

# PARTICIPACIÓN NACIONAL EN OPERACIONES DE PAZ

Rafael Recasens Figueroa \*

*“Soldados, defended la paz, incluso a costa de vuestra vida si fuera necesario.” Juan Pablo II.*

## Introducción.

La situación de cambios trascendentales que ha caracterizado a la humanidad en los últimos años, que a pesar de las nuevas condiciones existentes, principalmente a causa de la caída del Muro de Berlín y disolución de la Unión Soviética, no ha hecho disminuir los antagonismos entre los Estados como al interior de los mismos, sino que por el contrario, se mantiene el resurgimiento de antiguas diferencias o se generan nuevas, como son los diferendos fronterizos, nacionalismos, problemas étnicos, económicos, religiosos y la explosión demográfica entre otros, causa de los conflictos armados que aún forman parte de la realidad internacional.

A este nuevo escenario mundial, se suma la globalización y consecuente interdependencia entre los estados, que genera la ampliación de sus relaciones y la consecuente reubicación en el concierto mundial, en busca de adquirir una nueva estatura política en pos de los beneficios que ello conlleva. Sin embargo, esto hace que cualquier conflicto repercuta negativamente de una u otra forma en las naciones del mundo.

Lo anterior ha significado en primer lugar que los organismos internacionales redoblen sus esfuerzos para conseguir la anhelada paz en el mundo, ocupando un sitio preponderante las Naciones Unidas (N.U.) por su universalidad (189 países miembros), que hace legítimo su accionar en este sentido y, en segundo lugar, los países estén dispuestos a asumir el costo de lo que ello significa, poniendo a disposición de estos organismos fuerzas militares adecuadas para contribuir a dicho logro ante cualquier conflicto que la amenace. De este modo, la presencia de los cascos o boinas azules de N.U. en algún lugar del mundo, es la expresión física del deseo de la comunidad internacional y de la autoridad moral de la Organización para resolver los conflictos.

Producto de esta situación, es que desde la creación del citado organismo hasta 1988, las operaciones de paz desarrolladas en el mundo llegaban tan sólo a 15, pero los hechos derivados del término de la Guerra Fría hicieron aumentar esta cantidad a 54 misiones, existiendo 15 en pleno desarrollo el día de hoy.

Por ello, las tradicionales operaciones de paz llevadas a cabo hasta la década de 1980, destinadas principalmente a prevenir una escalada de las tensiones entre las superpotencias, con objetivos estáticos, limitados y de base neutral, traducidos en supervisión de treguas y separación de fuerzas, han sufrido posteriormente un profundo cambio hacia condiciones más activas y complejas, que requieren un nuevo planteamiento no sólo de los medios, sino también de los métodos para implementar los Mandatos establecidos por el Consejo de Seguridad de N.U.

Las actuales operaciones de paz no sólo involucran aspectos militares sino que para llegar a buen término tienen también una gran interdependencia de otros organismos de N.U. y de diversas organizaciones no gubernamentales (O.N.G.), lo cual las convierte en multifacéticas y las hace abandonar el estricto concepto de operaciones de mantenimiento de la paz que se acuñaba hasta ahora, para quedar incluidas en el más amplio de operaciones de paz.

Ello crea la necesidad de que los estados capaciten adecuadamente al personal militar que destinen a estas actividades, cuyos procedimientos difieren en muchos aspectos de la tradicional forma de actuar de las FF.AA. Sobre los hombros de ellas entonces, en la eficiencia de sus

estructuras, en su adiestramiento y respetabilidad, descansa la paz social en la esfera internacional y su prestigio en la sociedad de las naciones.

Sin embargo, las FF.AA. no deben jamás olvidar que aún cuando el valor e importancia de las misiones de paz para los fines de la seguridad y progreso de las naciones es un acto trascendente, esta es una acción que no las aparta de su función principal, cual es la de existir para la defensa de la patria, de su patrimonio moral, cultural y material, de su integridad territorial, de su independencia política y económica y de las instituciones nacionales.

### **Antecedentes legales.**

A. Hasta la década recién pasada no existía una política clara y definida en cuanto a la contribución y compromiso nacional en los aportes a tareas de paz o humanitarias, quedando sujeta ésta normalmente a los criterios políticos e intereses imperantes en el momento, pero sin un soporte legal definido.

En 1991, el Gobierno promulgó la Ley N° 19.067, que regula la salida y entrada de tropas al territorio de la República. Aún cuando con esta Ley se avanzó en lo que respecta a regularizar la participación nacional en misiones de las FF.AA. al extranjero, mantenía una serie de ambigüedades respecto a las operaciones de paz y quedaba abierta a muchas interpretaciones.

B. En 1996, se promulga la primera Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, especificando con esto el tipo de tareas que se apoyarían. Las operaciones de mantenimiento de la paz se encuentran reguladas en el Capítulo VI de la Carta de las NN.UU., que dicen relación con el apoyo al arreglo pacífico de las controversias. A grandes rasgos, estas operaciones no implican el uso de la fuerza, excepto como autodefensa, y normalmente se cumplen con el consentimiento o a pedido de las partes involucradas.

En términos generales se entiende por Mantenimiento de la Paz algunas de las siguientes tareas:

- Verificación de cese del fuego.
- Colaboración en la separación de fuerzas.
- Supervigilancia de las líneas divisorias o de zonas de exclusión.
- Escolta o conducción de ayuda humanitaria.
- Supervigilar la desmovilización de combatientes.
- Colaborar con programas de desminado.
- Observador en actos eleccionarios.
- Contribuir al éxito de programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.
- Cooperación en la mantención del orden público después del cese de hostilidades.

C. Conveniencias de orden político estratégico y de compromisos internacionales, llevaron en octubre de 1999 a modificar esta política, objeto adoptar un mayor compromiso hacia dichas tareas, involucrando a partir de esa fecha la participación general del Estado de Chile en Operaciones de Paz, ampliando con esto la colaboración del país a todos los casos que considera la Carta de las NN.UU. en estas materias, incluyendo lo señalado en el Capítulo VII, en cuanto a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de ella o de actos de agresión, el cual regula lo relativo a las operaciones de imposición de la paz. La diferencia fundamental con la anterior radica en que las operaciones de imposición comprenden acciones coercitivas y se cumplen con o sin el consentimiento de las partes involucradas. Normalmente se emplea el poder militar en acciones de combate para lograr o imponer la paz a el o los beligerantes, regulándose para este caso el accionar de las fuerzas conforme se señala en las leyes y convenios internacionales para la guerra.

Como resguardo a las fuerzas y al interés nacional, se expresa en esta política que Chile se reserva el derecho de analizar “caso a caso” los requerimientos que se le efectúen y decidir

soberanamente si acepta o niega su participación, y sólo asigna los medios para los fines que fueron requeridos, es decir, no los pone a libre disposición de NN.UU.

Además, en ella se clarifica lo que se entiende por operación de paz, fijando un marco legal preciso que regula los aportes de los medios solicitados, que a la letra dice: "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".

### **Breve reseña histórica de la experiencia nacional.**

Desde la década de 1930 Chile ha venido participando en diferentes misiones de paz de las NN.UU., la O.E.A. o a consecuencia de Tratados Internacionales, lo cual no lo hace un advenedizo en las citadas tareas, pero comparativamente su contribución en cantidad de medios ha sido escasa en relación con el resto de los países de la región. ( Ej.: desde 1990 a la fecha Argentina ha contribuido con aproximadamente 16.500 hombres, Uruguay con 11.000 y Chile con 612). La participación histórica nacional hasta la fecha es la siguiente:

- En 1935, en la Comisión Militar Neutral para la Pacificación del Chaco Boreal, en la guerra sostenida entre Paraguay y Bolivia.
- A partir de 1949, en el Grupo de Observadores Militares de NN.UU. en India y Pakistán.
- A partir de 1967, en la Misión de NN.UU. para supervisar la Tregua en Palestina.
- En 1969, a requerimiento de la O.E.A., en el conflicto sostenido entre El Salvador y Guatemala.
- Entre 1991 y 1992, en la Misión de Observación de las NN.UU. en Irak-Kuwait después de la Guerra del Golfo.
- Entre 1992 y 1995, en la Misión de Observación de las NN.UU. en el Salvador.
- Entre 1992 y 1993, en la Misión de NN.UU. para la Autoridad de Transición en Camboya.
- En 1993, en la misión de la O.E.A. para el desminado en Nicaragua.
- Entre 1995 y 1999, en la Misión de Observadores Militares para el conflicto entre Ecuador y Perú, en base al Tratado de Río de Janeiro de 1942.
- Entre 1996 y 1998, en la Misión de Observación de las NN.UU. en Guatemala.
- A partir de 1996, en la Comisión de Observación de NN.UU. en territorio Iraquí.
- A partir de 1997, en la Misión de Paz de NN.UU. en Bosnia-Herzegovina.
- A partir de 1999, en la Misión de Paz de NN.UU. en Kosovo.
- A partir del mes de enero de 2000, en la Misión de Paz de NN.UU. en Timor Oriental.
- A partir del mes de abril de 2001, en la Misión de Paz de NN.UU. en Chipre, integrando el Batallón que mantiene Argentina en dicho lugar.

### **Fuerzas de Reserva (Stand by Forces).**

En noviembre de 1999, el Gobierno de Chile suscribió con NN.UU. un Memorándum de Entendimiento relativo al compromiso nacional de contribuir con personal y material a las Fuerzas de Reserva (Sistema Stand By Forces) que mantiene dicho organismo para satisfacer sus necesidades en el despliegue oportuno de medios a las misiones de paz que resuelva ejecutar, acortando con ello los tiempos de respuesta, que es uno de los mayores inconvenientes que se presentan.

Su finalidad es tener información precisa sobre las fuerzas y otros recursos que un estado miembro de NN.UU. podría aportar, manteniéndolas en una condición de entrenamiento y preparación predeterminada, sirviendo como base de datos para facilitar la planificación. Estos recursos pueden ser militares, policiales o civiles. Sin embargo, ello no impide que NN.UU. pueda requerir otros medios no considerados en el citado acuerdo.

Actualmente se encuentra en estudio por parte de NN.UU., los plazos de respuesta definitivos que se exigirán a los países para poner los medios a su disposición, ya que los

considerados a la fecha (14 días) no se ajustaban a la realidad de la gran mayoría de los Estados participantes, tanto por problemas administrativos y legales internos, como por la necesidad de capacitar adecuadamente a las fuerzas para la misión particular que se les requiera.

Al respecto, en el último informe del Secretario General de NN.UU. durante el año 2000, relativo a la marcha de las operaciones de paz, éste hace mención que para el citado estudio se tendrá como base evaluativa un plazo de respuesta de 30 días para operaciones del tipo tradicional y de hasta 90 días para las operaciones complejas.

Sin embargo, aún cuando dichos plazos se encuentran contemplados en el Memorándum de Entendimiento que se suscribe con NN.UU., se debe considerar que una vez aceptada la participación a una misión de paz, viene posteriormente todo un proceso de negociación para determinar la forma en que se brindará dicho apoyo y los reembolsos que se otorgarán, lo cual aumenta los tiempos para ejecutar el despliegue.

En total, 87 estados han firmado este compromiso hasta la fecha, lo que le permite contar a NN.UU. con aproximadamente 147.000 efectivos a nivel mundial, en condiciones de concurrir en un relativo corto tiempo a una operación de paz.

El siguiente es un resumen de los principales medios que Chile ha ofrecido como Fuerzas de Reserva:

#### **A. Ejército.**

- 1 Compañía de Infantería Mecanizada (173).
  - 1 Pelotón Aéreo (33).
  - 1 Pelotón de Exploración Mecanizado (28).
  - 1 Unidad de Intendencia (40).
  - 1 Pelotón de Ingenieros (25).
  - 1 Sección de Telecomunicaciones (18).
  - 1 Unidad Médica de Nivel 1 (8).
  - 1 Sección de Material de Guerra (20).
  - 1 Pelotón de Transporte Liviano (25).
  - 26 Oficiales como Observadores Militares y de Estado Mayor.
- Total 396 personas.*

#### **B. Armada.**

- 1 Fragata Misilera (264).
  - 1 Compañía de Infantería de Marina (161).
  - 1 Sección de Apoyo Logístico (33).
  - 1 Sección de Policía Militar (26).
  - 1 Elemento de Mando (12).
  - 1 Partida de Ingenieros de Combate (10).
  - 11 Oficiales para Asuntos Públicos, Observadores Militares y de Estado Mayor.
- Total 517 personas.*

#### **C. Fuerza Aérea.**

- 1 Unidad de Transporte de Helicópteros Medianos (20).
  - 1 Unidad de Transporte Táctico de Ala Fija (18).
  - 1 Agrupación Médico Sanitaria de 2º y 3er. Escalón de Atención (51).
- Total 89 personas.*

#### **D. Carabineros.**

- 50 Policías.

## **E. Policía de Investigaciones.**

- 10 Policías

## **F. Servicio Electoral.**

- 25 Expertos en Organización y Observación Electoral.

## **Capacitación.**

Dado el paulatino incremento de solicitudes de NN.UU. para participar en este tipo de operaciones, al interés y voluntad política del Gobierno de concurrir en apoyo del citado organismo y al volumen de personal y material que eventualmente podría participar, genera la necesidad de considerar tanto a nivel nacional como institucional la creación de una instancia de capacitación especializada en estas materias, orientada a establecer una doctrina común al respecto y que permita a su vez contribuir al adecuado y seguro desempeño de las fuerzas en el extranjero. Sin embargo, ella debe enmarcarse en los procedimientos propios que NN.UU. ha fijado para estas actividades, específicamente en lo siguiente:

### **A. Tipo de capacitación definida por NN.UU.**

Muchas de las competencias requeridas por el personal de las FF.AA. para participar en Operaciones de Paz, son de conocimiento general de cualquier militar y forman parte de las actividades de entrenamiento habitual que desarrollan en el cumplimiento de sus funciones profesionales

No obstante, NN.UU. ha definido tres niveles de capacitación para el personal involucrado en estas operaciones:

#### *1. Nivel Estratégico.*

Referido al establecimiento de los objetivos políticos de la Naciones Unidas y los Mandatos para las misiones de paz. Se desarrolla a nivel individual y tiene carácter informativo. Su propósito es permitir un adecuado entendimiento del rol de este organismo en asuntos de política y seguridad internacional.

#### *2. Nivel Operacional.*

Referido a los conocimientos necesarios para transformar un Mandato de misión de paz en un plan operacional, la obtención del personal necesario para su ejecución y la implementación de medidas tanto administrativas como logísticas para su cumplimiento. Está orientado a los planificadores y al igual que el nivel estratégico, tiene carácter informativo.

#### *3. Nivel Táctico.*

Referido a las necesidades particulares que requieren los individuos y las unidades que desarrollan la operación de paz. Está orientado a las técnicas operacionales utilizadas por las NN.UU. y a los aspectos de derecho internacional que las envuelven. En ella se han definido a su vez tres tipos de competencias específicas según cual sea el papel del personal o fuerza involucrada:

##### **a. Observadores Militares:**

Requieren instrucción en aspectos geopolíticos del país o área objetivo de la misión, estudio y análisis de los Mandatos, técnicas de observación, establecimiento de puestos de observación, técnicas de patrullaje, investigación de incidentes, idiomas, negociación, enlaces y elaboración de reportes. No requieren una capacitación especial que involucre el uso de la fuerza.

##### **b. Fuerzas Terrestres:**

Además de las capacidades anteriores, estas fuerzas requieren en general de un sólido entrenamiento previo en las competencias propias de tipo militar. Sin embargo, previo al despliegue deben ser instruidos en aspectos específicos tales como entrenamiento práctico en

establecimientos de puntos de control, centro de distribución de ayuda humanitaria, trabajo en puestos de mando, manejo de refugiados y desplazados, técnicas de negociación, escolta de convoyes, reacción ante francotiradores, reglas de enfrentamiento, etc.

**c. Fuerzas Navales:**

Requieren de una capacitación especial y diferente a las fuerzas terrestres, particularmente en aspectos tales como técnicas de bloqueo, abordaje de naves, conducción de operaciones marítimas, etc.

En este aspecto, es necesario tener presente que los riesgos de participación en una misión de paz no estarán dados principalmente por la ejecución de operaciones navales típicas, ya que normalmente se realizan en lugares donde la capacidad de reacción contra medios navales es prácticamente nula. Ello hace requerir, sin modificar el entrenamiento normal de las unidades navales, agregar o incrementar la capacitación para actuar en la interceptación, abordaje y registro de naves mercantes, lo cual se estima será de mayor probabilidad de ocurrencia en operaciones de paz, siendo el desafío por tanto lograr que la dotación supere entre otros los siguientes parámetros básicos:

- Técnicas de interceptación creíbles, donde el eficiente accionar artillero cobra vital importancia.
- Técnicas de abordaje, actividad que en oportunidades requerirá de las partidas correspondientes acciones de asalto desde plataformas aéreas (autodescenso de helicópteros) o de superficie (escalamiento por los costados de la nave), con el consecuente apoyo de fuego desde la unidad naval.
- Técnicas de combate (individuales y colectivas) en espacios cerrados por parte de las partidas de abordaje ante acciones de resistencia armada, incluida las precauciones a considerar cuando se actúa en petroleros o buques con carga peligrosa.
- Técnicas de registro de naves y control de detenidos.
- Conocimientos sobre la documentación de exigencia internacional objeto ser verificada durante el registro de las naves.
- Técnicas básicas de negociación orientadas a obtener la cooperación de la tripulación, hacer cumplir exigencias coercitivas o actuar en caso de captura y secuestro.
- Técnicas para el manejo de refugiados.

**B. Aspectos de interés a tener presente en la capacitación.**

1. Las operaciones de paz no son un problema de simple aplicación de normas de comportamiento o reglas de enfrentamiento como normalmente se podrían catalogar, sino que es mucho más complejo que ello, ya que modifica radicalmente conceptos de aplicación normal para un militar. El desafío es inculcar un punto de vista completamente diferente, en donde el soldado entrenado para la guerra debe ahora impedirla por todos los medios.

Aspectos tales como la agresividad característica que debe destacar en todo hombre de armas no tienen cabida en una operación de paz, ya que para el soldado de NN.UU. no existe enemigo, él es neutral, imparcial y no toma partido por ningún bando en pugna, por tanto sus herramientas permanentes son la tolerancia, la paciencia, el respeto, la negociación, la mediación y el entendimiento, en lo cual debe constituirse en un experto, contribuyendo con ello a la transparencia del accionar de NN.UU.

Estas, y no las acciones militares, serán las más probables en las que el soldado deberá participar. Sin embargo, como militar debe estar en condiciones de actuar ocasionalmente en acciones de combate, lo cual contrasta con lo anterior y presenta un difícil dilema que deben enfrentar los comandantes durante la operación.

Aquí es donde el entrenamiento tradicional no es suficiente y debe ser suplementado, más que reemplazado, por uno específico y más complejo con las herramientas necesarias que requieren las misiones de paz.

Así también, dada la complejidad de estas operaciones, los mayores problemas y accidentes acaecidos durante ellas, según señala NN.UU., es cuando se han empleado tropas con escasa o nula preparación previa en la materia.

Por ello, la adecuada capacitación de los soldados antes de su despliegue es de vital importancia y por las circunstancias antes señaladas, requiere ser impartida en centros especialmente dedicados al tema y no en establecimientos normales del área propia de la defensa, aún cuando las actividades de entrenamiento posteriores son una responsabilidad ineludible de las instituciones que proveen el personal. Ello a su vez implica, que al término de la comisión y previo a volver a su función normal, el personal debe pasar por un breve período de readaptación, tanto en lo psicológico como en lo profesional.

2. El conocimiento del idioma inglés es requisito indispensable para el personal que participa en una operación de paz, siendo su dominio una característica fundamental tanto para los mandos como para el personal de comunicaciones. A contar del año 2001, producto de los innumerables problemas acaecidos por falta de dominio de este idioma, NN.UU. comenzó a evaluar al personal designado por los países y los repatriará en caso de no cumplir los parámetros que se han fijado para el conociendo del inglés.

3. Las operaciones en zonas urbanas es otra particular forma de entrenamiento que debe ser incluida en la preparación de las fuerzas, considerando que muchas de sus actividades se desarrollan dentro de ciudades o áreas pobladas, técnicas que son de difícil aplicación y requieren de un tratamiento especial.

4. La preparación y el apoyo a la familia del personal que participa en operaciones de paz es otro aspecto de importancia a tener en cuenta tanto durante la fase capacitación en el país como posteriormente durante el período de ejecución de la misión. En ello se debe considerar aspectos tales como asistencia social, médica, legal y la necesaria relación con la Institución mientras dure la ausencia del jefe de hogar.

5. Uno de los principales problemas que debe enfrentar directamente un comandante y en general las fuerzas en una operación de paz, es lo concerniente a aspectos de asuntos civiles, lo que requiere de técnicas especiales, como son entre otras las de negociación, las cuales no son un tema de dominio o empleo común en las operaciones militares. Como ejemplo de ello se tienen los siguientes:

- Relación con las autoridades locales para obtener facilidades y cooperación en las operaciones, cumplimiento de los acuerdos logrados, imposición de medidas coercitivas, cumplimiento de las Resoluciones de NN.UU., etc.
- Relación con los civiles del área para satisfacer sus necesidades, imponer restricciones, manejo de refugiados, etc.
- Relación con las facciones en pugna para obtener ceses del fuego, separación de fuerzas, imponer restricciones, respeto a los civiles, intercambio de prisioneros, etc.- Negociación y comportamiento en caso de captura y secuestro por parte de fuerzas irregulares.
- Relación con los medios informativos, las cuales deben ser de especial interés y dedicación, considerando que la experiencia señala en términos extremos que su condicionalidad puede facilitar o hacer fracasar la misión. La idea es adelantarse a los eventos, para ganar y mantener la iniciativa comunicacional. En ello, NN.UU. exige a sus fuerzas transparencia y evitar todo tipo de censura, considerando que correctamente aplicada, esta relación con la prensa se transforma en un multiplicador de fuerzas, particularmente en situaciones de crisis. La idea es ser honesto, positivo y profesional, sin embargo, las fuerzas subordinadas sólo pueden dar información una vez autorizados por el mando correspondiente.
- Coordinación con las O.N.G., las cuales normalmente actúan bajo sus propios parámetros y no se enmarcan en los procedimientos de NN.UU. El poder e importancia de algunas de ellas no siempre facilita su cooperación y restringe la aplicación de medidas coercitivas.

- El hecho de llegar normalmente antes que las fuerzas de NN.UU. al área de acción y permanecer en ella una vez éstas se retiran, con todos los riesgos que ello implica, les da un derecho moral que no es posible desconocer.
- Relación eventual con países vecinos del área de operaciones, para obtener entre otras facilidades de tránsito por su territorio, especialmente de convoyes con elementos de ayuda humanitaria, lo cual no siempre es fácil de concretar, al existir normalmente intereses contrapuestos que las hacen poner restricciones insalvables o requerimientos económicos de envergadura.

6. La mayoría de las situaciones descritas, dada la grave connotación legal que pueden tener, ha hecho que los países participantes en operaciones de paz asignen abogados a las unidades desplegadas, los cuales asesoran directamente a los mandos involucrados. Este personal debe tener la preparación necesaria en derecho internacional y procedimientos legales de las NN.UU., como también ser instruidos en forma especial en aspectos geopolíticos del área donde serán desplegados. Asimismo, su condición militar es requisito imprescindible, dado que, al igual que el resto del personal participante, debe estar en condiciones de enfrentar acciones de combate en defensa propia.

El asesoramiento de estos profesionales se realiza desde los inicios mismos del requerimiento de participación por parte de NN.UU., siendo ejemplo de su labor las siguientes tareas:

- Analizar el Mandato de NN.UU. para determinar su compatibilidad con la legislación nacional. No existe una lista formal de tareas reconocidas o comunes para las Resoluciones de este organismo ya que cada operación de paz es única y particular, por consiguiente requerirán un tratamiento diferente para cada uno de ellos.
- Participar en la confección del Memorándum de Entendimiento (M.O.U.) entre el país que aporta las fuerzas y NN.UU., el cual, en términos generales, regula los procedimientos legales, administrativos y logísticos para ello. Al tener las características de un contrato, requiere de una negociación con ese organismo.
- Participar en la confección de la Carta de Asistencia Operativa (L. O. A.) entre el país que aporta las fuerzas y NN.UU., para todo el material especial y procedimientos no considerados en el Memorándum de Entendimiento, que al igual que el caso anterior tiene las características de un contrato.
- Participar en los requerimientos a ser incluidos en el Acuerdo del Status Operativo de la Fuerza (SOFA), suscrito entre las NN.UU. y el país donde se desarrolla la operación de paz. Este es un documento donde se incluyen, entre otros temas, aspectos legales por los cuales se registrarán las fuerzas de NN.UU. y las facilidades que se le otorgarán, en ámbitos tales como:
  - \* Uso de servicios médicos, instalaciones, excepción de impuestos, etc.
  - \* Inmunidades, jurisdicción legal y procedimientos que se aplicará al personal de NN.UU. a consecuencia de hechos derivados de su desempeño en la operación como por circunstancias particulares ajenas a ella. De igual forma, la legislación que se aplicará a los nacionales del país por acciones en contra del personal o intereses de NN.UU.

En este aspecto es necesario tener presente que la política de NN.UU. ante hechos de violación de la ley nacional donde se está operando, transgresiones a la legislación internacional o por actos de indisciplina de los miembros del personal militar que actúa como integrantes de su organización, es que sean enjuiciados bajo la legislación de sus propios países, para lo cual serán inmediatamente repatriados. El país deberá informar al más breve plazo a NN.UU. lo obrado con el infractor.

- Revisión de las Reglas de Enfrentamiento, asegurando que éstas no excedan el Mandato de NN.UU., se ajusten al derecho y a las convenciones internacionalmente reconocidas, no sobrepasen las regulaciones legales propias de cada uno de los países participantes y las leyes locales del país donde se opera. Estas Reglas son formuladas normalmente por las NN.UU., asesorada militarmente por su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (Department of Peacekeeping Operations, DPKO). Antes de ser oficialmente impartidas a las fuerzas, se distribuyen a los estados participantes para su aceptación.



- Asesorar en toda la variedad de problemas legales que pueden surgir durante la operación.

### **Consideraciones especiales.**

La loable iniciativa de lograr la paz en el mundo, tiene sin embargo algunos matices que es conveniente tener presente al momento de involucrarse en estas operaciones, principalmente porque en algunos casos persiguen conveniencias particulares de las grandes potencias, referidas ellas a aspectos de orden económico, político y de derecho internacional, como también a consideraciones de procedimientos, organización y voluntad de NN.UU. Este Organismo, que fue fundado, como se declara en su Carta, para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, siendo ella la principal y más importante de sus funciones y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada, desde su creación, en reiteradas oportunidades, no ha estado a la altura de este desafío, como tampoco desgraciadamente lo puede estar hoy en día. Dicha condición requiere de un radical cambio de actitud, tanto de los países miembros como del organismo mismo, para hacer creíble y efectiva las tareas y resultados esperados en pro de la paz, siendo ellos principalmente:

#### **A. De Nivel Político .**

1. A nivel sudamericano y en especial comparativamente con América del Norte, Europa y Africa, el presupuesto de defensa de los países es significativamente menor. En contraste, mucho se habla del desarme y aún cuando algún progreso se ha alcanzado en este campo, el desarrollo y la producción de armamento continúa siendo un negocio de los países del primer mundo, que les reporta miles de millones de dólares. Pero increíblemente, continúan preconizando el desarme y la reducción de las FF.AA. de los estados más débiles, bajo el supuesto pseudo patrocinio de las NN.UU., la cual aportaría los medios para brindar la seguridad colectiva a las naciones, lo que implica una seria amenaza al concepto de soberanía nacional, siendo un aspecto muy discutible y cuestionable. Por ello, es práctica común que las decisiones de la Asamblea General, dominada por el voto de muchos países de reciente creación, son cuestionadas por las grandes potencias, de la misma forma que el poder de veto de los grandes que integran el Consejo de Seguridad, causa suspicacias entre los estados menores.

2. Esta situación implica a su vez que las operaciones de paz requieren ante todo que la paz se alcance, lo que en la práctica ha sido de escasa realidad en las intervenciones de NN.UU., principalmente porque los estados poderosos sólo resuelven temas de su interés, confirmando la vieja máxima de que la razón del más fuerte es siempre la mejor. La autoridad y la credibilidad por tanto de las NN.UU. estarán comprometidas mientras la solución de los conflictos internacionales siga siendo tratada dentro de los estrechos intereses económicos y políticos de las potencias mundiales, en detrimento de los principios universales de respeto a la dignidad humana. Estas sospechas se fundamentan en las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad, que ignora muchas veces actos de agresión cuando le conviene o las usa de acuerdo a las conveniencias del momento, como razones para justificar intervenciones.

Sin embargo, para ser justos también, se hace necesario reconocer que si algunos conflictos no se han resuelto, no ha sido porque no se conocieran técnicas de arreglo pacífico ni porque tales técnicas fueran inadecuadas. La falla se ha debido, en primer lugar, a la falta de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus controversias, en segundo lugar, a la falta de autoridad de un tercero cuando se ha optado por ese procedimiento y, en tercer lugar, a la indiferencia de la comunidad internacional ante un problema o al que se le ha restado importancia.

3. De igual forma, en ocasiones ha faltado el consenso que anteriormente justificaban las operaciones de paz tradicionales, cuando nacían del convencimiento de las partes de que no tenían otra salida que no fuera la mediación. Ahora, cuando la ONU empujada por la opinión pública internacional asume la responsabilidad de apaciguar conflictos en donde las partes no han llamado para ello, puede ser necesario adoptar posiciones que no siempre agrada a los implicados. Ello, aún cuando está contemplado en el Capítulo VII de la Carta, es sumamente peligroso, tanto

para una organización de estados soberanos donde se supone que todos deben ser iguales, como para los mismos participantes, que comprueban angustiados, como los cascos azules dejan de ser mediadores para convertirse en blancos de las iras de las partes.

4. Encontrar un punto de equilibrio a satisfacción de todos es, evidentemente, difícil. Cada vez se acepta más que una intervención para salvaguardar los derechos humanos ha dejado de ser una injerencia en asuntos internos para convertirse en un deber universal, pero mientras ello no sea convenientemente regulado bajo el derecho internacional, quedará sujeto a las arbitrariedades políticas del momento.

5. Así también, la ONU no es un organismo independiente e insensible a las razones de los miembros que la componen; antes bien se debe a ellos, a sus contribuciones, tanto económicas como de efectivos militares y, en buena parte, son estos mismos Estados quienes deciden donde, cuando y como se ha de intervenir. Dicha situación, reafirma la necesidad de urgentes reestructuraciones del Organismo, especialmente de la Secretaría y del Consejo de Seguridad. La primera para mejorar sus atribuciones y conducir las operaciones con la firmeza y puntualidad que requieren, y el segundo, para acabar de una vez con el orden resultante de la Segunda Guerra Mundial, que ha quedado desfasado.

6. De haber un cambio de actitud al respecto, sería ilusorio esperar sin embargo que las NN.UU. tengan la capacidad de impedir eventuales conflictos, si no dispone a su vez de una capacidad de disuasión efectiva, a través de una fuerza poderosa e imparcial que garantice transparencia en su accionar, para alcanzar el derecho de la humanidad a vivir en paz y libertad.

## **B. De Nivel Ejecutivo.**

Las NN.UU., dada la magnitud y relevancia que han adquirido las operaciones de paz, creó a partir de 1993 un departamento especialmente dedicado al tema (DPKO), con el propósito de mantener el mayor grado posible de control sobre las operaciones que dirige y de conseguir la adecuada coordinación entre todos los componentes que participan en cada una de ellas. Lo anterior incluye la centralización del apoyo logístico y administrativo, de tal forma obtener antecedentes fidedignos para las compensaciones económicas que debe otorgar a los países que aportan contingentes por los gastos que su participación pueda ocasionarles.

Sin embargo, la burocracia propia de este organismo y la escasa experiencia en el tema de sus integrantes, han hecho difícil su adecuado funcionamiento y efectividad, traduciéndose en engorrosos y largos procedimientos que norman la participación de las fuerzas en las operaciones de paz. A ello se agrega la abultada planta administrativa de personal que ello genera, de los cuales tan sólo un 15% aproximadamente son militares. Esta planta absorbe un tercio del escuálido presupuesto para las misiones a desarrollar, que alcanzó aproximadamente a US\$ 2.500.000.000 para el año 2000. Como dato comparativo, esta misma cantidad de recursos es la que maneja anualmente en su presupuesto el Departamento de Policía de Nueva York. Por ello, resolver la creciente desproporción entre las responsabilidades y recursos de las NN.UU. es una tarea imperiosa de resolver.

Estas situaciones no hacen sorprender que el apoyo que debe brindar a las fuerzas desplegadas en misiones de paz sufran atrasos que interfieren con las operaciones. Como ejemplo, el sistema logístico de NU tiene un retardo de hasta 3 meses para proveer la alimentación y de 6 meses para satisfacer la habitabilidad de las tropas en el área de operaciones, por lo que las fuerzas inicialmente desplegadas deben generalmente ser autosuficientes.

## **C. De nivel operacional.**

Los comandantes de las fuerzas desplegadas deben enfrentar y resolver la problemática militar de obtención de información fidedigna y el control de las fuerzas que le son asignadas, en

especial cuando éstas son multinacionales y no existe una adecuada homogeneidad en sus procedimientos y equipo.

1. En primer lugar, la inteligencia es un gran problema. La imparcialidad de las fuerzas de paz restringe y generalmente anula toda posibilidad de tener agencias propias para la búsqueda de información, por lo tanto se ven limitadas la mayoría de las veces a satisfacer esta necesidad con los datos aportados por los propios países donde se desarrolla la operación, la cual es sesgada y parcial.

2. En cuanto al control operacional de las fuerzas, la principal restricción la constituye la emisión de las reglas de enfrentamiento. Si bien éstas se basan en el Mandato dispuesto por NN.UU., se da el caso que ellas a su vez no deben contraponer la propia legislación particular de cada país participante, ya que se negarán a cumplirlas. Es decir, lo que para un país es permitido puede ser objetable para otro. Ello produce un sinnúmero de interferencias, traducidas en largas y delicadas negociaciones, que finalmente las hacen impracticables o simplemente limitan el accionar general de la fuerza.

3. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que no existe un proceso formal de planificación para las operaciones de paz por parte de NN.UU., la cual se basa principalmente en experiencias previas en vez de un método rígido, con todas las distorsiones e interferencias que ello implica.

4. El mando y control es otro aspecto delicado, especialmente cuando actúan fuerzas multinacionales de carácter heterogéneo y disímil procedencia, situación que restringe, interfiere y dificulta una adecuada interoperatividad.

5. Otra limitante la constituye el hecho de que cualquier cambio al Mandato original de NN.UU., del cual se derivan los acuerdos asumidos entre este organismo y la nación que aporta las fuerzas, requerirá la previa aprobación del país participante para que sus tropas sigan actuando, lo cual generalmente es materia de ley en muchos estados. Esto retrasa y limita los despliegues o la reasignación de funciones al personal participante.

6. Por otra parte, la difusa separación que existe actualmente entre las operaciones de mantenimiento de la paz (Cap. VI de la Carta de NN.UU.) y de imposición de la paz (Cap. VII de la misma), principalmente por la evolución de las acciones en el área de operaciones, entremezclándose unas con otra, ha llevado a una catalogación de compromiso, que sin embargo no tiene existencia o respaldo jurídico, denominándose operaciones del Capítulo VI y medio.

7. Paralelamente también y con el fin crear un sistema coherente en estas materias, aún cuando tampoco tienen un respaldo jurídico claro, se utilizan cinco instrumentos diferenciados, pero interrelacionados entre sí, que se basan en líneas generales en el Programa de Paz del Secretario General de NN.UU. del año 1992, el cual orienta en las acciones a emprender para resolver los conflictos según su nivel de violencia o extensión, dando lugar a los diferentes tipos de operaciones de paz que se pueden realizar, cuya definición es la siguiente:

#### **a.- Diplomacia Preventiva.**

Medidas destinadas a evitar o prevenir que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan. Los más importantes son:

- Medidas para consolidar la confianza mutua, como pueden ser el intercambio sistemático de misiones militares, el fomento de la libre circulación de información y la supervisión de los acuerdos sobre armamentos.
- Investigación oportuna y precisa de los hechos.
- Creación de una red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre y la propagación de enfermedades.

- Despliegue preventivo. En las controversias entre Estados o cuando un país se considere amenazado, la presencia de NN.UU. u otra organización internacionalmente reconocida, a lo largo de las fronteras, puede reducir el riesgo de hostilidades.
- Establecimiento de zonas desmilitarizadas, como una forma de despliegue preventivo a ambos lados de las fronteras, con el acuerdo de las dos partes, con el objeto de separar a los potenciales beligerantes, o a un lado de la línea fronteriza, a petición de una parte, con el objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque.

#### **b. Establecimiento de la Paz ( Peacemaking).**

Proceso para acordar un fin a la confrontación y resolver los motivos que originaron el conflicto, principalmente a través de la diplomacia, mediación, negociación u otras formas de acuerdo pacífico. - Recurso a la Corte Internacional de Justicia.

- Mediación y negociación, normalmente realizadas por personas designadas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Secretario General.
- Prestación de asistencia. El establecimiento de la paz entre países o grupos hostiles se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surtimiento de una controversia o conflicto.

#### **c. Mantenimiento de la Paz ( Peacekeeping).**

La concepción, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales militares, policiales y/o civiles, realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

#### **d. Consolidación de la Paz (Peacebuilding).**

Acciones posteriores a un conflicto como consecuencia de una guerra internacional o enfrentamientos civiles, para identificar y apoyar estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz, evitando una reanudación del conflicto. En ellas, además de los medios militares y policiales, tienen una gran participación también otros organismos de NN.UU. y las O.N.G., tendientes a crear las condiciones necesarias para evitar el resurgimiento de las hostilidades o condiciones que llevaron al conflicto. Entre otras medidas se destacan:

- El desarme de las partes, la custodia y posible destrucción del armamento.
- Verificación de la separación de fuerzas y las treguas.
- El restablecimiento del orden público y el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de las fuerzas de seguridad.
- Las acciones de desminado, de importancia vital para restablecer actividades fundamentales como el transporte y la agricultura.
- La prestación de apoyo para la reforma o el fortalecimiento de las instituciones nacionales deficientes, la observación de elecciones y la protección de los derechos humanos.
- La repatriación y reubicación de refugiados.

#### **e . Imposición de la Paz (Peace-enforcement).**

Son medidas de carácter coercitivas para restablecer la paz, que se toman contra una o más partes empeñadas en un conflicto. Se subdividen en:

- Político-Económicas.
- Son aquellas que, sin implicar el uso de la fuerza, podrá decidir el Consejo de Seguridad que sean empleadas por los países miembros, para así hacer efectivas sus decisiones, normalmente como última advertencia antes del empleo de la fuerza, denominándose comúnmente sanciones, tales como cese total o parcial de las relaciones económicas, embargos, interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y de otros medios de comunicación y, la ruptura de relaciones diplomáticas.

## **- Militares.**

Operaciones militares multinacionales que podrá decidir el Consejo de Seguridad para restaurar la paz o establecer condiciones específicas en un área de conflicto o tensión en la que las partes pueden no consentir la intervención y quizás estén empeñadas en actividades bélicas. La fuerza multinacional actúa contra la parte o partes que violan la paz y seguridad internacional. Esto implica el empleo de operaciones de combate para alcanzar los objetivos impuestos por el Consejo de Seguridad y restablecer por la fuerza la paz.

8. El éxito de las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz posibilitará consolidar la paz después de los conflictos, lo cual podrá evitar que vuelva a estallar la violencia entre las partes.

La consolidación de la paz deberá verse como la contraparte de la diplomacia preventiva que tendrá como objetivo evitar la escalada del conflicto; en cambio la consolidación de la paz después del acto de fuerza tendrá por objetivo evitar la reanudación de las hostilidades.

9. En definitiva, es necesario hacer presente que aún cuando existe la problemática señalada, ello en ningún caso le resta valor a los esfuerzos que desarrolla actualmente NN.UU. en pos de la paz, sin embargo, lo que se trata de hacer ver, es que al día de hoy, dada la situación imperante, esto ha sido muy poco efectivo, estimándose que se requieren los siguientes cambios para mejorar sustancialmente la labor de este organismo, objeto tenga la capacidad de cumplir la promesa incorporada en su Carta fundacional, de librar a las naciones del flagelo de la guerra, justificando así la confianza que la enorme mayoría de la humanidad ha depositado en él:

- Incorporar en la Carta de las NU la actual conceptualización que se le da a este tipo de operaciones.
- Reformar el Consejo de Seguridad para dotarlo de una mayor representatividad y legitimidad, actualizándolo a la realidad que vive el mundo en estos días.
- Constitución de una Fuerza de Reserva (Stand By Force) creíble, que otorgue una disuasión efectiva y permita su actuar exitoso cuando sea empleada.
- Amplio consenso internacional sobre la interpretación del derecho de injerencia en asuntos internos por razones humanitarias, aunque ello exija medidas coercitivas.
- Resolver la desproporción entre las responsabilidades y recursos de las NU, como la obligatoriedad de pago de los estados.

## **Conclusiones.**

A. El panorama internacional ha cambiado drásticamente y el mundo está planteando demandas cada vez más complejas a las NN.UU., la cual si quiere lograr el éxito que se espera, deberá desarrollar nuevas ideas sobre las operaciones de paz, especialmente la forma como las enfrenta.

B. Las fuerzas de paz, que en un comienzo eran fundamentalmente de observadores militares, han ido evolucionando hacia fuerzas con mayor grado de compromiso en estas operaciones y posibilidad de actuar en acciones de combate, lo que exige una adecuada preparación previa, tanto en los aspectos propios de orden profesional como en lo legal y procedimientos de acción de NN.UU. Ello hace necesario crear una instancia conjunta y común para el entrenamiento y capacitación especializada en estas materias, obteniéndose con esto la ventaja de impartir una doctrina nacional al respecto, manteniendo al mismo tiempo medios entrenados y preparados para reaccionar oportunamente a los requerimientos de NN.UU.

C. La participación nacional en operaciones de paz, representa una eficaz contribución a la formación profesional y motivación del personal participante, constituyendo una alternativa práctica de entrenamiento operativo, logístico y de mando y control, permitiendo a su vez proyectar al país,

dando muestras concretas de su compromiso con la paz y estabilidad mundial, hecho que se ratifica con la Política Nacional adoptada recientemente al respecto.

D. La participación militar en una operación de paz es sólo contribuyente, ya que la solución final al problema que condujo a su materialización será siempre el resultado integrado de lo político, económico, social y militar. La intervención militar gana tiempo, mantiene la situación y reduce el nivel de violencia, pero es una herramienta costosa y extrema, por lo que debe considerarse como último recurso.

E. El mundo puede o no dar la sensación de ser menos peligroso con el fin de la Guerra Fría, pero las FF.AA. son menos dispensables que nunca en este nuevo orden, al ser instituciones nacionales permanentes cuyo papel surge de los textos constitucionales, el que no puede delegarse a otros estados u organismos internacionales. De no ser así, los principios básicos de la soberanía y la autodeterminación, fundamentos del derecho internacional y de la declaración de derechos y deberes establecidos en la Carta de las NN.UU., quedarían definitivamente comprometidos.

En consecuencia, la participación de las FF.AA. en operaciones de paz, por loable y trascendente que sean sus fines y beneficios al orden internacional, no deja de ser un papel secundario, que no las aparta de su primer y sagrado compromiso, cual es la defensa de la patria.

F. Finalmente, siendo las operaciones de paz una actividad ineludible y que paulatinamente irá en aumento, involucrando cada vez más a las FF.AA., unido al hecho de su compleja y variada materialización, tanto en aspectos operativos propios de las mismas como a los engorrosos procedimientos establecidos por NN.UU., hace reforzar la idea de que la capacitación en ellas es una necesidad real e imprescindible, con lo cual se asegure un adecuado desempeño del personal en el exterior y fundamentalmente se minimicen los riesgos que éstas conllevan. Lo que debe evitarse a toda costa, es concurrir a ellas sin una adecuada preparación previa.

\* Capitán de Fragata IM. Oficial de Estado Mayor. Destacado Colaborador, desde 2001.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- *Carta de las Naciones Unidas.*
- *Revista Military Review, septiembre-octubre de 1999, noviembre-diciembre de 2000 y marzo-abril de 2001.*
- *Revistas de Marina de la Armada de Chile 5 y 6 de 1999 y 1, 3 y 5 de 2000.*
- *D.S N° 94 del 6 de noviembre de 1996, que promulga la Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.*
- *D.S. N° 68 del 14 de octubre de 1999 que promulga la Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz.*
- *D.S N° 2217 del 22 de diciembre de 1999, que promulga el Memorandum de Entendimiento con NN.UU. sobre las aportaciones al sistema de acuerdos de Fuerzas de Reserva.*
- *Revista Joint Force Quarterly, Edición Especial, mayo de 1996.*
- *Manual de Políticas y Procedimientos de NN.UU. para los Reembolsos y Control de los Equipos del Contingente Participante en Operaciones de Paz.*
- *Manual de Costos Standard de NN.UU.*
- *NN.UU. Peacekeeping Handbook.*
- *NN.UU. General Guidelines For Peacekeeping Operations.*
- *NN.UU. (DPKO) Training Unit, Publications 2000.*
- *Manual de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ejército Español, OR7-001*
- *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations.*
- *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales.*
- *Manual Sobre el Derecho de la Guerra para las FF.AA., emitido por la Cruz Roja Internacional.*
- *La Defensa Nacional y el Derecho Humanitario. Edición del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay.*
- *Military Operations Other Than War (Peace Operations), Trainee Guide CIN J-9E-0002, emitido por el Expeditionary Warfare Training Group, Atlantic, Norfolk, USA.*
- *Un Programa de Paz, Boutros Boutros-Ghali.*

- Informe "Brahimi" del 17 de agosto de 2000, correspondiente al Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las NN.UU.
- Informe del Secretario General de NN.UU. del 20 de octubre de 2000, relativo a las Operaciones de Paz.