

## FACTORES DE DECISIÓN PARA OPERACIONES DE PAZ

Ruggero Cozzi Paredes \*

*Cuando los intereses en juego para el país no están claramente identificados en un determinado conflicto internacional, es difícil tomar la decisión de enviar fuerzas nacionales que probablemente deberán enfrentar diversos riesgos y situaciones de combate. Si a pesar de esta incertidumbre fuera políticamente necesario participar, se estima que los costos del empleo de unidades navales serán menores que los de tropas.*

### Introducción.

**H**ay opiniones que sostienen que las transformaciones que se producen con la globalización afectan a los tradicionales conceptos de soberanía, seguridad y el papel de los estados, debido principalmente al rol de la ONU como garante de la paz mundial, que bajo ciertas condiciones específicas, otorga legitimidad a la intervención de fuerzas multinacionales para promover la protección y seguridad de los pueblos. Por ello, hay quienes creen que la soberanía dejó de ser un principio absoluto y el concepto de seguridad nacional se ha ampliado, abarcando aspectos tales como la integridad territorial, la seguridad humana, las amenazas o riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo y hasta la presión migratoria.<sup>1</sup> Sin embargo, y aunque no es materia del presente trabajo, se estima conveniente ser cautos ante las múltiples opiniones contemporáneas relativas a los efectos de la globalización y a los cambios de valores y conceptos tradicionales, que pudiendo tener alguna veracidad se imponen más por moda que por un análisis racional y científico, quizás por la velocidad y cobertura de las actuales redes de información.

El actual proceso de ordenamiento mundial se aprecia sumamente inestable e imperfecto, dada la gran diversidad económica, cultural, jurídica y política de los estados que lo integran, agravándose después del atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001 que ha exacerbado la intolerancia entre occidentales y musulmanes, situación que contrasta con tiempos pretéritos como los del imperio romano del primer milenio de la era cristiana, donde existió una mayor globalización dentro del mundo conocido, que para las tradiciones y costumbres de la época, garantizó la seguridad, el orden, el intercambio comercial y por sobre todo, toleró las diferencias culturales de todos los pueblos conquistados que aceptaron la ley romana.<sup>2</sup> Es probable que los principios y valores que sustentaron dicho período de paz y orden internacional, hayan sido justamente aquellos que hoy se cuestionan, tales como, el heroísmo, el patriotismo, la defensa de la soberanía y el empleo del poder militar en contribución a la seguridad y el desarrollo.

El presente artículo se apoya en las experiencias obtenidas de la participación de la Armada en la misión de paz de la ONU en Camboya, durante los años 1992 y 1993, que a juicio del autor, ha sido la operación militar más relevante que el país ha realizado en el extranjero, dados sus costos y riesgos, los medios desplegados y las responsabilidades

asumidas a nivel político e institucional. Si bien constituye una opinión particular, se estima que en base a hechos reales y concretos, permite orientar sobre los principales factores a considerar ante futuras misiones de paz, donde el tradicional análisis de intereses, debiera ser el principal fundamento para justificar el despliegue de “sangre nacional” por causas extraterritoriales que afecten la paz internacional, donde la participación con unidades navales pareciera ser la mejor opción política para un país en desarrollo, especialmente cuando no estén muy definidos los intereses nacionales en juego.

### **Antecedentes generales.**

1. En octubre de 1999, el Supremo Gobierno promulgó la política nacional para la participación de Chile en operaciones de paz, comprometiendo la participación del Estado en todos los casos que considera la Carta de las NN.UU. en estos aspectos. Sin embargo, el país se reserva el derecho de analizar caso a caso los requerimientos que se le hagan, decidiendo soberanamente sobre su eventual participación, asignando fuerzas sólo para el fin requerido, es decir, sin quedar a libre disposición de dicho organismo internacional.<sup>3</sup>
2. En la política nacional aludida, se entiende por operación de paz: “Todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de la ONU 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”.
3. El gobierno de Chile suscribió en noviembre de 1999 un memorándum de entendimiento (M.O.U.) con la ONU relativo al compromiso nacional de contribuir con medios materiales y humanos al sistema de fuerzas de reserva (stand by forces) que mantiene dicho organismo, para su despliegue oportuno a las misiones de paz que resuelva ejecutar.<sup>4</sup>
4. Las fuerzas de reserva navales, contempladas tanto para operaciones de mantenimiento (capítulo VI) como de imposición (capítulo VII),<sup>5</sup> consideran entre otros medios, una fragata misilera, una compañía de fusileros de Infantería de Marina, una unidad médica de nivel primario (primeros auxilios), una unidad de ingenieros de combate, oficiales para cubrir puestos de observadores militares y oficiales para integrar estados mayores de fuerzas multinacionales.
5. Aunque la mayoría de las tareas concretas contempladas en la política nacional tienen una fuerte componente terrestre, existen situaciones en las que dada la naturaleza de la misión y del escenario, podría ser indispensable la participación de unidades navales, como ocurrió en el golfo de Fonseca (ONUCA) y en Camboya (UNTAC). Asimismo, se estima que las fuerzas navales, dados sus atributos, son muy necesarias cuando se requiere ejercer presión gradual para imponer la paz, como ocurrió en el golfo Pérsico, donde la constante negativa de Irak para cumplir el mandato de la ONU, exigió que la fuerza naval multinacional incrementara sucesivamente el nivel de medidas de fuerza punitivas.<sup>6</sup>

### **Experiencias obtenidas en Camboya 1992.<sup>7</sup>**

#### **1. Antecedentes generales de la misión.**

Por más de una década se vivió en Camboya una situación de desorden interno, producto de permanentes luchas por el poder de variadas facciones, lográndose después de un gran desgaste y desastre económico, una especie de acuerdo entre éstas, que al amparo de una

fuerza multinacional, creada por mandato de la ONU a través de la misión UNTAC,<sup>8</sup> permitió establecer un cese de hostilidades y realizar elecciones en mayo de 1993.

La Armada de Chile, a solicitud del supremo gobierno, resolvió integrar dicha fuerza multinacional para efectuar operaciones de patrullaje fluvial y costero en unidades navales de la Armada de Camboya, con el propósito de supervisar el cumplimiento del cese de asistencia militar externa a las partes en pugna y controlar la piratería y contrabando desde el mar. Otros países que integraron la misión fueron, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Uruguay, Filipinas y Rusia. La fuerza UNTAC desplegada en Camboya era cercana a los 22.000 hombres, de los cuales 378 correspondían a personal naval, organizado en contingentes armados y observadores navales.<sup>9</sup>

La agrupación designada por la Armada para esta operación de paz, denominada “Pagoda” e integrada por 53 personas, se componía de un puesto de mando con tres oficiales y cuatro gente de mar, cuatro oficiales observadores navales y un pelotón de Infantería de Marina con dos oficiales y 40 gente de mar infantes de marina y algunos buzos tácticos. Su misión era constituir un grupo de observación en Camboya, con el propósito de satisfacer el interés nacional, contribuyendo al esfuerzo de mantención de la paz por parte de la ONU. La duración de la comisión se definió en 18 meses, con 2 períodos de 9 meses cada uno. El costo global que el Gobierno debió asumir por esta operación fue cercano a los US\$ 2,5 millones.

## **2. Preparación de la Fuerza.**

La preparación de la primera agrupación, se efectuó entre el 16 de marzo y el 30 de abril de 1992, demandando gran esfuerzo para satisfacer los múltiples requerimientos de instrucción y entrenamiento, de prevención y previsión sanitaria, de conocimiento del área de misión y de alistamiento del equipamiento, que debió considerar autosuficiencia logística para al menos 60 días.

La instrucción y entrenamiento previo al despliegue, consideró cursos de supervivencia en la selva, de primeros auxilios y de inglés, estudios del escenario y de las costumbres de Camboya además de las normas de derecho internacional de los conflictos armados en relación con el mandato de la ONU. La preparación sanitaria se orientó a determinar la aptitud médica del personal compatible con la misión, a cumplir un plan de vacunación, exámenes psicológicos, exámenes y tratamientos dentales, identificación de repelentes, materiales y equipamiento necesario para minimizar riesgos de enfermedades. Asimismo, un oficial de sanidad viajó a Puerto Rico, previo a su despliegue a la misión, para efectuar curso de enfermedades tropicales, instruyendo después a su agrupación y asumiendo como médico de todo el grupo naval de UNTAC.

Se debió preparar la documentación de viaje del personal, lo que si bien es de responsabilidad personal, se manejó centralizadamente para acortar el tiempo de tramitación, que demoró algunas semanas. El pasaporte debía indicar que se trataba de una actividad “al servicio de las Naciones Unidas”, siendo necesario obtener visas para Tailandia, Vietnam y Camboya, asimismo, a todo el personal se le gestionó el certificado internacional de vacunación.

La apreciación de inteligencia, se orientó a la determinación de las amenazas, limitaciones y posibilidades más peligrosas, estudiándose los siguientes temas:

- Clima. Temperatura y humedad.
- Fauna. Reptiles e insectos.
- Enfermedades tropicales, como malaria, dengue y fiebre amarilla.

- Minas terrestres antipersonales. Chinas, rusas, vietnamitas, estadounidenses y coreanas, muchas de las cuales se encontraban sembradas en terrenos pantanosos y de difícil localización, especialmente en las zonas fronterizas de Laos y Tailandia.
- Facciones en pugna. Las más importantes eran: Cambodian People Armed Force (CPAF), National Army Democratic Kampuchea (NADK), Frente de Liberación Nacional del Pueblo Khmer (KPNLF) y el Khmer Rouge, que se marginó del proceso de paz de UNTAC.

### **3. Desarrollo de la Operación.**

El despliegue se efectuó entre el 6 y 16 de mayo de 1992. Una partida de avanzada, compuesta por el personal del puesto de mando y los observadores navales, volaron el 6 de mayo en aerolíneas comerciales. De la misma forma lo hizo el grueso del pelotón IM el 11 de mayo. Todo el equipamiento, cuantificado en 150 metros cúbicos y 39 toneladas se transportó con 3 IM para su custodia, en un avión de carga ruso fletado por la ONU, que salió de Chile el 11 de mayo y llegó a Camboya el 16 del mismo mes. Su retardo se debió a la falta de un sistema de apoyo financiero de la ONU en tierra, que obligó a hacer escala en varios países de África. El relevo del segundo grupo se hizo entre el 1 y 11 de febrero de 1993, regresando a la patria en noviembre del mismo año, cuando finalizó la misión solicitada a la Armada.

Para cumplir con las operaciones navales de UNTAC, fueron traspasadas embarcaciones oceánicas y ribereñas, pertenecientes a la armada de Camboya, que se pintaron de blanco y se identificaron con distintivos de la ONU. Una vez establecido el sistema logístico de la misión, todos los materiales, equipos y consumos necesarios para las operaciones de los observadores navales y del pelotón IM, fueron provistos por UNTAC y estuvieron bajo el control de las respectivas bases y del cuartel general naval, no requiriéndose un mayor apoyo de Chile. Cabe mencionar la dificultad inicial que tuvo la agrupación para obtener en forma oportuna los medios necesarios para operar, dado que se desconocían los procedimientos logísticos exigidos por la ONU.

El oficial chileno designado como comandante de la agrupación “Pagoda”, debió asumir la responsabilidad de todos los puestos de observación de los ríos Mekong, Bassac y Tonle Sap, como Comandante de la Base Naval del Río, instalándose en edificaciones de una ex base francesa que cedió la armada camboyana. Tenía bajo su responsabilidad una fuerza multinacional compuesta por 110 observadores navales y 2 pelotones IM, uno chileno y otro uruguayo (84 hombres). La seguridad del personal, fue siempre el factor más importante a considerar en las operaciones navales en Camboya, exigiendo un estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos. Asimismo, para evitar interferencias de cualquier tipo, fue necesario que todos los mandos involucrados en UNTAC estuvieran informados de la situación de cada grupo y de todos los movimientos y operaciones que se desarrollaban.

Los observadores navales fueron desplegados a las diferentes bases y puestos de observación en la organización naval de UNTAC, cumpliendo tareas de patrullaje en la línea costera, en el golfo de Tailandia, y en los ríos de Camboya, desde la frontera con Laos, pasando en embarcaciones por diferentes puestos intermedios, experimentando en muchas ocasiones situaciones de escaramuzas, ataques y retenciones. Las normas de comportamiento de los observadores navales eran las mismas que debía cumplir todo observador militar de la ONU, en cuanto a no portar armas, actuar con credibilidad, transparencia, imparcialidad y respeto hacia las diferentes facciones en pugna. Sin embargo, se estima que la debilidad del consenso que prevaleció durante casi todo este conflicto, los expuso a constantes situaciones de riesgo, por las fuerzas del Khmer Rouge.

El pelotón IM, al mando de un teniente primero IM chileno, operó desde la base naval del Río, efectuando el acantonamiento, desarme y desmovilización de las FF.AA. de Camboya. Eventualmente, cumplió tareas de escolta, para proteger a los convoyes de reaprovisionamiento de UNTAC y a los observadores navales durante algunos de sus patrullajes, cuando los informes de inteligencia lo recomendaban. Las reglas de enfrentamiento para la agrupación IM fueron dadas a conocer recién en el área de despliegue, siendo muy restrictivas en el uso de la fuerza, que se autorizaba sólo en defensa propia, impidiendo adoptar medidas preventivas, especialmente contra el Khmer Rouge, que abiertamente obstaculizó el proceso de elecciones de mayo de 1993, poniendo en riesgo la vida del personal chileno en más de una oportunidad.

En el primer período, un oficial chileno fue secuestrado y retenido por guerrilleros del Khmer Rouge durante dos días junto a otros dos observadores, además del intérprete camboyano. Aparentemente se debió a un error de apreciación del jefe de célula, oficial inglés que por falta de experiencia en estas operaciones decidió visitar los territorios ocupados por el Khmer Rouge, sin haber avisado al cuartel general de la ONU para que hubiese coordinado con esta facción. Este error pudo costarle la vida a todo el grupo y demandó un enorme esfuerzo negociador de la ONU para su liberación.

Las autoridades de UNTAC necesitaban establecer un sistema eficaz de control aduanero en los diferentes puntos de embarque y desembarque de naves y embarcaciones, tanto en las fronteras con Tailandia, Laos y Vietnam, como en el golfo de Tailandia o de Siam. En general en las vías de comunicaciones fluviales fronterizas se habían establecido agentes aduaneros, pero en Kampot y las diferentes ramificaciones fluviales del sector oeste, existían muchos muelles y puntos de atraque privados que dificultaban un eficaz control aduanero. Era habitual la corrupción de la policía y de algunos agentes de aduana. Asimismo, muchos soldados del CPAF se dedicaban al contrabando e incluso al tráfico de armas, entorpeciendo los esfuerzos para establecer el orden en ese convulsionado país.

Cabe destacar la función desempeñada por un oficial chileno del Litoral, que asesoró a la autoridad de UNTAC y de aduana a organizar el sistema portuario marítimo y fluvial, especialmente en Kampot, que por constituir una zona de confluencia importante, concentraba el mayor tráfico comercial de Camboya, siendo el principal foco de la actividad delictual. Contribuyó al establecimiento de normas de seguridad portuarias y de manejo de carga, a definir los lugares de zarpe y recalada autorizados y al establecimiento de comunicaciones dedicadas para facilitar el control aduanero en los diferentes puntos de carga y descarga. Para perseguir y capturar a los infractores, se emplearon embarcaciones menores existentes en algunos puestos de aduana más las naves de la armada de la CPAF, donde estaban los observadores navales.

#### **4. Lecciones aprendidas.**

Esta misión constituyó una experiencia nueva para la institución, que demandó un gran esfuerzo del personal participante para adecuarse al sistema de trabajo de la ONU y lo expuso a un riesgo permanente, debido al desconocimiento que se tenía de este tipo de operaciones, a las enfermedades que contrajo parte del personal, a las actividades bélicas que con cierta frecuencia se presentaron entre las principales facciones en pugna y especialmente por la hostilidad del Khmer Rouge.

El nivel de disciplina y profesionalismo de la agrupación naval chilena fue elogiado por la ONU, permitiendo a sus oficiales acceder a puestos de relevancia. No obstante, la diferencia de idiosincrasia, intereses y formación militar, en algunas unidades extranjeras de la fuerza de paz, afectó a su convivencia y desempeño, evidenciándose casos de indisciplina y

corrupción, que dañaron la percepción de credibilidad y transparencia de la misión con consecuencias negativas para la segunda agrupación chilena, que debió sufrir un incremento de actos hostiles.

Los problemas mencionados de disciplina de algunos cascos azules, se sumaron a los de corrupción de algunas autoridades locales, y si a ello se agrega que las instalaciones y muchos medios militares empleados por la fuerza de paz pertenecían a las fuerzas armadas camboyanas, en lugar de haber sido proporcionadas por la ONU o aportadas por los miembros de la coalición para no violar el principio de la imparcialidad, es fácil comprender que se haya debilitado el consenso entre las partes en pugna y que motivara la marginación del Khmer Rouge del proceso de paz.

A pesar de las múltiples dificultades presentadas, se estima que la ONU logró controlar el uso arbitrario y anárquico de las armas en el país, permitió realizar elecciones libres y estableció las condiciones necesarias para la seguridad nacional. Aunque, se estima que este enorme esfuerzo se diluyó debido al prematuro abandono del país por parte de la ONU, que dejó al nuevo gobierno en condiciones de gran inestabilidad, bajo una coalición de dos presidentes, que vulneraba el principio de unidad del mando y debilitaba la autoridad requerida para frenar la fuerte corrupción imperante y establecer una institucionalidad ordenada.

### **Factores de decisión.**

A la luz de las lecciones aprendidas por la Armada en Camboya, se estima altamente conveniente que entre el escalón político y las fuerzas armadas, previo al envío de fuerzas a una misión de paz, se identifiquen todos los factores que debieran influir en esta decisión. Entre los más relevantes, se visualiza el interés nacional, los costos y riesgos asociados, la promulgación de reglas de enfrentamiento, la asignación de medios eficaces para cada misión y el grado de consenso entre las partes en pugna. Éstos se describen a continuación.

#### **1. Interés nacional.**

El interés nacional que se encuentre en juego, se estima decisivo para el envío de fuerzas a una misión de paz, debiendo ser de tal importancia que justifique los costos que el país deberá asumir con esta decisión y los riesgos a los cuales se someterá al personal que se designe. Si su magnitud motivara sentimientos equivalentes al patriotismo, que nace espontáneamente ante la amenaza a la soberanía territorial y a los valores patrios, se facilitaría el apoyo ciudadano, necesario para minimizar los costos políticos de las eventuales bajas en combate, siendo poco probable para países en desarrollo. Se estima que en el más alto nivel de la conducción política se debieran identificar y dimensionar los intereses asociados a cada región del planeta, para orientar la participación nacional en los diferentes tipos de conflictos internacionales.

Entre los beneficios que podría aportar la participación en operaciones de paz, debe ponderarse el impacto de la zona en conflicto para la seguridad y desarrollo nacional, las posibles ventajas políticas a obtener en el ámbito internacional, los intereses económicos gravitantes en el área del conflicto, el aporte al entrenamiento y equipamiento militar, los mayores ingresos para el personal participante y la necesidad de otorgar protección a ciudadanos nacionales. La participación en Camboya aportó experiencia y prestigio al país y a sus Fuerzas Armadas, pero se desconoce si hubo otros beneficios más tangibles, considerando los elevados riesgos enfrentados que afortunadamente no implicaron desgracias humanas, dejando un balance aparentemente favorable.

A pesar de las tendencias y corrientes de opinión contemporáneas, las grandes potencias siguen moviéndose por sus propios intereses. Si se revisa la historia de Camboya, podrá apreciarse que este conflicto fue originado directa o indirectamente por cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, es decir, Francia, China, URSS y EE.UU., sin embargo, no fueron ellos quienes en forma responsable y con sus propios medios devolvieran la paz y el orden a este país, en cambio endosaron el problema a la ONU y a la cooperación internacional.

## **2. Costos y riesgos.**

La decisión de enviar fuerzas militares a una misión de paz necesariamente deberá hacerse previo análisis de los costos y riesgos asociados. En general, se puede apreciar que los costos podrán ser de diversa índole, destacando los sociales, los políticos, los materiales y los económicos. Los costos sociales y políticos son difíciles de prever y serán los más relevantes en caso de bajas a consecuencia de estas operaciones. Los costos materiales y económicos son más tangibles y deben ser asumidos por el Estado, al decidir enviar determinados medios a una misión, siendo directamente proporcionales con la cantidad de personal y unidades operativas que se despliegue. Estos costos podrán ser compensados si se negocia en buena forma un memorándum de entendimiento (MOU) con la ONU o con quien se decida integrar los medios propios.

Los riesgos dependerán del tipo de misión y del área geográfica, siendo representados principalmente por las facciones en pugna, el clima, las enfermedades, la fauna, la geografía y también por las deficiencias de las fuerzas de otros países que se integren a la coalición. Estos riesgos podrán minimizarse con una apreciación de inteligencia que permita adoptar oportunamente las medidas preventivas necesarias, como se hizo previo al despliegue en Camboya.

Se estima que en tierra los riesgos serán mayores que en el mar, pues el personal de tropa y observadores que estén desplegados en terreno, no sólo sufrirán las eventuales acciones hostiles directas de las facciones en pugna, sino también el efecto de campos minados, del clima, de las enfermedades y de la fauna local. En cambio en las unidades navales, se estará menos expuesto a los peligros anteriores, aunque no se debe descartar la amenaza tridimensional, especialmente de submarinos y minas de fondo. En todo caso, normalmente se contará con el apoyo coordinado de las otras unidades que integren la fuerza naval multinacional, lo que contribuirá a la mutua seguridad. Por ello, si el objetivo es cumplir con los compromisos internacionales, pareciera ser políticamente más aceptable, enviar buques que tropas a estas misiones, considerando que el rol que probablemente deberá jugar nuestro país en comparación al de las grandes potencias será secundario y lo relevante será mostrar la bandera nacional. Además, si se negocia un acertado memorándum de entendimiento con la ONU, los costos económicos para el país en caso de enviar unidades navales serán menores que al enviar fuerzas terrestres, dada la enorme diferencia en las remuneraciones reglamentarias que se deben cancelar en el país al personal de tropa, en comparación con el personal embarcado.<sup>10</sup>

La permanente preparación de la Armada para operar con unidades navales extranjeras, a través de su participación en diversos ejercicios internacionales, le facilita su eventual integración a una fuerza naval multinacional, contando con muchos años de experiencia en el empleo de doctrinas y procedimientos aliados. Se estima que esta capacidad es más difícil de obtener para las fuerzas terrestres, dada la diversidad de cultura, lenguaje, idoneidad, doctrinas y procedimientos que emplean los diferentes ejércitos y cuerpos de

infantería de marina, lo que debiera exigir mucha ejercitación con otros países, antes de decidir integrar una determinada fuerza con alguno en particular.

### **3. Reglas de Enfrentamiento (ROE).**

Las reglas de enfrentamiento son las directivas emitidas por la autoridad militar competente, que delinean las circunstancias y limitaciones bajo las cuales deberán actuar las fuerzas nacionales en el área de la misión. En operaciones de paz, son emitidas por la ONU de acuerdo al mandato y tareas que se asignen a las fuerzas multinacionales, siendo necesarias para controlar el uso de la fuerza durante el cumplimiento de la misión, orientando el accionar de los mandos e individuos en aspectos políticos, legales y operativos. Debieran cubrir todas las situaciones y escenarios posibles y ser flexibles para adaptarse a los cambios del mandato que se presenten cuando las fuerzas se encuentren desplegadas.

El comandante de las fuerzas nacionales debe contar con el apoyo político para el empleo de su fuerza, no sólo ante situaciones de defensa propia, sino cuando su apreciación de la situación le recomiende actuar en forma preventiva contra alguna facción o grupo armado que amenace la seguridad de su personal o de terceros inocentes en el conflicto. Esto exige que se revisen las ROE que emita la ONU antes de asumir cualquier compromiso, las que debidamente aprobadas por el Supremo Gobierno, debieran ser proporcionadas oportunamente a las instituciones contribuyentes de fuerzas para que las estudien y practiquen en un período de entrenamiento previo a su despliegue. Esto no ocurrió así cuando la Armada participó en Camboya, pues las ROE fueron proporcionadas a la agrupación IM en el área de misión y eran muy restrictivas, exigiendo en algunas oportunidades al Comandante de la agrupación “Pagoda” tener que pedir instrucciones directas a su mando en la patria, ante los actos hostiles del Khmer Rouge, que en más de una oportunidad amenazaron la integridad del personal de UNTAC.

### **4. Medios eficaces para cada misión.**

Considerando la enorme dificultad de mantener la paz en los lugares donde ésta no existe, es común que las fuerzas de paz deban verse enfrentadas a situaciones de combate, aunque el mandato de la ONU corresponda a una misión de bajo nivel de hostilidad, siendo muy difícil delimitar cuáles misiones corresponderán a los capítulos VI o al VII de la carta de la ONU. Luego, el ámbito de acción de las fuerzas que se envíe a estas misiones si no es abiertamente de combate contra fuerzas regulares, a lo menos será similar al de la guerra antisubversiva.

Dada la seriedad del problema, la decisión de enviar fuerzas a operaciones de paz debe implicar la asignación de medios suficientes en cantidad y calidad, que permita enfrentar todas las posibles situaciones que se presentarán en el cumplimiento de la misión, cuyo mandato podrá variar a medida que transcurran los hechos en el área del conflicto. En este sentido, el concepto de aporte de medios debe ser selectivo en relación a los países con los cuales se integrará la fuerza multinacional, debiendo existir total interoperatividad, lo que exige sistemas logísticos, procedimientos, lenguaje y doctrina común que deben ser continuamente ejercitados y optimizados, donde los estándares establecidos por la OTAN parecieran ser los más adecuados para el equipamiento de nuestras fuerzas.

Aunque el diseño de la fuerza multinacional de las misiones de paz es una atribución de la ONU a través del DPKO,<sup>11</sup> los medios que el Supremo Gobierno decida enviar a estas misiones, a lo menos debieran contar con capacidad de autodefensa y autosuficiencia logística para al menos 60 días. En el caso de fuerzas terrestres, se estima que un batallón, es la unidad



menor que permitiría contar con capacidad de maniobra en caso de verse enfrentada a situaciones de combate. Por ello, los buques de guerra, gracias a los atributos del poder naval, debieran ser el instrumento predilecto para la participación de un país en vías de desarrollo en este tipo de misiones.<sup>12</sup>

### **5. Consenso entre las partes en pugna.**

El consenso es la condición que permite que las partes involucradas en un conflicto manifiesten su voluntad de no agredirse mutuamente, ya sea en cumplimiento a un acuerdo espontáneo o forzado por la ONU u otro organismo, tal como ocurrió en el caso de Camboya. Se logra a través de la legitimidad del mandato de la ONU y de la credibilidad, imparcialidad, transparencia y respeto mutuo que manifiesten las fuerzas de paz al accionar con estas facciones. Cuando éste se debilita o se destruye, es muy difícil recuperarlo sin que se deba recurrir a la fuerza.

Cuando existe corrupción en las autoridades civiles y en las fuerzas militares que concurren a una misión de paz, es difícil el establecimiento o mantención del consenso, pues se pierde credibilidad y transparencia. Asimismo, cuando se percibe que las fuerzas de paz toman partido por alguna de las facciones en pugna, se debilita el principio de la imparcialidad. Ambas situaciones se presentaron en Camboya, lo que debilitó el consenso y ocasionó la marginación del Khmer Rouge de la coalición de facciones que había pedido la intervención de la ONU.<sup>13</sup>

Dada la condición de desarmados con que los observadores militares deben cumplir sus diferentes tareas, el consenso entre las partes debiera ser condición esencial para el envío de personal a desempeñar esta función, ya que de lo contrario, éste no contará con las garantías mínimas para su seguridad. Cuando habiendo existido consenso y éste se interrumpe, deben actuar las fuerzas de paz para reestablecerlo, aunque lo ideal es que esto se produzca por su solo efecto disuasivo.

### **Conclusiones.**

1. El proceso de toma de decisiones entre el escalón político y las instituciones de las FF.AA., previo al envío de fuerzas a misiones de paz, exige un detallado estudio del mandato y sus correspondientes objetivos, siendo indispensable el tradicional análisis de intereses nacionales en contraste con los costos y riesgos asociados.
2. Antes de decidir el envío de fuerzas a una misión de paz, se deben estudiar los principales factores que inciden en la seguridad del personal, tales como facciones en pugna y el grado de consenso mutuo, riesgos sanitarios, clima, fauna característica y una estimación de la cantidad y calidad de las fuerzas multinacionales que envíen los otros países participantes.
3. Las reglas de enfrentamiento emitidas por la ONU para una misión de paz, debieran ser aprobadas o modificadas por el Supremo Gobierno, y dadas a conocer al personal involucrado, antes de su despliegue al área de misión para que puedan ser practicadas en un período previo de entrenamiento en la patria.
4. Cada vez es más difícil diferenciar si una operación de paz será según lo establecido en el capítulo VI o el VII de la carta de la ONU, razón que exige que las fuerzas que se envíen a estas misiones sean suficientemente potentes y eficaces para enfrentar probables situaciones de combate, ya sea contra fuerzas regulares o irregulares.
5. Para un país en desarrollo como Chile, cuya relevancia en la paz internacional es secundaria en comparación con el rol de las grandes potencias, pareciera ser más aceptable participar con buques en lugar de hacerlo con unidades terrestres, pues de

igual forma se mostrará la bandera nacional a un menor costo para el país y menores riesgos para el personal, lo que cobra especial relevancia cuando no estén claramente identificados los intereses en juego.

\* \* \*

## BIBLIOGRAFÍA

- Carta de las Naciones Unidas.
- D.S. N° 68/99, publicado en el diario oficial de la República de Chile, N° 36.510; Santiago, 10 noviembre 1999.
- D.S. N° 2.217/99, publicado en el diario oficial de la República de Chile, N° 36.611; Santiago, 11 marzo 2000.
- Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución. Ignacio Fuente Cobo. Biblioteca virtual del Centro de Estudios y Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada, España. [www.ugr.es](http://www.ugr.es)
- Globalización, Fuerzas Armadas y Democracia en América Latina. Narcis Serra i Serra, julio 2002.
- Joint task force commander's handbook for peace operations. US Joint Warfighting Center. Junio 1997.
- "Participación de unidades navales en operaciones de paz". Revista de Marina N° 5 del 2002.
- Peace Support Operations Field Manual. Editado por el Centro argentino de entrenamiento conjunto para operaciones de paz – CECOPAC, noviembre 2001.
- Archivo histórico de antecedentes sobre la operación "Pagoda", del Estado Mayor General de la Armada, 1992-1993.
- Apuntes del curso de observadores militares, efectuado en el CAECOPAZ- Argentina, noviembre 2001.
- A history of the world in the twentieth century. J.A.S. Grenville, 1994. Capítulo 62 "Turmoil, war and bloodshed in Southeast Asia".
- Estatuto del personal de las FF.AA., DFL1, reglamento 7-31/26 de 1997.
- Las armadas y la política exterior. Ken Booth. Centro Naval – Instituto de publicaciones navales. República Argentina. 1980.
- Manual de estrategia, tomo III "Estrategia Marítima", Contraalmirante Sr. Eri Solís Oyarzún. 1993.

\* Capitán de Fragata. Oficial de Estado Mayor. Ingeniero Naval Electrónico.

1. Globalización, Fuerzas Armadas y Democracia en América Latina. Narcis Serra i Serra, julio 2002.
2. Reflexiones del Dr. en Historia Sr. Raúl Buono Core Varas, durante seminario “El occidente cristiano: Una cultura para la humanidad” desarrollado en la Universidad Adolfo Ibáñez de Viña del Mar el año 2002.
3. D.S. N° 68/99 que modifica el D.S. N° 94/96, que aprobó la política nacional para la participación del estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz.
4. D.S. N° 2.217/99 que promulga el memorándum de entendimiento con la ONU sobre las aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva stand-by (UNSAS).
5. Carta de las Naciones Unidas.
6. Artículo del autor, “Participación de unidades navales en operaciones de paz”, publicado en Revista de Marina 5/2002.
7. Las experiencias que se exponen fueron extraídas de los archivos históricos del Estado Mayor General de la Armada, además de antecedentes proporcionados al autor, por oficiales que participaron en esta misión.
8. UNTAC. United Nations Transition Authority in Cambodia. Autoridad creada por resolución del C.S. de la ONU, con el propósito de realizar elecciones libres en mayo de 1993.
9. Por primera vez en una misión de la ONU se emplea el término de observador naval, dada la naturaleza del medio en el cual se desempeñaron estos observadores militares.
10. El Estatuto del Personal de las FF.AA. DFL 1, en sus artículos 196 al 198 establece que el personal embarcado en buques de la Armada gozará de una asignación mensual en dólares equivalente al 35% del sueldo que le correspondería percibir en el extranjero, manteniendo su sueldo en moneda nacional, mientras el personal que es destinado en comisión del servicio al extranjero recibirá su sueldo en dólares de acuerdo al monto establecido para cada grado, complementado con una asignación mensual de costo de vida que variará según el país, además de otros beneficios, que no son aplicables para los marinos embarcados.
11. DPKO Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Ubicado en Nueva York es el brazo operacional del Secretario General, siendo el organismo que planifica, prepara, dirige y administra las operaciones de paz que emprende la ONU.
12. Flexibilidad política, flexibilidad operativa, flexibilidad logística y condición de listo para operar al arribo. Manual de estrategia del Contraalmirante Eri Solís de 1993, páginas 538 y 539.
13. Hubo corrupción en las autoridades de aduana, en las FF.AA. camboyanas y en las fuerzas de paz. Asimismo, el empleo de instalaciones y unidades navales del CPAF debilitó el principio de imparcialidad.