

Civil-military relations in the framework of Chilean participation in peacekeeping operations

Sumario

Introducción. Transición democrática y normalización de las relaciones civiles-militares en Chile. La convergencia entre la política exterior y la política de defensa, nuevos roles de las fuerzas armadas en un contexto democrático. El proceso de toma de decisiones en la participación chilena en operaciones de paz. La participación chilena en operaciones de paz y su impacto en las relaciones civiles-militares. Conclusiones.

Resumen

El trabajo analiza las relaciones entre civiles y militares en el contexto de la participación chilena en operaciones de paz, concentrándose especialmente en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, establecida el año 2004). En tal sentido -y considerando la creciente convergencia entre la política exterior de Chile y su política de defensa-, se sostiene que la participación chilena en operaciones de paz ha contribuido a la integración entre civiles y militares, por cuanto ha favorecido una estrategia de trabajo conjunta e integradora entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas; así como un estrecho y coordinado trabajo entre los variados actores civiles y militares que laboran en el territorio haitiano.

Palabras Claves: Chile, relaciones civiles-militares, operaciones de paz, MINUSTAH, política exterior, política de defensa.

Abstract

The work analyzes the relationship between civilians and the military in the context of Chilean participation in the peacekeeping operations, paying special attention to the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH, established on 2004). In that sense - regarding the increasing rapprochement between the Foreign and Defense Policies of Chile- it argues that the Chilean participation in these peacekeeping operations has contributed to the integration of civilians and the military, since it has favor a joint and integrated work strategy among the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defense and the armed forces, as well as a closer and coordinated work among varied civilian and military actors in the Haitian territory.

Key Words: Chile, civil-military relations, peacekeeping operations, MINUSTAH, foreign policy, defense policy

Artículo: Recibido en Septiembre 22 de 2011 y aprobado en Marzo 2 de 2012.

Jorge Riquelme Rivera. Doctorando en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata; Magíster en Estudios Internacionales - Universidad de Chile; Estudios de especialización en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C.; Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Analista político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y docente en la Universidad de Chile.

correo electrónico: jlriquel@uc.cl

Las relaciones civiles-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz*

Jorge Riquelme Rivera

Introducción

La normalización de las relaciones civiles-militares ha sido un tema de cardinal importancia en el contexto de la transición democrática vivida por Chile, por cuanto como sostiene Carlos Huneeus (1990:49), las buenas relaciones entre estos sectores constituyen una de las bases de la democracia. Luego de la participación directa de las fuerzas armadas en la conducción política del país, el paulatino restablecimiento de la democracia implicó en Chile el desafío de limitar la influencia de este sector en temas relativos a la contingencia política, así como reestructurar y redefinir las funciones militares en un marco democrático y en un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría y una aceleración de la globalización y su secuela de interdependencia. En tal sentido, Brian Loveman plantea que las relaciones civiles-militares envuelven interacciones dinámicas entre diversos grupos, condicionados por circunstancias domésticas e internacionales (1999: xiii). Una circunstancia fundamental en tal sentido, fue el consenso global alcanzado sobre la democracia y el libre mercado.

En el marco del proceso de transición que vivió el país, debe subrayarse que los cambios acontecidos en el ámbito político nacional, impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. Un aspecto relevante fue la construcción paulatina de una nueva relación civil-militar que se manifestó, entre otros aspectos, en que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa.

Asimismo, de manera paralela al proceso de transición democrática, se buscó desde un primer momento reinsertar al país en el escenario global, luego de años de aislamiento internacional durante el régimen militar. La interdependencia política, económica y social en que se vio envuelto Chile con su opción por insertarse en las corrientes globales, junto al proceso de transición democrática que se desarrollaba, impactaron en variados ámbitos, y en el ámbito particular de la defensa, se configuraron como una oportunidad para repensar cual sería el rol de los militares en el marco del régimen democrático.

La reinserción internacional de Chile implicó un paulatino proceso de actualización de la política exterior, que se tendió, entre otros aspectos, a compatibilizar con la política de defensa. La primera apuntaría al posicionamiento exterior de Chile en sus aspectos políticos y económicos, mientras la segunda se orientaría a los aspectos estratégicos de la reinserción. Entonces, la política de defensa se consideró un asunto esencial de la reinserción internacional y de la consolidación democrática, siendo la publicación del primer

* Este trabajo corresponde a una versión actualizada de la investigación final realizada para el curso *Advanced Civil-Political-Military Relations and Democratic Leadership*, impartido en 2010 por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. El autor agradece los valiosos comentarios que le brindó Abraham Quezada Vergara, Subdirector para América del Norte, Centroamérica y Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Desde luego, este artículo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Libro de la Defensa Nacional de Chile del año 1997 un hecho principal en materia de definiciones estatales en este terreno.

Según se sostiene en el Libro de la Defensa Nacional del año 2010, para el Estado chileno es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y su política exterior, las que deben complementarse y potenciarse mutuamente, aunque la primera debe actuar en respaldo de la última. Seguidamente, sostiene que el Estado de Chile mantiene el compromiso de contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional.

En base a lo anterior, el trabajo se concentra en las relaciones entre civiles y militares, considerando los nuevos roles que han asumido las fuerzas armadas en democracia, entre los cuales destaca de manera predominante el apoyo a la proyección internacional de Chile. En tal sentido, se destaca especialmente el despliegue de fuerzas chilenas en operaciones de paz –bajo mandato de Naciones Unidas-, como expresión concreta de la convergencia entre política exterior y política de defensa. En este orden de ideas, se subraya que los procesos de toma de decisiones en materia de participación chilena en operaciones de paz han permitido diseñar una estrategia de trabajo interministerial conjunta e integradora gubernamental; y multidisciplinaria y especializada en relación al personal civil y militar disponible para este tipo de misiones (Neira, 2002). Por tanto, en el marco de la convergencia entre la política exterior y la política de defensa, el presente trabajo se propone analizar las relaciones civiles-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz, poniendo un énfasis especial en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)¹.

Como se verá más adelante, la participación en operaciones de paz corresponde a un instrumento relevante de política exterior y un apoyo fundamental a la inserción internacional plena e integral del país, así como una instancia propicia de profesionalización castrense y de integración civil-militar. En consecuencia, la hipótesis que guía este trabajo plantea que la participación chilena en operaciones de paz ha contribuido a la integración entre civiles y militares, por

cuanto ha favorecido en Chile una estrategia de trabajo conjunta e integradora entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y fuerzas armadas, contribuyendo de este modo a un dinámico diálogo entre dichos sectores; así como a un estrecho y coordinado trabajo entre los variados actores civiles y militares que laboran en terreno, tomando como ejemplo el caso de Haití.

En consideración de todo lo anterior, el artículo primero se enfoca en las características de la transición democrática y la normalización de las relaciones civiles-militares en Chile; luego se refiere a la convergencia entre la política exterior y la política de defensa del país, así como a los nuevos roles de las fuerzas armadas en un contexto democrático; se analiza el proceso de toma de decisiones en la participación chilena en operaciones de paz; y finalmente se examina la participación chilena en operaciones de paz y su impacto en las relaciones civiles-militares.

Transición democrática y normalización de las relaciones civiles-militares en Chile

El inicio de la década de los noventa no sólo significó cambios gravitantes en el sistema internacional –ligados con el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del bloque soviético-, sino que también implicó para América Latina en general, y para Chile en particular, el restablecimiento de los regímenes democráticos y el desafío de reestructurar el rol de sus respectivas instituciones políticas, en el marco de lo que desde la politología se denominó la “tercera ola democrática”(véase Huntington, 1994). En un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría, y en un ámbito doméstico determinado por la pérdida de poder político por parte de las fuerzas armadas, éstas se encontraron con que su tradicional enemigo interno, identificado con el comunismo, desaparecía, lo que coadyuvó a la obsolescencia de la tradicional doctrina de seguridad nacional. Estos cambios implicaron elementos claves para entender el proceso de replanteamiento de las fuerzas armadas de su función y posicionamiento en la sociedad chilena.

Para Chile, el transitar el camino hacia la democracia no fue fácil, debido a los obstáculos que implicaba el articular un proceso de

¹ Además de la MINUSTAH, actualmente Chile participa en operaciones de paz en Chipre (UNFICYP), Palestina (UNTSO), India y Pakistán (UNMOGIP) y Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea).



transición política pactada con el régimen anterior, en el cual seguían ocupando los miembros de este último -aún en democracia- un rol político que iba más allá de las funciones propias en un Estado de Derecho, con amplios espacios de autonomía o “reservas de dominio”.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin acontecieron variadas situaciones que pusieron en peligro la continuidad del régimen democrático y tensionaron sobremanera las relaciones entre civiles y militares. En efecto, según sostiene Felipe Agüero (2003), en estos primeros años de democracia las relaciones civiles-militares se caracterizaron por la confrontación, siendo el objetivo primario de la administración Aylwin el de afirmar el régimen de gobierno. Durante este período las tensiones derivaron principalmente de la presencia de Augusto Pinochet en la jefatura del Ejército, quien había planteado que se quedaría para que “no tocan a sus hombres”². Según el mismo autor, el siguiente gobierno -de Eduardo Frei- se caracterizó por el apaciguamiento o acomodo en las relaciones civiles-militares. Dicha administración intentó concentrarse en la pacificación de las relaciones, buscando evitar la confrontación con el General Pinochet. Este período de estabilización se vería sacudido nuevamente al momento de decidir el General ocupar su lugar en el senado, según se lo permitía la Constitución de 1980. Este espacio de apaciguamiento se vería otra vez sobresaltado con el arresto de Pinochet en Londres el año 1998, acontecimiento que alteró la política nacional y afectó de diverso modo a todos los actores del sistema político chileno, reviviendo el clivaje autoritarismo-democracia.

La definición de una explícita política de defensa se transformó en un tema fundamental de la transición chilena, en tanto se relacionaba con la necesaria consolidación del proceso democrático y con el transparentamiento de las relaciones internacionales del país, fundamentalmente con el entorno vecinal. Así, el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile el año 1997 fue el fruto de un intenso debate público sobre la materia y representó una nueva manera de concebir y abordar las relaciones entre la sociedad civil, el gobierno y las fuerzas armadas.

Según sostenía el entonces Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma, la elaboración del Libro de la Defensa produjo los siguientes efectos en las relaciones civiles-militares:

- Se produjo un cambio en la actitud civil para tratar la defensa y una mayor apertura militar hacia el intercambio con el ámbito civil.
- La elaboración del libro constituyó una experiencia única de debate civil-militar, con un valor en sí mismo.
- Hubo un aumento de los grados de confianza recíproca para abordar las materias de defensa.
- Planteó un terreno común y un marco conceptual al que civiles y militares hicieran referencia³.
- Impulsó la cooperación civil-militar, favoreciendo el progresivo desarrollo de una comunidad de defensa, como espacio de trabajo conjunto y discusión (Pérez Yoma, 1997).

Con el citado libro la política de defensa pasó a ser entendida como política de Estado, trascendiendo los gobiernos de turno y la coyuntura política, entendiéndose que dicha política, como toda política pública, es responsabilidad de todos los sectores del país y no una responsabilidad exclusiva de los militares. Rodrigo Atria (2009:25) coincide con tales argumentos, al plantear que la explicitación de la política de defensa pretendía contribuir a la generación de confianza entre civiles y militares y a producir conceptos compartidos entre estos sectores en torno a las materias atinentes a la defensa y la seguridad exterior. La explicitación de la política de defensa también contribuiría a facilitar su concatenación conceptual con la política exterior.

Junto a lo anterior, ya durante el gobierno de Ricardo Lagos destacaron los avances que se observaron en la denominada Mesa de Diálogo. Esta administración marca, según Felipe Agüero, una nueva etapa que se podría denominar de *catarsis*. El entonces Comandante en Jefe, General Ricardo Izurieta, buscó una posición

² En materia de derechos humanos destacó en este período la entrega del Informe Rettig, en febrero de 1991, por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en Chile durante el régimen militar.

³ A este respecto, cabe tener presente lo señalado por Douglas Bland (2001: 537), quien plantea que la armonía en las relaciones civiles-militares se sustenta en que los líderes de uno y otro sector basen su pensamiento y acción sobre una conceptualización básica común.

cooperativa en materia de derechos humanos y concentró su gestión en los temas de modernización de la defensa. Lo más relevante fue la aceptación del ámbito castrense de participar en la Mesa de Diálogo con abogados de derechos humanos y otras personalidades, con el objetivo de generar información sobre detenidos desaparecidos. Dicha aceptación implicaba un reconocimiento sin precedentes de la validez de las demandas de los abogados de derechos humanos, que hasta ese momento habían sido rechazadas por el ámbito militar (Agüero, 2003: 263).

Ilustrativo de este periodo de catarsis resulta el siguiente fragmento del discurso de Ricardo Lagos, al momento de recibir el documento final de la Mesa de Diálogo, el 13 de junio del año 2000:

“Nos enfrentamos en bandos que se decían irreconciliables. Creíamos que había un enemigo interno. Hemos aprendido en este diálogo de la Mesa que no hay enemigo interno. Ustedes, los 24 miembros de esa Mesa, simbolizaron en los abrazos de anoche que, en verdad pertenecemos a un solo bando: el bando de Chile, la patria, su historia, su futuro” (Lagos, 2000).

El período Lagos también se enfocó en los aspectos relativos a la modernización del sector defensa, destacándose igualmente la publicación del segundo Libro de la Defensa Nacional el año 2002 (véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002). Este documento actualizaba los conceptos del primer Libro de la Defensa y hacía hincapié en los aspectos cooperativos de la política defensiva, ocupando el tema de las operaciones de paz parte importante del documento. Bajo el prisma de las relaciones civiles-militares, también destaca en este período la modificación constitucional que se llevó a cabo el año 2005, referente a la supresión de la norma que otorgaba a las fuerzas armadas la cualidad de garantes de la institucionalidad⁴.

Durante la presidencia de Michelle Bachelet, junto con la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 2010, puede ya plantearse una etapa de normalidad institucional, que se expresa, entre otros aspectos, en una positiva percepción de los militares por la ciudadanía. Según un estudio de FLACSO (2010: 43), Chile se

encuentra, junto a México, entre los países poseedores de ejércitos en los que se observa una mayor confianza hacia las fuerzas armadas. En Chile, tres de cada cinco entrevistados dice confiar en las fuerzas armadas (60%), lo que refuerza la idea de la relevancia de las buenas relaciones civiles-militares para la calidad de la democracia.

En una democracia consolidada las relaciones civiles-militares se enmarcan dentro de las siguientes reglas: Una cadena de mando claramente definida desde la autoridad civil a las fuerzas armadas; el cumplimiento de la decisión del empleo de la fuerza en manos civiles; y la activa ejecución del papel reservado al liderazgo civil en la función defensa del Estado, para que las reglas anteriores no se reduzcan a la mera posesión de una autoridad formal (Atria, 2009: 15).

Igualmente, cabe destacar que en una democracia la articulación de las fuerzas armadas en el sistema político se realiza a través del Ministerio de Defensa, en tanto corresponde a la instancia que materializa el control político institucionalizado, sirviendo de nexo para el diálogo entre el ámbito político y militar y como foro de diseño, administración y ejecución de la política de defensa. Según sostiene Guillermo Pacheco, el “Ministerio de Defensa es el enlace entre la organización democrática de gobierno y los militares, y es el que permite a los políticos, traducir las preferencias de política sobre los mandos militares” (2010:53).

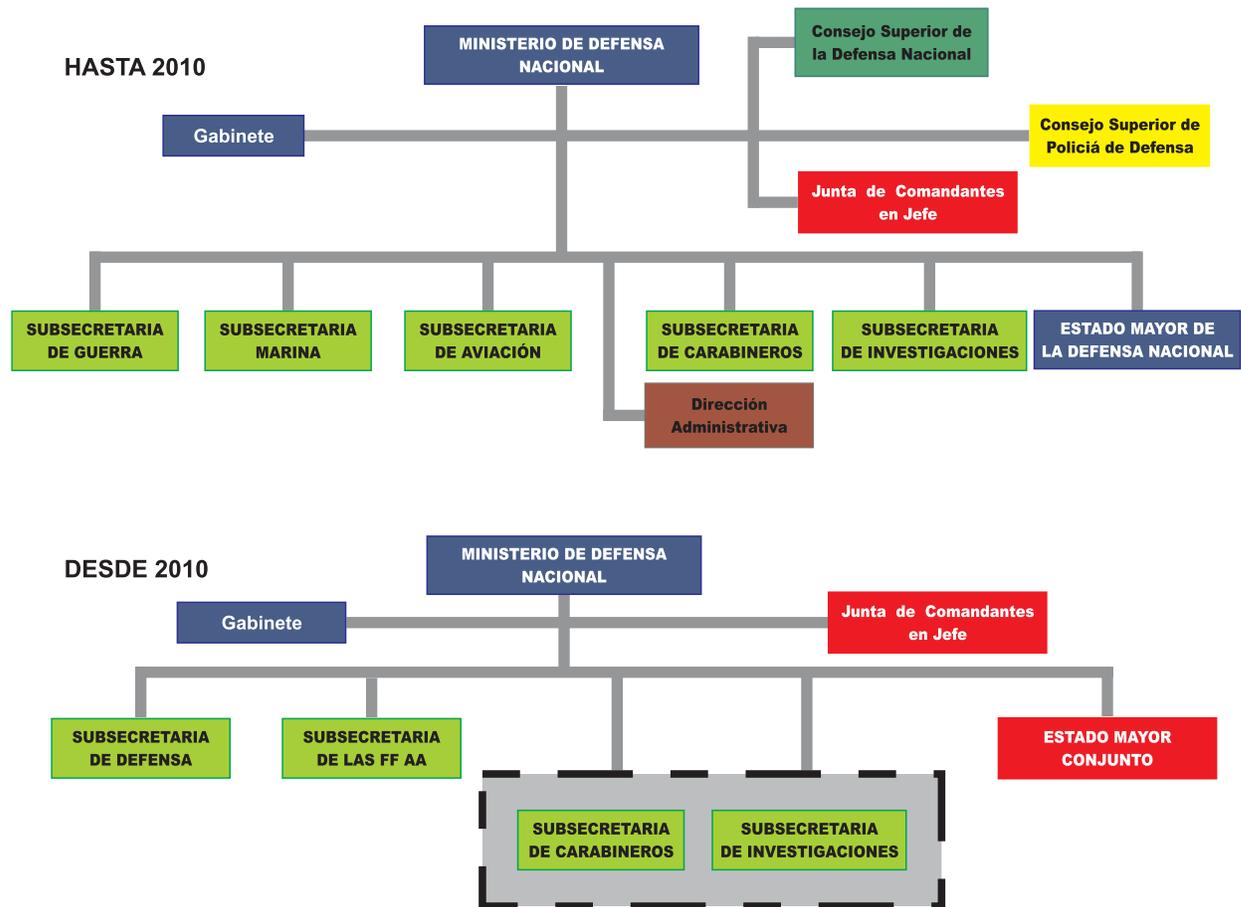
Actualmente puede sostenerse que, pese a los obstáculos y fricciones (véase Fuentes, 2002) Chile está ingresando a una fase de consolidación democrática, es decir, aquella en la cual existe una plena supremacía civil y donde los militares pierden la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente elegidos (véase Serra, 2008: 29)⁵. El hecho trascendental en tal sentido, fue la promulgación el 2 de febrero de 2010 de la nueva ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que viene a consolidar la conducción política de la defensa. El gran desafío entonces, con el fin de completar este proceso de consolidación, es la implementación de dicha ley y el desarrollar plenamente el proceso de modernización del sector defensa. Según la ley N° 20.424, el organigrama del Ministerio de Defensa se modificará en el siguiente sentido:

⁴ A este respecto, véase http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469

⁵ En el mismo tenor, Thomas Bruneau plantea que la consolidación democrática involucra un sistema donde ningún área de gobierno puede ser excluida del control de los líderes civiles democráticamente elegidos (2005: 120).



Cuadro 1: Organigrama del Ministerio de Defensa



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2010: 121).

En consecuencia, desde el retorno de la democracia en Chile puede plantearse que la definición de una política de defensa, la modernización de las fuerzas armadas, los temas de derechos humanos y la rearticulación del Ministerio de Defensa, se constituyeron en los temas básicos del diálogo entre civiles y militares en pos del avance hacia la normalidad institucional. En este camino, paulatinamente las fuerzas armadas se fueron constituyendo en su carácter de cuerpo esencialmente obediente y no deliberante. La búsqueda de nuevos roles para las fuerzas armadas y, bajo este prisma, la participación chilena en operaciones de paz, también contribuiría a este proceso de acercamiento, al adquirir estas actividades - particularmente en el caso de Haití- una mayor notoriedad y visibilidad en la sociedad chilena, antes que los vínculos de las fuerzas armadas con los hechos del pasado.

La convergencia entre la política exterior y la política de defensa, nuevos roles de las fuerzas armadas en un contexto democrático

Paralelamente a la llegada de la democracia en Chile, en el ámbito castrense se dio inicio a una etapa de *apertura militar internacional*, luego de años de aislamiento durante el régimen militar, y la secuela de limitaciones y prohibiciones que implicó esta situación en la esfera de la cooperación, adquisiciones y transferencia de tecnología militar. La reinserción internacional permitió a las fuerzas armadas extender los beneficios de la recomposición de los lazos exteriores. Ello involucró el restablecer importantes vínculos con Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España y Alemania, entre otros (véase Rojas, 1994; Carreño y Riquelme, 2009). Junto a ello, se comenzaron a replantear las hipótesis de

conflicto tradicionales, que percibían como enemigos a los países vecinos, y se comenzó igualmente a asumir la cooperación como un elemento de relevancia para la defensa.

La transición política hacia la democracia implicó una paulatina reconfiguración de la función militar, mediante la cual se desmontaron progresivamente los mecanismos de autonomía que derivaban del régimen anterior. En la participación en operaciones de paz encontraron las fuerzas armadas un relevante rol que cumplir en el marco de la democracia, configurándose en un apoyo fundamental de la proyección internacional del país y de la plena reinserción que se había buscado desde la vuelta de la democracia.

Lo anterior reforzó la idea de la necesidad de avanzar en la convergencia entre la política exterior y la política de defensa. Sobre el particular, Miguel Navarro (2004; 2009) sostiene que dicho proceso ha sido históricamente una cuestión crítica debido al casi permanente alejamiento de ambas, situación que encontraría su explicación en el hecho de que desde mediados del siglo XIX Chile ha tenido una política exterior formal, estructurada, con altos grados de consenso y en ciertos períodos, de alta sofisticación y sutileza. Sin embargo, desde esos mismos años no es posible apreciar el mismo fenómeno en la política de defensa, teniendo ésta más bien un carácter de facto, de ejecución restringida a las fuerzas armadas y con un alto grado de lejanía de la clase política chilena respecto de sus responsabilidades con tal función.

La búsqueda por insertar plenamente al país en las corrientes globales puso al descubierto la necesidad de impulsar una creciente convergencia entre la política exterior y la política de defensa, por cuanto ambas corresponden a los instrumentos principales mediante los cuales se posiciona exteriormente un Estado. La primera apuntaría a la proyección exterior de Chile en sus aspectos políticos y económicos, mientras la segunda se orientaría a los aspectos estratégicos y militares de la inserción. Teóricamente, la imbricación de ambas derivaría del hecho de que la política de defensa debería implementar en la esfera de la seguridad, los objetivos generales y específicos que guían la política exterior. En esta línea, la participación chilena en operaciones de paz representaría el centro articulador de la convergencia, y una instancia especial para el trabajo coordinado y estrecho entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa.

Pese a los obstáculos, la paulatina confluencia y vinculación de ambas políticas ha otorgado un relevante impulso a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, y un potenciamiento de la proyección internacional del país. El mismo Ricardo Lagos explicitaría estas ideas durante el discurso del 21 de mayo del año 2000, cuando planteó que para convertirse Chile en un actor relevante de la política internacional:

“...nuestra política exterior y nuestra defensa deben orientarse hacia ese objetivo, Chile ha definido una forma de integrarse al mundo, estos dos elementos, la política externa y de defensa son herramientas esenciales para la forma como lo haremos...(las fuerzas armadas) más que operar con hipótesis de conflicto, operan a partir de un país que quiere adentrarse en un mundo que se hace complejo y difícil para nosotros”.

De este modo, desde la década de los noventa, la política exterior adquirió un nuevo impulso y se comenzó a definir la defensa como un eje fundamental de las relaciones internacionales del país. La vinculación entre la política exterior y la política de defensa ha sido fundamental para su mutua potenciación, pues las actividades que desarrollan las fuerzas armadas en materia de contribución a la paz y seguridad regional e internacional tienen directa relación con los objetivos nacionales y las prioridades que asigna la política exterior en torno a la inserción internacional de Chile, con una perspectiva preferente hacia la región de América Latina y el Caribe.

En el caso del despliegue de fuerzas chilenas en operaciones de paz, la convergencia entre política exterior y política de defensa se ha manifestado en que los procesos de toma de decisiones han permitido diseñar una estrategia de trabajo interministerial, conjunta e integradora de orden gubernamental; y multidisciplinaria y especializada en relación al personal civil y militar disponible para este tipo de misiones (Neira, 2002). Las operaciones de paz han sido el pivote de la convergencia entre ambas políticas públicas, considerándose la participación chilena en éstas un instrumento relevante de política exterior y un apoyo fundamental a la inserción internacional plena e integral del país. En la participación en operaciones de paz y en el apoyo de la proyección



internacional del país, los militares encontraron un rol de relevancia que cumplir en el marco de la democracia chilena.

Para las fuerzas armadas, ello implicó el desafío de adecuar la capacidad defensiva-disuasiva de su poderío y el refuerzo de los trabajos conjuntos entre las distintas ramas de éstas en la planificación estratégica operacional, siguiendo las tendencias internacionales en la materia, y facilitando igualmente la coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Todo lo anteriormente descrito ha implicado estructurar una defensa fuertemente centrada en la cooperación internacional, que permita al país colaborar con la comunidad internacional en conflictos de nuevo tipo, con impacto masivo en la población civil y consecuencias para la seguridad internacional y regional. Para Vivianne Blanlot, ex ministra de Defensa Nacional de Chile, esto ha significado:

"...avanzar desde la construcción de confianza mutua en el ámbito vecinal a la construcción de cooperación para actuar combinadamente en Operaciones de Paz...Ha significado, en fin, un nuevo papel para Chile en las iniciativas de renovación de las estructuras multilaterales del sistema regional e internacional que están en curso..."(Blanlot, 2006: 13-16).

Para Chile, una manera coherente de reducir las incertidumbres ha sido el incrementar el nivel de participación en la política internacional, con el fin de desarrollar políticas orientadas a la obtención de un sistema internacional más estable y seguro y acorde con los intereses nacionales. La política de defensa chilena se funda en el principio de la cooperación internacional, haciendo suyos los principios de la política exterior y asumiendo que los intereses de seguridad y desarrollo del país se vinculan directamente con la estabilidad y paz

internacionales, razón por la cual participan de la coordinación y articulación de la acción diplomática y los medios de la defensa.

La política nacional para participar en operaciones de paz se fundamenta en que la paz mundial es un objetivo permanente de la política exterior y es un elemento coherente con sus intereses, siendo la participación en dichas operaciones una manera real y concreta de reafirmar el compromiso de Chile con la comunidad internacional. En este marco, las fuerzas armadas se han convertido en un activo instrumento de la política externa.

El proceso de toma de decisiones en la participación chilena en operaciones de paz

Hasta 1990 las operaciones de paz involucraban, con la excepción del Congo⁶, labores de observación y monitoreo en condiciones en las cuales los cascos azules realizaban sus labores sin ser involucrados en conflictos internos. No obstante, a partir de la intervención de Irak de 1991 (UNIKOM, establecida por la Resolución 689 del Consejo de Seguridad) se produjo un cambio trascendental en los objetivos de las operaciones de paz, las que pasaron a ser mucho más ambiciosas y multidimensionales, pudiendo incluso tener el objetivo de imponer la paz. Ahora los cascos azules deben enfrentar situaciones complejas, que afectan a amplios sectores de la población, como resultado de una guerra entre estados o una guerra civil (Tripodi, 2003: 5-6)⁷. Las operaciones de paz de nueva generación, también denominadas operaciones complejas, han hecho imprescindible incrementar el trabajo conjunto entre las instituciones nacionales civiles y militares, que cumplen el propósito de coordinar la participación de los países, como ha sido el caso de Chile, en las actividades de paz de Naciones Unidas.

Las operaciones complejas corresponden a aquellas que requieren una cercana planificación y cooperación civil-militar, y donde

6 Desde julio de 2010, la misión de las Naciones Unidas en el Congo pasó a denominarse Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), cuyo mandato deriva de la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad.

7 Tras el fin de la Guerra Fría, se instaló una creciente demanda sobre Naciones Unidas en el terreno de las operaciones de paz. En el marco del nuevo escenario internacional que se delineaba, se necesitaron operaciones más grandes y complejas, que pasaran igualmente a incluir elementos no militares en sus actividades. Entre otros elementos, se generó una profunda discusión sobre la necesidad de aumentar la capacidad de la Organización para llevar a cabo operaciones de paz con un despliegue rápido y eficaz, al tiempo de establecer mandatos que atendieran adecuadamente las necesidades en el terreno. Teniendo en consideración el imperativo de sistematizar una nueva concepción integrada, multidimensional y multifuncional de las operaciones de paz, el Secretario General de Naciones Unidas, entonces Kofi Annan, convocó el año 2000 a un grupo de alto nivel -presidido por Lakhdar Brahimi- para que analizaran profundamente las actividades de la Organización en el ámbito de la paz y seguridad internacionales y emitieran un informe con recomendaciones prácticas. Entre otros planteamientos, el Informe señaló que la principal falla de las operaciones de paz había sido su completa neutralidad respecto de quienes violaban acuerdos de armisticio. El informe recomendaba que los mandatos debían autorizar el uso de la fuerza, a tener tropas más numerosas, mejor equipadas y costosas, y que fueran capaces de tener un efecto más disuasivo. En pocas palabras, el Informe planteaba que el éxito de las operaciones de paz residiría en el futuro en el apoyo político, financiero y operacional de los Estados miembros de Naciones Unidas, en despliegues rápidos con capacidad de uso de la fuerza y con actividades de consolidación de la paz. El Informe Brahimi se encuentra disponible en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/ Recuperado en marzo de 2012.

los elementos humanitarios y militares están fuertemente entrelazados. Tales operaciones son variadas, entre las que se cuentan aquellas referidas a los procesos de estabilización y reconstrucción, ayuda humanitaria y apoyo frente a desastres naturales, entre otras. La MINUSTAH sería en tal sentido un buen ejemplo de una operación compleja.

La multidimensionalidad de las operaciones complejas exige una participación integral de las instituciones gubernamentales del país participante, no solo en el nivel de la toma de decisiones, donde concurren ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda y la legislatura, entre otros; sino también en el terreno mismo de la operación, donde interactúan diariamente fuerzas armadas, personal diplomático, funcionarios de organismos internacionales, trabajadores de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y personal de la administración local, entre otros (véase Bruneau, 2005: 117; Bruneau y Goetze, 2006).

En Chile, la participación en operaciones de paz complejas -como la MINUSTAH- y el proceso de toma de decisiones que se vincula con ella ha generado, según sostiene el Brigadier (R) Alfonso Neira (2002), un nuevo tipo de relación civil-militar en torno a una función que la ciudadanía percibe como una necesidad que el país no puede eludir. Según el autor, dicha participación ha implicado una estrategia de trabajo conjunta e integrada en el plano interministerial y multidisciplinaria en el caso del personal que participará en este tipo de misiones. En la misma línea, el diplomático chileno Álvaro Guzmán Barros -de la Dirección de Seguridad Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores- recalca el importante nivel de relaciones que existe entre el mundo civil y militar, en el marco de las relaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa en la toma de decisiones sobre la participación chilena en operaciones de paz. Según el diplomático, “lo multidisciplinario de las operaciones de paz modernas, entre las que destaca la MINUSTAH, hace imprescindible que los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa tengan claros sus roles y funciones. Desde esta perspectiva, el nivel de preparación de los actores involucrados permite que el

trabajo conjunto sea realizado de manera fluida y profesional.”⁸

En el mismo tenor se refirió el Brigadier (R) Alfonso Neira, quien en una entrevista destacó la fluida labor que realizan conjuntamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa en materia de operaciones de paz, aunque también recalcó la necesidad de incorporar un mayor número de civiles en éstas, considerando lo multidimensional del caso de Haití y la notoria preeminencia que se aprecia por parte del Ministerio de Defensa, lo que refleja, a su juicio, todavía una mirada predominantemente militar sobre el tema.⁹

En cuanto al proceso concreto de planificación nacional, la toma de decisiones en materia de participación chilena en operaciones de paz requiere primero un requerimiento específico al Estado de Chile por parte del Secretario General de Naciones Unidas, solicitando la participación de fuerzas en una operación de paz. Para ello, se realiza un requerimiento formal por parte de Naciones Unidas a Chile, a través de la Misión Permanente del país ante la Organización en Nueva York, quien recibe la asesoría especializada del Agregado de Defensa, y luego la hace llegar mediante mensaje oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien lo comunica al Ministerio de Defensa. Posteriormente, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (este último a través de sus asesores civiles y militares), convoca una reunión especial de la Comisión Interministerial Relaciones Exteriores-Defensa, donde se analiza la naturaleza del requerimiento y las implicancias de una eventual participación¹⁰. En el análisis también participa el Ministerio de Hacienda, Interior y otros organismos ligados a las actividades de las operaciones de paz. Entonces, el Jefe del Estado Mayor Conjunto emite un informe, el cual contiene el resultado del análisis técnico preliminar de la operación de paz correspondiente.

A continuación, el Ministro de Defensa Nacional convoca a un Grupo de Análisis para Operaciones de Paz, para determinar las consideraciones, alcances e implicancias de la eventual participación chilena en la Misión de que se trate. Luego del análisis de las capacidades nacionales, los ministros de

8 Entrevista concedida el 6 de diciembre de 2010.

9 Entrevista concedida el 25 de noviembre de 2010.

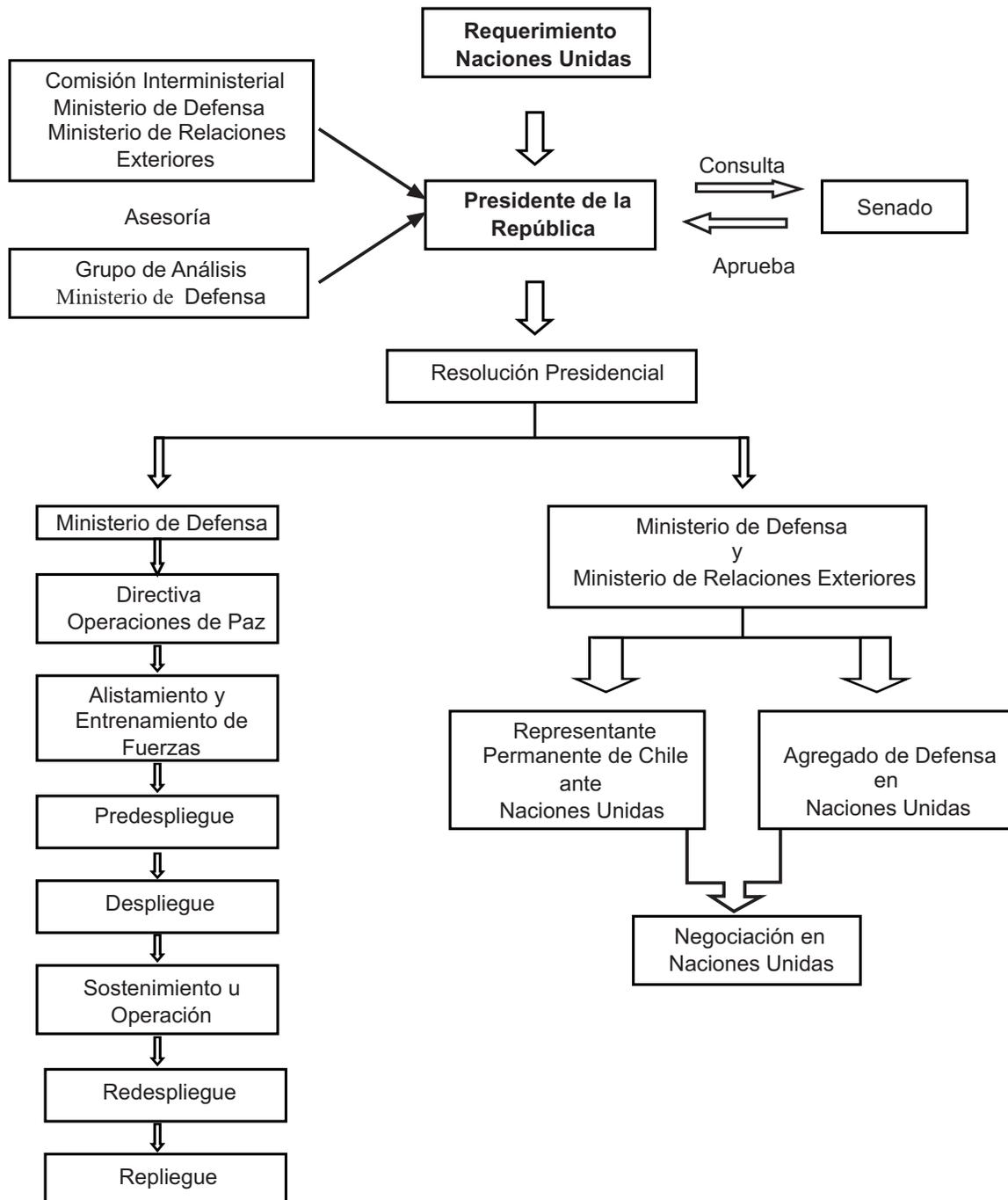
10 Un análisis clásico del proceso de toma de decisión en política exterior es el de Allison (1971). Para un análisis particular de los factores que influyen en el proceso de toma de decisión para la participación de Chile en operaciones de paz, puede verse Cozzi (2003). Según este autor, entre estos factores, se cuentan el interés nacional, los costos y riesgos asociados, las reglas de enfrentamiento, la asignación de los medios adecuados a cada misión y el grado de consenso entre las partes en pugna.



Defensa y de Relaciones Exteriores en conjunto, emiten su opinión al Presidente de la República quien, de concordar con la conveniencia de participar, solicita al Senado su acuerdo para la salida de las tropas fuera del territorio del país. Luego, los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, en conocimiento de la Resolución Presidencial, comunican las instrucciones respectivas al Representante Permanente de Chile y Agregado de Defensa en Nueva York, para las negociaciones con Naciones Unidas.

La preparación operativa y el proveer los cuadros necesarios están radicados en las instituciones de la Defensa Nacional y/o de orden y seguridad. La instrucción específica de operaciones de paz y certificación nacional en cuanto a predespliegue para operaciones de paz está a cargo del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC). El siguiente cuadro explica de manera esquemática el proceso recién descrito:

Cuadro 2: Operaciones de Paz



La participación chilena en operaciones de paz y su impacto en las relaciones civiles-militares

Chile ha mantenido una política de Estado permanente en lo referido a su participación en operaciones de paz, bajo mandato de Naciones Unidas, siendo estas misiones una dimensión fundamental de la política exterior multilateral del país. La política del Estado chileno entiende por operación de mantenimiento de la paz todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando de Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto contribuir a la consolidación del cese de hostilidades, quedando igualmente comprendidas en esta política nacional las operaciones de imposición de la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales telegráficas, radioeléctricas, rupturas de relaciones diplomáticas y bloqueos, entre otras actividades a que se refiere la Carta de Naciones Unidas.

Durante los años noventa Chile incrementó de manera notable su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, respecto de su participación histórica. Ello, pues la reinserción del país en el contexto global implicaba relaciones activas con los países del mundo y el desarrollo de una activa presencia en organismos multilaterales. Asimismo, a partir de esa década la colaboración de Chile cambió sustantivamente al ampliarse la contribución chilena desde la modalidad de "observador militar" a la modalidad de despliegue de unidades militares. De este modo, el país evolucionó desde su carácter de mero "observador" al papel de "actor" en torno a la paz mundial.

Este incremento de la participación del país en operaciones de paz se ha vinculado directamente con el fortalecimiento de las iniciativas de integración que se han desarrollado en el ámbito defensivo. Es decir, el esquema de participación que Chile ha seguido para su colaboración en las instituciones de seguridad internacional se ha concebido en estrecha colaboración con los países vecinos. La creación de la fuerza conjunta combinada "Cruz del Sur" entre Chile y Argentina resulta un ejemplo relevante de cooperación en el orden internacional y con proyecciones notables para

una más profunda integración en el terreno defensivo¹¹. En la misma línea, en el medio regional cabe destacar las labores que el país lleva a cabo en el marco del Mecanismo 2x9, que reúne a los viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países latinoamericanos, que contribuyen con tropas en la MINUSTAH.

Respecto de la participación chilena en la Misión de Estabilización de Haití, tanto profesionales de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, como del mundo civil se han incorporado activamente en sus actividades, haciendo cada sector su aporte en la búsqueda de una solución multidimensional al complejo escenario que representa ese país. De tal modo, las labores de Chile en dicha misión engloban –además del ámbito castrense– el trabajo proveniente del mundo diplomático, periodístico, legal y médico, entre otros. Las variadas actividades de estos actores permiten el desarrollo de programas de participación en las operaciones de paz de carácter integral, con el fin de enfrentar de manera efectiva las demandas de seguridad, paz, estabilización y construcción del Estado que demanda dicho escenario.

La institucionalidad de Chile en materia de participación nacional en operaciones de paz y su vinculación con las relaciones civiles-militares

El incremento de la participación chilena en operaciones de paz durante la década de los noventa, estuvo acompañado con los primeros cambios institucionales que apuntaban a actualizar y a regular la cooperación del país con la paz mundial. En 1991 se promulgó la ley N° 19.067, que establece normas permanentes de salida de tropas chilenas. Nuevos cambios se realizaron en el país a partir de 1996. Entonces, la participación de Chile fue establecida en el Decreto Supremo N° 94, que aprobó la política respectiva en noviembre de ese año. Este documento precisó lo que el Estado entiende como operación de paz y circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación chilena al Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. Entre los criterios generales, políticos y operativos establecidos en ese decreto, destacan los siguientes:

a) Que las operaciones de paz deben satisfacer el interés nacional, el que se relaciona -entre

¹¹ En agosto del año 2005 los Ministros de Defensa de ambos países comenzaron las negociaciones para la conformación de una fuerza de paz combinada, firmando en diciembre de 2005 el acta que creó el Estado Mayor Conjunto de la fuerza. En diciembre de 2006 se firmó el respectivo Memorándum de Entendimiento.



- otras materias- con la preocupación por los problemas de la paz.
- b) Que el Estado de Chile no pone contingentes a disposición de las Naciones Unidas para que ésta determine autónomamente su destino.
 - c) Que el Estado chileno evalúa cada solicitud de la Organización para la participación en operaciones de paz en forma separada. La decisión final sobre la participación chilena en operaciones de paz la adopta el Presidente de la República.

Además de lo anterior, se establece que la participación chilena en operaciones de paz se realiza bajo mandato de Naciones Unidas, lo que implica que Chile no realiza operaciones como Estado independiente, ni participa en misiones que hayan sido organizadas y estén bajo el mando de un Estado en particular. Respecto al punto c), cabe subrayar que al radicar la decisión final en el Presidente de la República, el Decreto N° 94 constituye una expresión de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.

En 1998 se estableció la agregaduría de defensa en la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas –vinculada directamente con el Departamento de Operaciones de Paz de la Organización-, lo que expresa la centralidad que las operaciones de paz contemplan en el marco de la política exterior de Chile. En octubre de 1999 el Presidente de la República promulgó el Decreto Supremo N° 68, mediante el cual se fijó la nueva política nacional para la participación del Estado de Chile en operaciones de paz. Este Decreto vino a modificar el anterior de noviembre de 1996, de manera que en lo sucesivo Chile podría participar, además de las operaciones de paz contempladas en el capítulo VI, con fuerzas en las operaciones que se realicen en el ámbito del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, las que involucran la imposición de la paz. En virtud de las disposiciones contenidas en el Instructivo Presidencial del citado Decreto, la decisión sobre el envío de fuerzas chilenas a una determinada operación de paz la adopta el Presidente de la República, con la anuencia del Senado cuando corresponda, tomando en consideración el informe conjunto que le presenten los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa.

En noviembre de 1999 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de

Naciones Unidas y el Ministro de Defensa de Chile suscribieron un Memorandum de Entendimiento sobre las Aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas. Dicho instrumento, que entró en vigor internacional el 11 de noviembre de 1999, fue adoptado en el Marco de la Carta de las Naciones Unidas, en particular sus capítulos VI y VII. La adhesión de Chile a este sistema representa un impulso para asumir un papel más activo en el ámbito de las instituciones de seguridad internacional. Con este fin, el país debe contribuir con personal entrenado de sus fuerzas armadas y equipos, de orden y seguridad, y civiles a la ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad, dentro de los medios que para esos efectos se ofreció a Naciones Unidas.

Para responder adecuadamente a este desafío se planteó en el país una nueva innovación de relevancia a nivel institucional, con la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), en julio del año 2002. Dicho centro, acreditado ante Naciones Unidas, está destinado a la instrucción y entrenamiento del personal militar, policial y civil, tanto nacional como extranjero, que participará en operaciones de paz. Como organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el centro entrega asesoría en materia de operaciones de paz al Ministerio y, por su intermedio, al resto del gobierno. Lo anterior, sumado a la relevante función de llevar y mantener un registro que sistematice y efectúe un seguimiento de los acuerdos e iniciativas internacionales en materias de operaciones de paz, que sean de interés para el Ministerio de Defensa Nacional¹².

Además de lo anteriormente señalado, cabe considerar que el 13 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.297, que establece normas sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, que se constituye en la concreción de los esfuerzos de Chile por regular la participación nacional en operaciones de paz. Incluye un nuevo párrafo 2° al Título II, específicamente destinado a normar la “Salida de tropas para participar en Operaciones de Paz”. Bajo la perspectiva de las relaciones civiles-militares, dicha normativa resulta especialmente relevante, por cuanto otorga un mayor grado de influencia al Congreso Nacional en lo relativo a la toma de decisiones

¹² Un análisis pormenorizado de las labores y desarrollo del CECOPAC puede verse en Marowski (2005).

sobre la participación nacional en operaciones de paz. Este asunto es de trascendencia, por cuanto la participación de la legislatura involucra una mayor discusión pública sobre la materia, así como refuerza los mecanismos de *accountability* y transparencia en los temas de defensa (véase Kohn, 1997; Pion-Berlin, 2006).

En tal sentido, también cabe destacar que se establece específicamente un mecanismo periódico de información al Congreso, no sólo respecto de las misiones en las que participa Chile, sino que también de todas aquellas operaciones en ejecución. Igualmente, se regula el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República solicita el pronunciamiento del Senado, ya sea para iniciar la participación nacional en una operación determinada, o para solicitar su prórroga. Dicho procedimiento es riguroso en los antecedentes que debe acompañar, con el objeto de que el Senado pueda pronunciarse con la máxima información posible y disponible.

En lo relativo al intercambio interinstitucional para decidir sobre la participación nacional, entre otros aspectos, se dispone la creación de una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, para asesorar permanentemente a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. También, se consagra la facultad presidencial de revocación de la autorización de entrada o salida de tropas, en todo momento, mediante Decreto Supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

En lo tocante específicamente a la participación de Chile en la MINUSTAH, se debe señalar que las actividades de Chile en Haití se remontan al año 2004, fecha en que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba mediante la Resolución Nº1529 del 29 de febrero, el despliegue urgente de la Fuerza Multinacional Provisional (MIFH). La fuerza desplegada estuvo compuesta por Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. Para este último, el participar en la misión implicaba plasmar de manera concreta la creciente convergencia planteada entre su política exterior y de defensa. En julio del mismo año, Chile envía por primera vez un contingente de magnitud de batallón con medios mecanizados conjuntos del Ejército y la Armada a la MINUSTAH, desplegando además una Unidad Conjunta de Helicópteros del Ejército y la Fuerza Aérea y una Compañía Combinada de Ingenieros de Construcción Horizontal entre el Ejército de

Chile y Ecuador. Asimismo, se inicia la participación de Carabineros, Policía de Investigaciones y oficiales de las fuerzas armadas en el Cuartel General de la Misión (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Desde entonces, Chile ha estado directamente vinculado a Haití como contribuyente de tropas, de equipos técnicos y de misiones de cooperación en distintas áreas, tales como asistencia humanitaria, educación y agricultura. Asimismo, a partir del terremoto que el 12 de enero de 2010 azotó al país caribeño, así como luego del paso del Huracán Thomas y la epidemia de cólera, Chile continuó enviando equipos médicos, alimentos y materiales de emergencia, así como equipos de rescate destinados a ayudar a las víctimas.

Actualmente Chile es un activo participante de la MINUSTAH, siendo su política el continuar apoyando a esta Misión, razón por la cual fue aprobada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado la renovación del Mandato de la MINUSTAH, prorrogando de este modo, en mayo de 2011¹³, la autorización de la permanencia de las tropas y medios en Haití por el plazo de un año. En esta línea, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alfredo Moreno, ha señalado que el compromiso chileno con Haití es de largo plazo, aunque planteando igualmente la necesidad de reevaluar el carácter de esta participación (véase *La Tercera*, 1 de febrero de 2011). En este sentido, el gobierno de Chile se ha abocado a analizar posibles propuestas para un nuevo mandato de la Misión, acorde con la realidad y necesidades actuales de Haití. Este nuevo perfil de la Misión implicaría avanzar desde la estabilización de la seguridad interna hacia el incremento de la cooperación en las esferas de la reconstrucción y el desarrollo.

Según se sostiene en el Libro de la Defensa Nacional de 2010, la participación chilena en Haití ha constituido una experiencia concreta de coordinación y apoyo entre la política exterior y de defensa. Asimismo, ha contribuido positivamente a la relación civil-militar, al incorporar activamente a civiles en el despliegue y mostrar a las fuerzas armadas en nuevos roles, más allá de los tradicionales; y ha permitido un mayor conocimiento y valoración de la ciudadanía de la participación del país en operaciones de paz (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010: 142).

En una entrevista realizada al diplomático chileno Juan Pedro Sepúlveda -quien se desempeñó en la Embajada de Chile en Haití-

¹³ El mismo mes, el ex-canciller chileno Mariano Fernández fue designado como representante especial de Naciones Unidas para Haití y Jefe de la MINUSTAH.



sobre la relación entre el personal diplomático y militar en el marco de la MINUSTAH, éste sostuvo que dicha relación “se ha caracterizado por sus vínculos de cooperación, producto de la necesaria coordinación entre actores civiles y militares en el cumplimiento de tareas asociadas, respecto de los objetivos de la política exterior, el mandato de la misión de paz y las tareas humanitarias en terreno”¹⁴. Según el funcionario diplomático, la interconexión de estos tres elementos ha facilitado la emergencia de instancias formales e informales de diálogo, de intercambio de información y de colaboración entre ambos sectores. Sin embargo, según plantea, existen ciertas áreas de ambigüedad en la relación que podrían derivar, eventualmente, en dinámicas de desconfianza producto del desconocimiento por parte de los militares del rol y funciones del personal diplomático y de una Embajada; así como de la jerarquización de la carrera militar y desconocimiento de sus códigos por parte del personal civil.

Sepúlveda plantea que “es probable que estos puntos puedan explicarse en parte por la creciente pero aún escasa comunicación que existe en Chile entre el mundo civil y militar, en particular en las estructuras medias y bajas del Estado”. De todos modos, según sostiene el diplomático, la presencia de una Embajada chilena en un país con fuerte presencia de cascos azules nacionales, hace establecer vínculos especiales, muchas veces informales, entre el contingente chileno de Naciones Unidas con el Embajador y Cónsul¹⁵.

En consecuencia, es posible apreciar que la necesaria interacción entre civiles y militares -en este último caso, entre el personal diplomático de la Embajada y el personal de las fuerzas armadas- en el ámbito de una operación de paz, implica una oportunidad para incrementar la confianza y acrecentar las relaciones y el mutuo conocimiento entre dichos sectores, representando la MINUSTAH una instancia imponderable en tal sentido.

Las relaciones entre las fuerzas de paz y las ONG¹⁶

Las diferentes culturas, funciones, modos de acción, estructura y objetivos entre el ámbito militar y las ONG pueden representar fuentes de

conflicto y posibilidades de roce. Por una parte, las fuerzas armadas son formadas por los estados para garantizar su propia defensa, en tanto corresponden al segmento estatal especializado en el uso de la violencia. Según Desmond Bowen, ellas sirven para asegurar la integridad territorial del país, defendiendo e impulsando su propio interés, constituyendo en último término, el símbolo de la nación (En Tripodi, 2003: 11). Por otra parte, las labores de las ONG son muy amplias y con un carácter transnacional, pudiendo abarcar áreas sociales, económicas y políticas, tales como la protección de derechos humanitarios, la entrega de ayuda sanitaria, comida o refugio. Existe igualmente una distinta estructura jerárquica entre ambos sectores. El ámbito militar es fuertemente vertical, rígido y compuesto por varios escalones o grados; mientras la estructura de las ONG es más bien horizontal, flexible y con escalones reducidos.

Sin embargo, y pese a las diferencias, las operaciones complejas, y particularmente la participación de Chile en la MINUSTAH, ha puesto a personal de ambos sectores frente a la necesidad de trabajar de manera conjunta y coordinada en el terreno, por cuanto el grado de fluidez de dichas relaciones entre civiles y militares puede afectar de manera determinante el grado de éxito o fracaso de una misión. Según el Brigadier (R) Alfonso Neira, el trabajo responsable de las ONG en Haití ha favorecido las relaciones entre su personal y los militares. Según Neira, a la buena comunicación ha contribuido el que las relaciones son mediatizadas en terreno por el representante respectivo de Naciones Unidas y el jefe de las organizaciones, lo que limita las posibilidades de conflicto. Los eventuales problemas se generan, según sostiene, cuando las relaciones se establecen al margen de los canales establecidos, como efecto de las diversas culturas organizacionales de ambos sectores¹⁷.

Esta positiva relación entre militares y personal de ONG también se desprende del testimonio que entrega el General de Brigada Eduardo Aldunate, quien en su libro *Misión en Haití. Con la mochila cargada de esperanzas*, destaca especialmente las buenas relaciones con la organización *América Solidaria* –iniciativa del chileno Benito Baranda- y los importantes

14 Entrevista concedida el 22 de noviembre de 2010.

15 En la misma línea se manifestó el Brigadier (R) Alfonso Neira, quien califica como “óptimas” las relaciones entre el personal diplomático y militar en Haití, marcadas por el mutua cooperación y confianza. En entrevista sostenida el 25 de noviembre de 2010.

16 Una ONG –Organización No Gubernamental- es una entidad de la sociedad civil con fines humanitarios, que es independiente de la administración pública y no posee fines lucrativos.

17 Entrevista concedida el 25 de noviembre de 2010.

aportes de ésta frente a la situación de Haití, siendo incluso apadrinada por la unidad de helicópteros (2007: 83-84).

Las operaciones de paz como instrumento de profesionalización militar

Según Peter Feaver (1996), existe una problemática básica en las relaciones civiles-militares. En pocas palabras, la paradoja sería que con el fin de enfrentar las amenazas externas, las sociedades crean instituciones específicas a cargo de la fuerza para su protección, pero luego las sociedades deben protegerse de estas instituciones. Es decir, el desafío de una sociedad sería encontrar la manera de hacer coherente un sector militar poderoso para ejercer las labores encargadas por los civiles y, al mismo tiempo, subordinado a lo que los civiles les autoricen a realizar. Según Feaver, Samuel Huntington y Morris Janowitz -desde diversas perspectivas-, convergerían en una respuesta para la subordinación al poder civil: la profesionalización militar. Para el primero, la profesionalización aseguraría el *control civil objetivo*, al reforzar la neutralidad política de los militares, la subordinación voluntaria y una cultura organizacional basada en un fuerte sentido de misión. Para el segundo, la profesionalización se vincularía con el desarrollo de una ética militar integrada con los valores civiles y sus instituciones, favoreciendo de este modo el control civil.

De tal modo, es posible sostener que un soldado profesional sería aquel que acepta que su rol es cumplir las demandas del gobierno civil del Estado y es capaz de emprender actividades militares en una manera efectiva y eficiente (Young, 2006).

En consideración de lo anterior, en este acápite se destaca el importante aporte que implica la participación en operaciones de paz, como instancia de profesionalización militar. En tal sentido, se puede establecer que, desde la perspectiva de la defensa y de las capacidades profesionales de las fuerzas armadas, la participación chilena en operaciones de paz ha representado un escenario efectivo para capacitar a soldados y fuerzas policiales en los nuevos tipos de conflicto que predominan a nivel regional y global. Las lecciones aprendidas por Chile en la MINUSTAH, entre otras operaciones, ha significado una experiencia altamente valiosa para mejorar cualitativamente la reglamentación interna, logística del material empleado, y doctrina de las fuerzas armadas y de orden.

La participación en operaciones de paz involucra alistar unidades, preparar personal, cumplir estándares, y dotar de conocimientos técnicos y profesionales a civiles y militares que participarán en este tipo de misiones. Particularmente en el ámbito militar, el personal que participará en operaciones de paz requiere una serie de habilidades no solo de carácter tecnológico, táctico y administrativo, sino también en lo relativo a la comprensión de fenómenos políticos y sociales, lo que involucra un entrenamiento integral en torno a valores humanitarios. Las operaciones de paz impulsarían una cultura distinta entre los militares que participan en ellas, por cuanto la tradicional idea de patria y el dar la vida por ella si fuera necesario, no correspondería propiamente a la ética que debe seguir un soldado en una operación de paz.

Por tanto, una sólida formación resulta esencial para permitir a los militares desenvolverse adecuadamente en un entorno multinacional y multidisciplinario, de respeto a las diferentes culturas, y guiados por los principios de Naciones Unidas. Ello exige una serie de rasgos personales y profesionales específicos, como la tolerancia, la autonomía, iniciativa, paciencia y diplomacia, así como conocimientos técnicos sobre resolución de conflictos, procedimientos administrativos, idiomas, primeros auxilios, derecho internacional, temas de género, religión y ética, entre otros, sin dejar de lado lo vinculado a la coordinación civil-militar (Malamud, 2009).

El militar que participa en operaciones de paz debe luchar por la paz y, por tanto, debe utilizar una serie de habilidades no vinculadas directamente con el combate tradicional, debiendo más bien abstenerse de usar la violencia. Como sostiene Paolo Tripodi, los soldados en operaciones de paz no pueden “matar al enemigo”, pues en muchas ocasiones éste no existe. El papel del soldado en dichas operaciones pasa de ser uno de antagonista para convertirse en espectador, no es un jugador, sino un árbitro (Tripodi, 2002: 130-131; también véase Burke, 2010).

Como se indicó más arriba, el personal civil y militar chileno que se desempeñará en operaciones de paz recibe entrenamiento en el CECOPAC. Los cursos que dicta este centro, en consideración a los estándares exigidos por Naciones Unidas, se materializan en torno a módulos estándares de entrenamiento difundidos como “*Standard Training Modules*”



(SGTM), que abarcan, entre otras, materias tales como el marco legal de las operaciones de paz, asistencia humanitaria, actitudes y comportamiento, relaciones con la prensa, asuntos administrativos, asuntos sanitarios, derechos humanos, asuntos culturales y de género y cooperación civil-militar¹⁸.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile reconoce los aportes de la participación chilena en Haití en lo referido a la profesionalización militar, planteando que esta experiencia ha ofrecido una oportunidad para que las fuerzas armadas se desempeñen bajo condiciones de una operación real de imposición de la paz, adquiriendo nuevas pericias, como la optimización de aspectos relativos a la planificación conjunta y combinada, en lo operativo y en materias logísticas y administrativas; el adquirir experiencia en lo relativo a la conducción de operaciones conjuntas y combinadas; el desarrollo de capacidades para interoperar con fuerzas armadas de estándar OTAN; el incentivo de la interacción con personal de fuerzas armadas de otros países de la región; el poner en práctica la capacidad estratégica de despliegue de la fuerza; y el homologar procedimientos operativos entre unidades militares de distintas ramas de las fuerzas armadas del país (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010: 142).

Complementando lo anterior, según Juan Pedro Sepúlveda, la complejidad y multidimensionalidad de las labores de la MINUSTAH en torno a labores humanitarias y de construcción del Estado, implicarían un impulso en la valoración concreta de conceptos tales como derechos humanos, democracia y Estado de Derecho en la cultura de los militares, significando una relevante oportunidad de crecimiento personal y profesional en el ámbito militar, contribuyendo de este modo a la generación de valores comunes y visiones compartidas entre civiles y militares¹⁹.

En el mismo sentido, el ex-ministro de Defensa Jaime Ravinet fue enfático en destacar los aportes de la presencia de las fuerzas armadas en Haití, desde la perspectiva de la profesionalización militar. En una carta al Director del diario *El Mercurio* destacaba que:

“El nivel que han ido adquiriendo nuestras unidades en Haití ha significado un

aumento en sus capacidades de alistamiento. Como ejemplo, podemos mencionar a los pilotos de helicópteros y sus tripulaciones, quienes realizan más horas de vuelo que las que podrían realizar en el país. O la interacción con la comunidad, que sirvió para el impecable manejo de las FF.AA. con ocasión de la emergencia causada por el terremoto del 27 de febrero (en Chile)” (*El Mercurio*, 23 de noviembre de 2010).

Al mismo respecto, el académico y ex-embajador de Chile en Sudáfrica, Jorge Heine, sostuvo en una columna que las operaciones de paz:

“...constituyen una oportunidad para el desarrollo profesional de nuestras FF.AA. Desde su fundación, la FACH jamás ha participado en una guerra. El hacerlo en lúcida forma con su unidad de helicópteros en las operaciones post-primera guerra del Golfo en 1992-1993, fue una experiencia profesional valiosa para nuestros pilotos de guerra. Ello no es replicable en ningún entrenamiento en casa. Algo similar puede decirse de la presencia de integrantes de todas nuestras FF.AA. y de Orden en Haití” (*El Mostrador*, 1 de diciembre de 2010)²⁰.

En el mismo tenor se ha manifestado el General de Brigada Eduardo Aldunate, quien desde su propio testimonio en la Misión, sostiene que “Para un profesional de las armas, ejercitar el mando de una misión internacional con situaciones de empleo de los medios en forma real es un sueño como proyecto profesional, especialmente cuando en tiempos de paz en esta profesión se ejercita en cartas o en ejercicios simulados” (2007: xx).

En suma, las misiones de paz, y particularmente la experiencia en Haití, han representado una oportunidad trascendental para los militares chilenos de incrementar su profesionalismo y superar sus roles tradicionales vinculados con la disuasión y la seguridad nacional, para asumir nuevas funciones de cooperación para la paz y seguridad internacionales en estrecha colaboración con el mundo civil, otorgando al mismo tiempo, una mayor visibilidad de las fuerzas armadas en el ámbito nacional y una mayor presencia y proyección internacional del país.

18 Más información al respecto, puede encontrarse en URL: <http://www.cecopac.cl/> . Recuperado el 15 de marzo de 2011.

19 Entrevista concedida el 22 de noviembre de 2010.

20 “Porqué Chile debe seguir en Haití”. Disponible en URL: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/12/01/por-que-chile-debe-seguir-en-haiti/> Recuperado el 15 de diciembre de 2010.

Conclusiones

Como se ha observado en este trabajo, junto con la vuelta de la democracia en Chile, el país puso grandes esfuerzos en avanzar en la reinserción internacional luego de años de aislamiento durante el régimen militar. Este proceso estuvo vinculado con una paulatina confluencia y vinculación de la política exterior y la política de defensa, cuestión que otorgó un enérgico impulso a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, y un potenciamiento de la proyección internacional del país. La participación en operaciones de paz representaría el pivote de la convergencia de ambas políticas públicas. En la participación en operaciones de paz y en el apoyo de la proyección internacional del país, los militares encontrarían un rol de relevancia que cumplir en el marco de la democracia chilena.

La participación en operaciones de paz ha representado para Chile un elemento importante de su política exterior –especialmente bajo la perspectiva de la declarada prioridad hacia América Latina y el Caribe- y, en consonancia con lo sostenido al inicio de este trabajo, ha contribuido a la integración entre civiles y militares, al favorecer en Chile una estrategia de trabajo conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y fuerzas armadas; así como un estrecha y coordinada labor entre los variados actores civiles y militares que laboran en el terreno mismo de una misión, para lo cual se ha tomando como ejemplo concreto el caso de la MINUSTAH en Haití.

La participación chilena en dicha Misión de Estabilización ha incluido tanto a profesionales de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, como del mundo civil, los que se han incorporado activamente en sus labores, haciendo cada ámbito su aporte en la búsqueda de una solución integral al escenario que representa el país caribeño.

Bajo la perspectiva de las relaciones civiles-militares, cabe destacar que la política que sigue Chile en materia de participación en operaciones de paz establece, entre otros aspectos, que la decisión final sobre el particular recae en el Presidente de la República, lo que constituye una expresión de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Por su parte, la ley N° 20.297, de diciembre de 2008, sobre entrada de tropas extranjeras al territorio de Chile y salida de tropas nacionales del mismo, otorga un

importante grado de influencia al Congreso Nacional en lo relativo a la toma de decisiones sobre la participación nacional en operaciones de paz.

Dicha ley establece específicamente un mecanismo periódico de información al Congreso, no sólo respecto de las misiones en las que participa el país, sino que también de todas aquellas operaciones en ejecución. Junto a ello, regula el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República solicita el pronunciamiento del Senado, ya sea para iniciar la participación nacional en una operación, o para solicitar su prórroga. La mayor injerencia del Congreso Nacional en el proceso de toma de decisiones, sería especialmente relevante en el marco de las relaciones civiles-militares en un régimen democrático, por cuanto su concurso otorga un mayor grado de legitimidad a las políticas públicas, así como contribuye a incrementar los niveles de transparencia y debate público sobre la materia.

En lo referido a la relación entre el personal diplomático y militar en el marco de la participación de Chile en el terreno mismo de una operación, es posible sostener que las relaciones entre estos sectores se ha caracterizado por los vínculos de cooperación, como efecto de la necesaria coordinación que debe existir entre actores civiles y militares, en tareas asociadas, para el éxito de la misión. Lo mismo es posible apreciar en las relaciones entre las fuerzas de paz y las ONG. En tal sentido, según se ha podido desprender de esta investigación, la necesaria interacción entre civiles y militares en el ámbito de una operación de paz ha implicado una oportunidad para incrementar la confianza y el mutuo conocimiento entre dichos sectores, implicando la participación en la MINUSTAH una instancia inconmensurable a este respecto.

Además de lo anterior, a lo largo de este trabajo se pudo observar el importante aporte que significa la participación en operaciones de paz para la profesionalización militar y, de este modo, para el control civil. En esta línea, se pudo apreciar que el escenario haitiano ha representado un contexto efectivo para capacitar a soldados y fuerzas policiales en los nuevos tipos de conflicto que predominan actualmente en la región y el mundo. La participación en operaciones de paz involucra alistar unidades, capacitar personal, cumplir estándares internacionales, y dotar de conocimientos específicos a los militares que participarán en



una misión. El personal armado que participará en operaciones de paz requiere de habilidades no solo de carácter tecnológico, táctico y administrativo, sino también en lo referente a la comprensión cabal de asuntos políticos, sociales y humanitarios.

En consecuencia, la participación chilena en operaciones de paz, particularmente en el caso de la MINUSTAH, ha sido altamente beneficiosa para el país, destacando los aspectos tocantes a la presencia internacional de Chile y, bajo la perspectiva de este trabajo, sobre todo en lo relativo al incremento de la coordinación entre las diversas agencias gubernamentales que trabajan en la planificación nacional para la participación chilena en las misiones. También ha contribuido al mejoramiento de las relaciones civiles-militares y al incremento de la confianza entre ambos sectores; así como en lo referido a la profesionalización militar. De este modo, al tiempo que Chile exhibe su solidaridad en el seno de la comunidad de naciones, incrementa su estatura estratégica y obtiene los beneficios de su participación en misiones en el ámbito de la paz y seguridad internacionales.

Bibliografía

- Agüero, Felipe. (2003). "30 años después: la ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII, N° 2.
- Aldunate, Eduardo. (2007). *Misión en Haití. Con la mochila cargada de esperanzas*. Centro de Estudios Bicentenario. Santiago de Chile.
- Allison, Graham. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown. Boston.
- Atria, Rodrigo. (2009). "Chile y su defensa. Transformaciones y desafíos". *Política y Estrategia*. N° 113.
- Bland, Douglas. (2001). "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations". *Armed Forces & Society*. Vol. 27, N°4.
- Blanlot, Vivianne. (2006). "Discurso de inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA". *Minerva*. N°58. Julio.
- Bruneau, Thomas. (2005). "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19, N° 1-2.
- Bruneau, Thomas C. y Richard B. Goetze. (2006). "Civilian-Military Relations in Latin America". *Military Review*. September-october.
- Burke, Edward. (2010). "Leaving the Civilians Behind: The "Soldier-diplomat" in Afghanistan and Iraq". *Prism*. Vol. 1, N°2.
- Carreño, Eduardo y Jorge Riquelme. (2009). "La política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la proyección internacional de Chile". *Relaciones Internacionales*. Año 18, N° 36.
- Cozzi, Ruggero. (2003). "Factores de decisión para operaciones de paz". *Revista de Marina*. N° 2.
- Feaver, Peter. (1996). "The Civil-Military Problematic: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". *Armed Forces & Society*. Vol. 23, N°2.
- FLACSO. (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. San José de Costa Rica.
- Fuentes, Claudio. (2002). "Resisting change: security-sector reform in Chile". *Journal of Conflict, Security & Development*. Año 1, N°2.
- Huneus, Carlos. (1990). "La imagen pública de las Fuerzas Armadas en Chile". *Sociedad y Fuerzas Armadas*. N°1, marzo.
- Huntington, Samuel. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós. Buenos Aires.
- Kohn, Richard. (1997). "How Democracies Control the Military". *Journal of Democracy*. Vol. 8, N° 4.
- Lagos, Ricardo. (2000). "Discurso al recibir el documento final de la Mesa de Diálogo". En Lagos, Ricardo. *Abrir las Puertas. Discursos Escogidos. Marzo 2000-Mayo 2001*. Gobierno de Chile. Santiago de Chile.
- Malamud, Marina. (2009). "Latin America in Peacekeeping Operations: A Sociopolitical Overview". En *Advances in Military Sociology: Essays in Honor of Glades C. Moskos. Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*. Vol. 12 A.
- Marowski, Carl. (2005). "Entrenamiento para la interoperabilidad en operaciones de paz". *Memorial del Ejército de Chile*. N°475.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Minuta pública Chile y las Operaciones de Paz*.
- Navarro, Miguel. (2004). "Una gran estrategia nacional. Un diseño de inserción de

potencias medias en el sistema internacional". *Política y Estrategia*. N° 93.

Navarro, Miguel. (2009). "Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquiiva". *Política y Estrategia*. N° 114.

Neira, Alfonso. (2002). "La Relación Civil - Militar en el Proceso de Toma de Decisiones para las Operaciones de Paz en Chile". Exposición en Seminario *Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002, Research and Education in Defense and Security Studies* (7 al 10 de agosto). Brasilia.

Pacheco, Guillermo. (2010). "Las Relaciones Político-Militares en Democracia: Los Ministerios de Defensa". *Security and Defense Studies Review*. Vol. 10, spring-summer.

Pérez Yoma, Edmundo. (1997). "El Libro de la Defensa Nacional de Chile". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 12, N° 4.

Pion-Berlin, David. (2006). "Foreword". En Bruneau, Thomas C. y Scott D. Tollefson. *Who*

Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations. University of Texas Press. Austin.

Rojas, Patricio. (1994). "Balance del Sector Defensa 1990-1994". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 9, N° 1, enero-marzo.

Serra, Narcis. (2008). *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Debate. Barcelona.

Tripodi, Paolo. (2002). "Una Cultura Militar para las Operaciones de Paz. El Caso Italiano". *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXII. N° 1.

Tripodi, Paolo. (2003). *Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz*. Documento de Trabajo. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile. N°5.

Young, Thomas-Durell. (2006). "Military Professionalism in a Democracy". En Bruneau, Thomas C. y Scott D. Tollefson. *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations*. University of Texas Press. Austin.