiados. La principal objeción, es la imposibilidad de considerar todos los factores en juego y predecir con exactitud el resultado de una Operación de Paz. Se resolvió actuar con cautela y tratar de convencer a los países industrializados de participar en las operaciones. Pero no ha concluido el debate: "si nos vamos a transformar en proveedores de cuerpos para que los ricos pongan sus equipos, nos hacemos mercenarios de los ricos", se señala. La respuesta es presionar a los cinco miembros del Consejo de Seguridad para que aporten gente. En Chile, valdría la pena abordar este punto en el ámbito de la Cancillería.

Si se considera que en un extremo de la línea, está la idea de utilizar fuerzas mercenarias para el mantenimiento de la paz, y en el otro, están los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, responsables de la decisión, pero sin tropas en terreno, la pregunta que surge es, ¿dónde, entre estos dos polos, se sitúa un país como Chile?

Los países de tamaño intermedio, deben buscar la forma de insertarse en el sistema de Naciones Unidas, de manera de optimizar su influencia en la toma de decisiones. Vale la pena

estudiar los ejemplos de Holanda, Nueva Zelandia o Canadá, países no miembros del Consejo, pero que han logrado una influencia considerable.

La decisión de cada país de participar o no en una Operación de Paz, estará determinada por la capacidad de análisis de las Naciones Unidas, para evaluar el conflicto en el que se pretende intervenir, la forma en que se defina y autorice la operación, el mandato y la estrategia para poner fin a la intervención. Los países que no son parte del Consejo de Seguridad, deben buscar formas de incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones.

Respecto de la relación entre países del Consejo de Seguridad y contribuyentes de tropas que buscan aumentar su participación en las decisiones, vale la pena aclarar un punto sobre la relación con Estados Unidos: fortalecer las Naciones Unidas, no significa ir en contra de los intereses de Estados Unidos. Estados Unidos influye en las Naciones Unidas y en cada uno de sus miembros. La intención de fortalecer la acción coordinada de la humanidad en su conjunto, de la que Estados Unidos forma parte, no es incompatible con un esquema de cooperación, y así lo entienden los propios Estados Unidos. Sólo una muy pequeña parte de las iniciativas de Naciones Unidas molesta a Estados Unidos. El resto, contribuye a descargar responsabilidades que para ese país no es conveniente asumir en solitario. Naciones Unidas es indispensable para Estados Unidos, porque le evita cumplir una función de policía mundial. Hay muchos intereses convergentes entre Naciones Unidas y Estados Unidos, de manera que no debe verse en el fortalecimiento de Naciones Unidas una intención de debilitar a Estados Unidos.

Chile y las Operaciones de Paz.

Históricamente, Chile ha dado una gran relevancia al sistema internacional y a las Naciones Unidas. Tempranamente, el país se orientó hacia su inserción en el mundo y consideró el desarrollo del derecho internacional como parte de su política exterior. La Constitución establece en su artículo 5, que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Fue uno de los 51 países que firmaron la Carta que dio origen a las Naciones Unidas en 1945 y en 1948 participó en la segunda Operación de Paz de la organización, en la zona de India-Pakistán, para supervisar la tregua en el conflicto.

La participación en Operaciones de Paz, entendida como una decisión de Estado, es un tema que se está discutiendo en el país. En mayo y junio de 2000, se realizaron en Santiago dos seminarios sobre el tema, en los que participaron los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, y las Fuerzas Armadas. Entre el 5 y el 7 de junio de 2001, la Misión de Chile ante Naciones Unidas fue sede de un tercer encuentro en esta misma línea.

Debates recientes sobre el papel de las Fuerzas Armadas, según la Constitución de 1980, han concluido que ésta contiene elementos suficientes para sentar las bases de una definición acerca del papel de las Fuerzas Armadas en los nuevos desafíos de las Misiones de Paz. En esta discusión y en el marco del proceso de elaboración del Segundo Libro de la Defensa Nacional, se considera necesario mejorar los mecanismos de toma de decisión, para la participación de Chile en Operaciones de Paz. Esto involucra el estudio caso a caso de los requerimientos de la Asamblea General de Naciones Unidas y la coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, incluida en forma específica la función de la Misión de Chile ante la ONU.

Aunque Chile es signatario de los convenios de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz, los 12 últimos requerimientos formulados por la organización, han sido rechazados por el Gobierno. En Cancillería, se argumenta que esta situación obedece a la primacía de criterios técnicos y objeciones de las Fuerzas Armadas, por sobre los compromisos políticos del país. Se considera, asimismo, insuficiente la coordinación entre los Ministerios de

Defensa y Relaciones Exteriores, e inadecuado el funcionamiento del Comité de Análisis, creado especialmente para estudiar la participación de Chile ante los diferentes requerimientos.

Es claro que las objeciones al envío de contingentes en los niveles operacionales (Fuerzas Armadas) y estratégicos (Ministerio de Defensa), están subordinadas a la decisión política. Chile ha participado en las Operaciones de Paz de Kuwait, Cambodia, Irak y Timor Oriental, a pesar de las limitaciones de recursos y personal. Las Fuerzas Armadas insisten en que su tarea es apoyar las decisiones políticas y no producir trabas técnicas.

Para avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos ante la Organización, puede ser útil estudiar la experiencia de países que, siendo pequeños, tienen una intensa participación en Operaciones de Paz, como Jordania o Nueva Zelandia. Las Operaciones de Paz -en las que confluyen la política exterior y la política de defensa propenden a un mundo regulado, lo que es beneficioso para países pequeños si se considera que la ausencia de regulación equivale a la primacía de la fuerza.

El objetivo de los convenios de Fuerzas de Reserva, es responder con celeridad a los requerimientos de Naciones Unidas. Para eso, el país debe adoptar las medidas que le permitan cumplir los plazos establecidos.

Por eso se propone crear o fortalecer estructuras existentes para asesorar al Presidente de la República, en la decisión de participar o no en Operaciones de Paz, en un marco lo más representativo posible. Desde la Cancillería, se sugiere repensar el sistema de toma de decisión, por considerar que hoy prima un criterio técnico-militar, por sobre consideraciones políticas. Se señala que las orientaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores deben tener mayor peso: no basta con el intercambio esporádico de información entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa y la Misión de Chile ante Naciones Unidas. Debe existir un grupo de análisis permanente, capaz de determinar el interés nacional y recoger las opiniones técnicas. Por otro lado, se propone considerar las Operaciones de Paz como intervenciones orientadas a la paz y a la reconstrucción de las instituciones y de la sociedad civil. En lo concreto, se sugiere poner en funcionamiento un foro Ministerio de Relaciones Exteriores-Ministerio de Defensa que, como el de política antártica, funcione con regularidad y profesionalismo. En esta mayor coordinación entre Defensa y Relaciones Exteriores, se señala que las embajadas deben tener un diálogo más estructurado con Defensa. Por ejemplo, la relación con las empresas fabricantes de armas, es un tema que se maneja desde la Defensa, pero puede haber beneficios no explorados en proponer tareas en ese ámbito a las representaciones diplomáticas.

El Grupo de Análisis de Operaciones de Paz, que tiene existencia legal a partir de un decreto firmado por el Presidente Frei y ratificado por el Presidente Lagos, involucra a Relaciones Exteriores y está facultado para convocar a quien estime pertinente. Se sugiere sacar provecho a esta Institución que ya existe.

A nivel mundial, es usual que las Direcciones Militares y los Comandantes en Jefe, sean reticentes al envío de tropas a Operaciones de Paz, por la seguridad de su gente, insuficiencias para dar apoyo logístico a sus tropas en el extranjero o dudas acerca de la composición de una Misión de Paz. Pero es finalmente en el nivel político, donde se decide la participación. Los militares asesoran a los políticos, pero deben estar preparados para participar aunque no sea su voluntad, porque sólo así habrá posibilidad de una misión exitosa.

Desde la Cancillería de Chile, se percibe que ha prevalecido el criterio técnico por sobre consideraciones políticas. Cuando la Misión de Chile ante Naciones Unidas presenta requerimientos para participar en Operaciones de Paz, se convoca al Grupo de Análisis de Operaciones de Paz que formula recomendaciones. Desde las Fuerzas Armadas, se destaca que dada la importancia de la definición técnica, el empleo de las fuerzas en Misiones de Paz debe considerar la opinión de las instituciones militares y policiales. Se señala que la definición de la participación de Chile en Operaciones de Paz con criterios técnicos, tiene su razón de ser y que no

es fácil destinar personal que cumple tareas en el país a misiones en el exterior. Con todo, si se establece que es necesario hacerlo, hay una definición política y se asume como prioritaria esa decisión.

Por otro lado, se propone impulsar la participación de Oficiales chilenos en el estamento burocrático de Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Este año se abrieron 19 puestos en la División de Planificación del DPKO y sólo se presentaron dos Oficiales de la Armada; nadie se propuso de las otras ramas o policías, que tenían más probabilidades de acceder a los puestos, por el hecho de haber participado en Operaciones de Paz, lo que era un requisito esencial.

Chile promueve el concepto de intervención humanitaria, pero éste no forma parte de ninguna definición formal. Se aclara este tema frente al debate en caso que el país quisiera tener un papel activo en el tema conceptual sobre la intervención humanitaria y al mismo tiempo señalar que no está en condiciones de participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Se destaca la necesidad de medir las consecuencias de nuestras propias definiciones: si mañana hay una crisis en un país de América Latina, el respaldo a la intervención humanitaria significaría estar dispuestos a apoyar una intervención bélica en contra de las Fuerzas Armadas de algún país del área. Se hace urgente una discusión sobre este punto en Chile.

Respecto a los próximos encuentros preparatorios del Segundo Libro de la Defensa Nacional (a mediados de junio de 2001), sobre asuntos comunes a los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, se indica que la intervención humanitaria es un tema en desarrollo, pero que no forma parte de las definiciones de Estado en esta materia. Se aclara que el Libro abordará las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, pero no la intervención humanitaria. La política de Defensa debe ser consensuada, estatal y supra partidaria, para que tenga respaldo nacional. Esto vale también para las Operaciones de Paz.

Geografía, Cultura e Idioma.

Para las fuerzas que participan en Operaciones de Paz, es una inquietud conocer la forma como afectará a su personal la participación en Operaciones de Paz lejos de su territorio, con características distintas a las que les fueron enseñadas en su preparación para la defensa o la seguridad en el país, y en condiciones geográficas y culturales distintas.

Además del riesgo de vida que implican las misiones de paz, los efectos de esta experiencia en la vida profesional, personal y familiar, deben ser tomados en consideración. En esta materia es fundamental aplicar el sentido común en la distribución de las tareas. Por ejemplo, durante Operaciones de Paz en Croacia, batallones provenientes de países cálidos eran destinados a las zonas más frías y viceversa, lo que podría haberse evitado con facilidad.

También, deben haber observadores militares que sepan de qué se trata la misión y que sientan confianza en ella. Independiente de su nivel profesional, a algunas personas les gusta el trabajo en Operaciones de Paz ya otras no. Los países deben intentar involucrar a quienes quieren estar en estas misiones y no obligar a nadie a participar contra su voluntad. Es imprescindible enviar a las personas más adecuadas para la misión.

Más que las diferencias con la cultura local, la dificultad en las Operaciones de Paz es el dominio del inglés, o de la lengua en que se desarrolle la misión. Por lo general hay pocos Oficiales con dominio suficiente del idioma, y cuando se produce una crisis, las instrucciones deben ser muy precisas. Esto genera un problema real, que fue serio para el desempeño de Jordania en Sierra Leona. Por otro lado, en lo cultural, Jordania fue el primer batallón musulmán en Serbia, y aunque había escepticismo al comienzo, tuvo muy buena aceptación. Lo mismo ocurre en Timor Oriental.

Dificultades como el clima y las costumbres se superan, según personas con experiencia en estas situaciones, con relativa facilidad. En Timor Oriental, al principio, los oficiales jordanos sólo recibían quejas. Unos meses después, cuando se destinaron algunos batallones Jordanos a

Sierra Leona, la gente que había servido en Timor se dio cuenta que las condiciones allí eran difíciles, pero al menos sabían que no iban a morir. En Sierra Leona no existía tal certeza.

Lo importante, es que la selección del personal de las Operaciones de Paz sea rigurosa, producto de un cuidadoso proceso de selección.

Cooperación Regional y Capacitación.

Constituye sin lugar a dudas un problema, el hecho de que las fuerzas que se envían a Operaciones de Paz han recibido formación para la guerra, para el combate, muy distinta a la capacitación para una misión de este tipo.

Para las tareas militares nacionales, los soldados usan camuflaje, no quieren ser vistos; en las Operaciones de Paz se suben a una colina con un casco azul, para asegurarse de que las partes en conflicto noten su presencia. Hay que tener presente esta diferencia y preparar a los soldados para estas misiones, y ayudarlos a volver posteriormente a su función en la Defensa Nacional. Los combates entre países son tan antiguos como la historia misma; el mantenimiento de la paz tiene 50 años.

El trabajo que se pueda realizar a nivel regional debe ser estudiado, teniendo presente que hay áreas de desempeño que escapan a las regiones. En términos de programas de entrenamiento y de intercambio de información, hay espacio para la cooperación regional. No se trata de integración de fuerzas, sino de envío simultáneo de misiones a un mismo lugar o de la creación de un área de entrenamiento o preparación combinada, como el que existe en Canadá.

Al preparar al personal de la defensa para misiones de paz, se debe considerar la formación y el trabajo conjunto con personal civil involucrado en las operaciones.

Nueva Zelanda, con unas Fuerzas Armadas pequeñas y no preparadas para las Operaciones de Paz, capacitó a su contingente en un centro de entrenamiento con ayuda británica. Ese país, no tiene un instituto de formación especial para el mantenimiento de paz, a diferencia de Canadá. Actualmente, existe un debate a nivel de los partidos políticos neozelandeses, sobre la necesidad de establecer una organización de ese tipo. Por el momento, su aporte es más bien en capacidad de combate, como ocurrió con las tropas que enviaron a Timor Oriental, para reducir la milicia.

Canadá considera que las misiones no deben depender de la ONU para capacitación. Con un claro liderazgo en esa materia, propone fomentar seminarios y debates más allá de las posiciones políticas de cada país. La capacitación debe incluir a diplomáticos, militares y estamentos de la sociedad civil que participan en las misiones, como la Cruz Roja y otros.

El entrenamiento es primordial. Se sugiere por eso analizar la alternativa más costo-efectiva para Chile. En este ámbito, se debe estudiar una posible alianza con otros países.

Participación de Chile: fuerzas de reserva, interés nacional y financiamiento.

El principal Objetivo Nacional es el Desarrollo Nacional. Este, a su vez, tiene un componente internacional, porque hoy el desarrollo no se concibe sin la inserción en mercados internacionales. La inserción internacional de Chile, a su vez, se ve beneficiada si hay un orden internacional regulado.

Las principales potencias mundiales no necesitan normas para defender sus intereses; pueden imponerlas por su propio peso. Los países más pequeños sí necesitan regulaciones que los protejan. Las misiones de paz son una respuesta a la necesidad de un espacio internacional regulado. Es tarea de las autoridades de Relaciones Exteriores y Defensa, generar una opinión en este sentido al interior del Estado de Chile.

Chile debe ofrecer menos y participar más. Hasta ahora, el país ha tenido una participación constante, pero pequeña en comparación con otros países latinoamericanos como Uruguay. Hay que estudiar las ventajas reales de las Operaciones de Paz, para las instituciones armadas, en términos de entrenamiento, recursos materiales y tecnológicos, como consideración importante en la decisión de enviar personal a las zonas en conflicto. También es necesario analizar las razones que han llevado a rechazar las últimas 12 peticiones de Naciones Unidas, para que el país participara en misiones de paz.

La participación de Chile en la intervención de Timor Oriental es un ejemplo de coordinación entre intereses comerciales y estratégicos: la necesidad de presencia política en la zona del Asia Pacífico, para reforzar los intereses económicos y comerciales, confluyó con una clara definición de política exterior y con los aportes de la política de Defensa. En la línea de definiciones coordinadas, es necesario determinar asuntos tales como:

- Si es mejor aumentar la presencia donde ya estamos, en vez de dispersar fuerzas en otras misiones.
- Si es conveniente participar en misiones con otros países latinoamericanos para reforzar la imagen de la región.
- Si el país debe intervenir en Operaciones de Paz por un interés general en asuntos internacionales o sólo allí donde sus intereses inmediatos estén en juego.

Buscar la participación que sea conveniente al interés nacional no es trivial. Chileno puede darse el lujo de participar en Operaciones de Paz por un afán altruista. Sin embargo, los intereses nacionales no necesariamente son regionales. En lo que sí hay acuerdo, es en que esos intereses son los que deben determinar la participación en Operaciones de Paz.

Pero, ¿es parte del interés Nacional fortalecer a las Naciones Unidas? Chile ha hecho suyos intereses del derecho internacional, convenciones y ha obtenido una considerable inserción internacional. Participa activamente en Naciones Unidas y en otros foros. La solución pacífica de controversias y el respeto del derecho internacional, es interés directo de Chile como país pequeño. Entonces, las fuerzas de paz y sus misiones tienen un valor en sí mismo para Chile. A partir de esa definición, es que se debe analizar la capacidad de equipamiento y las condiciones técnicas.

El objetivo de los acuerdos sobre Fuerzas de Reserva, una idea en desarrollo desde 1993, es dar a las Naciones Unidas información confiable sobre la disponibilidad de recursos de los países contribuyentes. Durante la crisis de Ruanda, la información mostró ser más ficción que realidad. Unos 33 Gobiernos estaban suscritos al acuerdo de reserva, pero eso no se tradujo en aportes a la misión. Los compromisos de reserva no obligan a participar; la decisión queda sujeta a los gobiernos en momentos de la crisis. Desde Naciones Unidas se plantea perfeccionar el sistema para hacer un seguimiento mes a mes, en lugar de año a año, sobre los activos que están realmente disponibles.

También se quiere alentar la coordinación entre contribuyentes potenciales de tropas, por ejemplo, con una brigada multinacional de reserva, de manera que al momento del despliegue, los miembros de una brigada ya se conozcan y hayan trabajado juntos a nivel de oficina y, de ser posible, en algún entrenamiento en terreno. Ello, porque durante los primeros meses de una misión siempre es difícil la cohesión del grupo. En los arreglos de reserva, lo que más se necesita hoy son unidades especializadas. Aunque los batallones de infantería son necesarios, ingenieros y médicos siempre son más difíciles de conseguir.

La participación de Chile en acuerdos de Fuerzas de Reserva, obliga a mantener fuerzas dispuestas a acudir a misiones de paz. Eso implica considerar la capacitación para esta tarea y

equipamientos diferenciados de los que se usan tradicionalmente en la Defensa. Debe haber coherencia entre lo que Chile ofrece y las fuerzas que tiene desplegadas, y lo que es más relevante, se debe responder a los requerimientos con la celeridad que solicita Naciones Unidas.

Frente a las críticas por el incumplimiento de las peticiones de Naciones Unidas, se señala que son sólo 50 hombres los que Chile tiene destinados a Operaciones de Paz, pero que éste es un número importante y ha significado un esfuerzo institucional muy grande. Estas personas, más tres helicópteros y un equipo terrestre, representan un esfuerzo que no todos los países pueden realizar a 18 mil kilómetros de sus fronteras.

También en respuesta a las críticas por los “requerimientos rechazados” en las últimas 12 peticiones, se argumentan razones puntuales para no enviar personal a Sierra Leona. Las Operaciones de Paz tienen gran complejidad. Se necesita un plan de acción, un plan de desarrollo y la voluntad de invertir dinero en el equipamiento de las Fuerzas Militares y Civiles que se empleen en la misión. Acudir con mal equipamiento es ir al fracaso. Mantener operacionales aeronaves en Timor Oriental, por ejemplo, equivaldría a un costo de tiempo de guerra en época de paz.

Por último, se señala que el Estado Mayor de la Defensa Nacional responde a las solicitudes de contribución sobre la base de las consideraciones de las instituciones. Es decir, hay un análisis que se podría dar a conocer si se activa el Grupo de Análisis sobre Operaciones de Paz.

Entre las sugerencias de cambio institucional, se considera necesario determinar la modalidad de salida de tropas chilenas, por campañas de mantenimiento de la paz, con un sistema de viáticos que sea compatible con Naciones Unidas, para que no haya que financiarlo como se hace hoy, como Agregadurías Militares.

Existe una definición estándar del equipamiento básico para cualquier Misión de Paz: ese material debe estar disponible. Naciones Unidas puede reembolsar el costo de ciertas necesidades específicas para una región determinada, y si se cuenta con el resto, se puede hacer que la misión afecte lo menos posible el presupuesto. Chile creó recientemente un fondo para compensar la tardanza de entre 6 y 12 meses de los reembolsos de Naciones Unidas.

En esta materia, hay quienes piensan que no es la asignación de los fondos el problema, sino su formulación, porque se trata de materias nuevas y no hay mecanismos institucionalizados. La comisión ad-hoc que estudiará la próxima edición del Libro de la Defensa tratará este tema, así como la necesidad de contar con análisis geopolíticos y geoestratégicos para las misiones de paz. El Ministerio de Defensa creó recientemente un equipo multi-institucional al que se deberían agregar las opiniones de Relaciones Exteriores y de Hacienda, como también tiene estructurada la información del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAC).

El análisis de los ofrecimientos de Naciones Unidas es relevante. Chile debería desarrollar la capacidad de anteponerse a ellos, analizando la conveniencia de participar en todos los lugares donde existen conflictos e incorporando al análisis las reglas de enfrentamiento que establece el mandato, para conocer exactamente qué tareas tendrían que cumplir nuestras tropas, especialmente si se considera usar la fuerza. Al mismo tiempo, debe haber un adecuado sistema de mando y control, especialmente si se quiere participar en operaciones bajo el amparo del Capítulo VII. Ante estos ofrecimientos, es necesario realizar un análisis científico de los aspectos de financiamiento para maximizar nuestros recursos.

Interoperatividad.

Antes de definir el uso de una u otra fuerza para Operaciones de Paz, es necesario identificar los atributos y debilidades técnicas de cada una de las fuerzas a utilizar (por ejemplo, la autonomía naval y la rapidez aérea), y las características de la misión, para aportar con la fuerza más adecuada al escenario de la operación.

Nueva Zelanda, por ejemplo, ha usado su fuerza naval con éxito en el bloqueo comercial a Irak; también en el mantenimiento de paz en Camboya, para custodiar algunos ríos. Uruguay tiene una misión naval en el Congo. Las fuerzas navales son especialmente útiles para imponer regímenes de sanciones, que tienen creciente importancia.

En las Operaciones de Paz, la interoperatividad de las fuerzas adquiere una relevancia especial, desde el punto de vista técnico y también por sus connotaciones políticas. El tema debe ser estudiado por las autoridades de Gobierno y canalizado en acciones diplomáticas y políticas. Por ejemplo, los acuerdos de asociación política con la Unión Europea, actualmente en curso, deberían incluirlo.

La interoperatividad es un tema más importante para la Armada que la logística, que tiene mayor relevancia en el caso de las fuerzas terrestres. Coaliciones con países vecinos o grupos regionales son beneficiosas para la interoperatividad. Los ejercicios navales con Argentina, por ejemplo, han permitido superar dificultades en ese ámbito.

Al enviar personal de las Fuerzas Armadas a operaciones internacionales, Chile gana experiencia, pero también debe ganar interoperatividad, ya que ella se traduce en capacidades que son muy caras, y que de otra forma el país no podría financiar.

Es cierto que el dominio del inglés plantea un obstáculo, pero es distinto comunicarse que interoperar. Lo segundo, implica establecer vínculos técnicos entre fuerzas. De haber un interés real de Chile, podrían realizarse gestiones diplomáticas ante la OTAN o con Estados Unidos sobre este punto. El carácter de socio no miembro de la organización que tiene Argentina, ha demostrado ser más que honorífico: le ha dado interoperatividad en la OTAN.

La interoperatividad (en especial de las fuerzas de aire y mar) es requisito para participaren fuerzas multinacionales, pero las invitaciones a Chile, por ejemplo, para participar en la fuerza del Golfo Pérsico, no han sido de interés para el país. Por eso, se recomienda centrar la atención en Naciones Unidas y desarrollar capacidad para integrarse en fuerzas bajo mandato de Naciones Unidas, no sólo con países de la región sino con otros como Canadá y los países escandinavos, que tienen experiencia en Operaciones de Paz.

Dado que Estados Unidos mantiene siempre el mando en las operaciones conjuntas en que participa, puede ser más interesante para Chile buscar nexos de capacitación y ejercicios con la Unión Europea.

Contingente Civil de Operaciones de Paz.

Desde Naciones Unidas, hay conciencia de la necesidad de nuevas herramientas para enfrentar los cambios que han sufrido las Operaciones de Paz durante la última década. De allí las estrategias multidimensionales de mantenimiento de la paz, que incluyen mecanismos para robustecer las instituciones de la zona en crisis.

Se trata de restablecer la función policial, para que la población tenga fe en que la policía está ahí para proteger a la población y controlar el crimen, y no como arma de uno de los bandos en conflicto. El componente electoral es importante para definir las nuevas autoridades, pero

también como un elemento de largo plazo, vital para la estabilidad política tras el retiro de la misión. También, se persigue el respeto de los derechos humanos a través del robustecimiento de las instituciones.

El apoyo político del Consejo de Seguridad es necesario, pero no suficiente, para el éxito de una misión de mantenimiento de la paz. En primer lugar, es necesaria la capacidad disuasiva del Poder Militar. Pero luego se requieren otras medidas más sutiles que permitan crear las condiciones para el retiro de la misión.

Entre los "incentivos positivos" a la institucionalización está el desmantelamiento de las fuerzas en combate, que suelen emplear a personas que nunca han desarrollado otra actividad. Para ellos hay que crear perspectivas de una vida digna, a través de capacitación y micro créditos, que les permitan desarrollar una actividad productiva. Se puede ayudar a que grupos combatientes se conviertan en partidos políticos legítimos. Es necesario que la oposición pueda jugar un papel en la política democrática. Debe haber una comunicación efectiva con la población en dos sentidos: las fuerzas de paz en contacto directo con la población y en trabajo con sus dirigentes. La paz duradera sólo se construye con apoyo de la gente local.

El ámbito de las Operaciones de Paz sobrepasa el empleo de las Fuerzas Armadas y policiales: incluye tareas más extensas en las que Chile puede contribuir, ampliando el marco de su aporte a elementos en los que tiene fortaleza por su experiencia histórica.

En esta tarea cabe un papel al Congreso Nacional. Hay que buscar la integración del Legislativo, que tiene la función institucional de aprobar las Operaciones de Paz. Mientras los militares y policías chilenos en Operaciones de Paz suman unas 50 personas, las que participan en calidad de observadores son cientos: hay una experiencia que puede servir para entrenar a más participantes civiles. La Agencia de Cooperación Internacional, por ejemplo, debería preparar gente para la cooperación en tareas de reconstrucción.

En cuanto al papel del Parlamento, en buena medida la motivación para participar en la misión de Timor Oriental provino, de que dos parlamentarios chilenos fueron a la zona y luego asistieron a la sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se trató el problema. Se generó además, una relación más cercana entre la Cancillería y personas que viven en Timor. La participación de civiles es importante para la difusión de lo que esto significa en la opinión pública.

Naciones Unidas está intentando crear una Fuerza de Reserva con personal civil. Chile tiene convenios, a través de su Servicio Electoral, para la formación de personal de la administración pública en zonas en crisis. La cooperación no se ofrece directamente al país, sino a través de las Naciones Unidas. Se puede preparar un "paquete" institucional, un aporte alternativo a las tropas y los equipos, una oferta institucional enfocada al fortalecimiento de la administración pública. Se trata de cooperar con las habilidades y conocimientos que Chile posee en áreas como el registro civil, registro electoral, impuestos internos, tesorería u otros.

Un grupo de trabajo de estas características, tiene la ventaja de representar al país como un todo, y las personas de las Fuerzas Armadas se sentirán más respaldadas si hay también un contingente del área médica, registro civil, y equipos de hospitales de campaña.

Hay un vínculo crítico entre mantenimiento de la paz y desarrollo. Por eso, en esta noción de las Operaciones de Paz las agencias de desarrollo trabajan con Defensa y Relaciones Exteriores, creando un paquete capaz de producir un impacto. Aunque los organismos están acostumbrados a trabajar solos, este trabajo integrado abre nuevas posibilidades.

Opinión Pública.

Nueva Zelanda ha perdido soldados en Operaciones de Paz, pero ello no ha disminuido el respaldo de una opinión pública que ve en el sistema de Naciones Unidas una protección a los países pequeños.

La prensa y la opinión pública se preguntan siempre, qué gana el país al enviar tropas y participar en Operaciones de Paz. La propia realización de esta Mesa Redonda ocasionó esa inquietud en Chile. El país debe estar preparado para enfrentar y responder a esta legítima preocupación.

Las definiciones que Chile ha asumido en materia de Operaciones de Paz, las declaraciones del Libro de la Defensa y los puntos de convergencia de la política Exterior y de Defensa del país, son elementos a considerar en esa respuesta. Los formadores de opinión y líderes políticos, como los parlamentarios, deben ser tomados en cuenta. Son las autoridades de Gobierno las que deciden cuál es el interés de Chile, y deben estar preparadas para responder en qué beneficia al país esto y por qué le sirve más que construir un hospital en alguna región del territorio.

Es necesario un buen sistema de comunicación social, crear conciencia acerca de las responsabilidades del país y tener presente la justificación final del interés nacional. La experiencia muestra que integrar a civiles en las misiones de paz es muy positivo para el manejo comunicacional.

Conclusiones.

1. Los conflictos regionales e intraestatales han adquirido mayor fuerza; la desaparición de la amenaza soviética hizo resurgir, en Estados Unidos, el viejo debate entre aislacionistas e internacionalistas ("Roma ya no está en Roma...")
2. Muchas veces, unos pocos países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, definen batallas en las que luego sus con nacionales no participarán directamente. Luego, para el resto, saber cuándo y cómo retirarse de una Operación de Paz, es crucial para decidir si se puede o no intervenir en un determinado conflicto.
3. Es válido que las Operaciones de Paz tiendan a ser multidisciplinarias, pero hay que recordar que no hay misiones efectivas sin tropas en presencia ("No puede haber buenas leyes sino donde hay buenas tropas, y donde hay buenas tropas conviene que sean buenas las leyes", Nicolás Maquiavelo).
4. No deja de ser interesante la posición del llamado Grupo de los 77, países que han visto en las Operaciones de Paz una suerte de conspiración de Estados Unidos y los países más desarrollados, para espiar al tercer mundo y para fomentar intervenciones bajo el rótulo de "ayuda humanitaria".
5. En la actualidad, los 15 miembros del Consejo de Seguridad de la ONU son los encargados de autorizar una Operación de Paz y determinar su mandato. Ello, requiere de al menos 9 votos a favor y no puede estar en contra ninguno de los 5 miembros permanentes del Consejo, que tienen poder de veto (Estados Unidos, Federación Rusa, China, Reino Unido y Francia).
6. A enero de 2001, de los 189 estados miembros de la ONU, 22 estaban participando en Operaciones de Paz; de estos últimos, sólo 2 eran miembros del Consejo de Seguridad, situación que por algunos países participantes ha sido calificada de vergonzosa. Los países que envían tropas se estarían convirtiendo en mercenarios de los que aportan dinero y equipos.

7. La idea de utilizar tropas mercenarias, sugerida al interior de la ONU hace dos o tres años, ha sido descartada por considerarse que tiene más riesgos que ventajas, sobre todo en la protección de refugiados.
8. La ONU es indispensable para los Estados Unidos de América, ya que le evita cumplir una función de policía mundial (...tendrá que perecer o igualarse en adelante a la mitad del mundo”).
9. Aunque Chile es signatario de los convenios de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz, los 12 últimos requerimientos formulados por la organización, han sido rechazados por nuestro Gobierno. Por eso, se propone crear o fortalecer estructuras existentes para asesorar al Presidente de la República, en la decisión de participar o no en Operaciones de Paz, en un marco lo más representativo posible.
10. Debe existir un grupo de análisis permanente, capaz de determinar el interés nacional y recoger las opiniones técnicas. Asimismo, se propone considerar las Operaciones de Paz, como intervenciones orientadas a la paz y a la reconstrucción de las instituciones y de la sociedad civil del lugar de interés. El Grupo de Análisis de Operaciones de Paz, que tiene existencia legal a partir de un decreto firmado por el Presidente Frei y ratificado por el Presidente Lagos, como también la futura conformación del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAC), por parte del Ministerio de Defensa Nacional, parecieran ser la orientación correcta en esta materia.
11. El nuevo Libro de la Defensa 2002, abordará las Operaciones de Paz de la ONU, pero no la intervención humanitaria, por ser un tema en desarrollo. La política de defensa debe ser consensuada, estatal y suprapartidaria, para que tenga respaldo nacional. Esto es válido también para las Operaciones de Paz.
12. Las guerras entre países son tan antiguas como la historia misma; el mantenimiento de la paz tan sólo tiene 50 años (“La historia es maestra de vida”, Cicerón).
13. Las principales potencias mundiales no necesitan normas para defender sus intereses; pueden imponerlas por su propio peso. Los países más pequeños sí necesitan regulaciones que los protejan. Las Operaciones de Paz son una respuesta a la necesidad de un espacio internacional regulado.
14. Chile debe ofrecer menos y participar más, pero no puede darse el lujo de participar en Operaciones de Paz por un afán altruista. Sin embargo, los intereses nacionales no necesariamente son regionales. En lo que sí hay acuerdo, es en que esos intereses son los que deben determinar la participación en una determinada Misión de Paz. Luego, las Fuerzas de Paz y sus misiones tienen un valor en sí mismo para Chile. A partir de esa definición, es que se debe analizar la capacidad de equipamiento y las condiciones técnicas de dichas fuerzas.
15. Las Reglas de Enfrentamiento, que establece el mandato, son fundamentales para conocer exactamente qué acciones tendrían que cumplir nuestras tropas, especialmente si se considera el uso de la fuerza. Asimismo, debe existir un adecuado sistema de mando y control, sobre todo si se quiere participar en operaciones bajo el amparo del Capítulo VII.
16. En las Operaciones de Paz, la interoperatividad de las fuerzas participantes adquiere una relevancia especial, desde el punto de vista técnico y también por sus connotaciones políticas. Las Fuerzas Navales son especialmente útiles para imponer regímenes de sanciones, que tiene creciente importancia, especialmente si se consideran los atributos inherentes al Poder Naval. Consecuentemente, la interoperatividad de las fuerzas es un tema que adquiere mayor relevancia para la Armada que la logística, la que, obviamente, se convierte en vital para el caso de las Fuerzas Terrestres.

17. Son las autoridades de Gobierno las que deciden cuál es el interés nacional de Chile, y deben estar preparadas para responder a la opinión pública, en qué beneficia al país la participación en una determinada Operación de Paz y por qué le sirve más que construir un hospital en alguna región del territorio.

* Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor. Graduado del U.S. Naval War College (NCC-97). Magíster en Ciencias, Mención Administración, de la Universidad Salve Regina, Newport, R.I., y Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Mención Geopolítica, de la Academia de Guerra Naval. Destacado Colaborador, desde 1990.

1. Participaron como panelistas invitados: el Embajador Lakhdar Brahimi, representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para Operaciones de Paz, una verdadera eminencia en torno al tema; el Jefe de Políticas Especiales del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, Christopher Coleman; el Representante Permanente Alterno de Canadá ante Naciones Unidas, Embajador Michel Duval; el Representante Permanente Alterno de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas, Embajador Trevor Hughes; el Mayor General Klaus Ross, Asesor Militar de la Misión Permanente de Holanda ante Naciones Unidas; el Presidente Internacional de Peace Academy, David Malone; el Representante Permanente de Jordania ante las Naciones Unidas Embajador Seid Ra'ad Zeid Al Hussein; y el Coronel Michael Snell, Asesor Militar de la Misión Permanente de Canadá. De Chile, participaron por el Ministerio de Relaciones Exteriores el Embajador Luis Winter y el Consejero Renán Ballas. Del Ministerio de Defensa, el Subsecretario de Guerra Gabriel Gaspar, el Subsecretario de Carabineros Patricio Morales, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional General (A) Ricardo Gutiérrez y el General (R) Alfredo Canales. De la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas, participaron el Representante Permanente de Chile ante la ONU, Embajador Juan Gabriel Valdés y el Representante Permanente Alterno Embajador Cristián Maquieira, el Consejero Waldemar Coultts, el Primer Secretario Cristián Streeter y el Capitán de Navío Lorenzo De la Maza. Por las Instituciones de la Defensa Nacional, Carabineros e Investigaciones de Chile, participaron el suscrito, el Capitán de Navío Francisco Guzmán, el Coronel de la Fuerza Aérea José Huepe, Coronel de Carabineros Luis Abarca, el Prefecto de Investigaciones Mario Escárte y el Teniente Coronel de Ejército Valentín Segura.