



**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**  
Buenos Aires – ARGENTINA



**COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA**  
Washington D.C. - EEUU

**“PARTICIPACIÓN DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ ¿ES TIEMPO DE  
AVANZAR HACIA UN SISTEMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ?”**

**Por**

**CINDY ALEJANDRA RIVAS LEIVA**

**Tesis de Master  
para optar al título de  
MASTER EN DEFENSA Y SEGURIDAD HEMISFERICA**

**Tutor de Tesis: SR. RICARDO BENAVENTE CRESTÁ  
Asesor Académico: SR. JUAN BAUTISTA CASTAGNINO  
Washington, EEUU, 11 de Abril de 2008.**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### **CAPÍTULO 1. LA CUESTIÓN DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ.**

- 1.1 Operaciones de Paz, ensayando una definición
- 1.2 Consolidación de la paz, un concepto integral.

### **CAPÍTULO 2. CANADÁ, UN POSIBLE MODELO A CONSIDERAR**

- 2.1 Análisis geoestratégico
- 2.2 Política de Estado en relación a operaciones de paz
- 2.3 Análisis de la práctica

### **CAPÍTULO 3. CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ.**

- 3.1 Marco histórico.
- 3.2 Marco Jurídico
- 3.3 Análisis estratégico
- 3.4 Análisis de la situación interagencial

### **CAPÍTULO 4. CHILE ¿CAPACIDAD SUFICIENTE PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ? CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Con el término de la Guerra Fría, a principios de la década de 1990, y la irrupción de un creciente número de conflictos armados de tipo intraestatal, sumado a lo que ha sido llamado por muchas voces como el fracaso de la comunidad internacional en su misión de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se ha vuelto cada vez más imperiosa la necesidad de contar con un sistema que dé una respuesta efectiva ante la ocurrencia de estos conflictos. Sin embargo, lo que se entiende por respuesta efectiva hoy en día difiere considerablemente de lo que se entendía por tal hacia la mitad del siglo XX, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas para direccionar los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de paz y seguridad internacionales. Luego de observar como ciertos conflictos que parecieron solucionados en su momento y enterrados en el pasado, resurgieron con particular violencia después de los procesos de descolonización y, más tarde, luego del fin de la división provocada por la Guerra Fría, los Estados, académicos y la propia Organización de Naciones Unidas ha debido reflexionar sobre la búsqueda de nuevos mecanismos que resulten verdaderamente efectivos en el logro de este objetivo.

En ese orden de cosas, una de las respuestas que se ha logrado luego del análisis de las lecciones aprendidas, es la necesidad de contar con un sistema que tenga un enfoque integral en el tratamiento de los conflictos y en el significado de la paz y el desarrollo. Así, se ha venido en concluir que para construir una paz estable y duradera, es menester no sólo resolver la contingencia de las acciones de hostilidad, sino que se debe además, tratar las causas más profundas que subyacen en los conflictos susceptibles de degenerar en violencia, y tomar medidas encaminadas a la prevención de la ocurrencia de ellos más que en la reparación de sus consecuencias. De esa manera, se ha entendido la misión de los procesos de “consolidación de la paz”.

Dentro de este contexto, el Estado chileno ha adoptado, desde temprana fecha, la decisión de participar activamente en misiones de paz dedicadas, principalmente, a la separación de fuerzas, verificación de cese del fuego, vigilancia de líneas divisorias, ayuda

humanitaria y destrucción de armamentos, entre otras labores, estando la mayoría de ellas enfocadas al área de mantenimiento de la paz, en su sentido más clásico, según se explicará en el primer capítulo de este trabajo. Sin embargo, a juicio de esta autora, la actual posición estratégica del país, caracterizada por una fuerte inserción en la comunidad internacional en términos de acuerdos de asociación –especialmente económicos, comerciales y de cooperación- trae aparejada una serie de responsabilidades mayores en materia de resguardo de la paz y seguridad internacionales, por cuanto un clima pacífico y estable es condición necesaria para el desarrollo de las actividad productivas y de intercambio que se han generado como consecuencia de aquellos acuerdos. Siguiendo esta lógica, creemos que ya no es suficiente una participación esporádica en operaciones específicas post-conflicto, sino que es necesaria la adopción de un sistema más amplio que contemple el sentido de consolidación de la paz del que hemos hablado antes.

Tomando en cuenta todas aquellas ideas, hemos considerado fundamental comenzar la discusión de este tema con un análisis sobre la factibilidad real de un cambio de esa envergadura. Un análisis tal implica considerar dos factores esenciales para la creación y ejecución de políticas públicas con pretensión de proyectarse como políticas de Estado: el interés nacional y la capacidad con que cuenta el Estado para absorber el esfuerzo que involucra efectuar un cambio de enfoque en el sector defensa.

El principal problema que trataremos en este trabajo es:

1.- ¿Tiene Chile la capacidad para reformular su política sobre operaciones de paz en el sentido de ampliarla a un sistema más integral de consolidación de la paz?

Nuestra principal hipótesis será:

- que Chile tiene la capacidad para afrontar el nuevo sistema de participación en operaciones de paz planteado.

Los Objetivos Generales de nuestra investigación son:

- Examinar la participación de Chile en Operaciones de Paz. (Cap 3)
- Analizar las capacidades de Chile para afrontar su participación en un sistema integral de consolidación de la paz. (Cap. 3)
- Contribuir con la investigación a la elaboración de un plan nacional más integral en relación a la participación en operaciones de paz. (Todos los capítulos. Trabajo completo)
- Comparar el modelo de participación en operaciones de paz que actualmente aplica Chile con el de otro Estado (Canadá) que tiene un sistema más amplio de participación en operaciones de paz. (Cap. 2, 3 y 4)

Los Objetivos específicos de la investigación son:

- Proponer un modelo de participación en operaciones de paz que contemple un esquema de consolidación de la paz más amplia que el actualmente existente. (Cap. 4)
- Analizar las posibilidades de cooperación interagencial que pueden/deben darse en un modelo exitoso de consolidación de la paz. (Cap. 4)

### Limitaciones

Dentro de las limitaciones con que nos encontraremos en esta investigación están la escasez de tiempo y la dificultad o lentitud natural en la consecución de toda la información relativa a la práctica que sobre la materia ha seguido Chile así como Canadá, nuestro Estado a analizar como posible modelo, dado el factor distancia.

### Revisión de Literatura

Sin duda encontramos un tratamiento más extenso sobre la temática de operaciones de paz en la literatura de lengua inglesa que en la de lengua española. Sin embargo, el tema concreto de la consolidación de la paz (peacebuilding) no ha sido tratado de manera muy extensa aún, probablemente porque la terminología propiamente tal de ese tipo de

operaciones es de data relativamente reciente y su tratamiento actual suele ser más parcializado que sistemático. El ámbito de la prevención de conflictos, por su parte, cuenta con una mayor cobertura académica, también mayoritariamente en inglés.

En el ámbito netamente chileno el tema no ha sido estudiado muy extensamente no obstante un cierto auge que se ha podido observar en la comunidad académica más relacionada con estas cuestiones en el último tiempo; interés que se ha enfocado en el tema de las operaciones de mantenimiento de la paz y, concretamente, en la actual participación de tropas chilenas en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

#### Definición de términos

No hay términos que definir en esta sección ya que se dedica un capítulo completo (Capítulo 1.) a definiciones conceptuales.

## CAPÍTULO I

### LA CUESTIÓN DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

#### A. Operaciones de Paz, ensayando una definición.

El término “operaciones de paz” se utiliza frecuentemente como una expresión genérica que engloba el amplio rango de posibilidades de actuación de un tercero en el proceso que conduce desde el conflicto armado hacia una situación de pacificación. La amplitud descrita por aquella terminología es recogida por la propia Organización de Naciones Unidas la que en el glosario de términos usados en operaciones de mantenimiento de paz, preparado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, señala que el concepto de operaciones de paz u operaciones de apoyo para la paz –como son igualmente llamadas- *“incluye despliegues preventivos, operaciones de mantenimiento de la paz y de refuerzo de la paz, actividades diplomáticas como diplomacia preventiva, negociaciones de paz y consolidación de la paz, así como asistencia humanitaria, buenos oficios, investigación y asistencia electoral”*<sup>1</sup>.

Desde esta perspectiva terminológica se hace indispensable distinguir los elementos que caracterizan las distintas facetas que puede adoptar una operación de paz, pues de su distinción particular dependerá tanto su composición como el alcance de su misión. Para ello resulta conveniente analizar en primer lugar, aquello que hay de común en las operaciones de paz, cualquiera sea su forma individual. Así, siguiendo los lineamientos que traza Schmidl en uno de sus artículos<sup>2</sup> es posible distinguir seis principios que aplican a todas las operaciones de paz y que, por tanto, se identifican con su naturaleza y pueden ser considerados como una definición extensiva de las mismas. Estos principios son:

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, Glosario de términos usados en las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/glossary/o.html>, revisado el día 7 de Octubre de 2008.

<sup>2</sup> SCHMIDL, Erwin A., *The Evolution of Peace Operations from the Nineteenth Century*, en *Peace Operations between War and Peace*, Frank Cass & Co. Ltd., Portland, OR, 2000, p. 5.

- 1.- La existencia de un mandato o autorización internacional para efectuar la misión, lo que este autor identifica como “idealmente” proveniente del Consejo de Seguridad.
- 2.- La misión debe ser ejecutada por una organización internacional, un acuerdo regional o por una coalición *ad-hoc* conformada por varios Estados cooperantes.
- 3.- La composición de la fuerza o del personal de la misión debe ser multinacional.
- 4.- El objetivo de la misión debe ser el de rectorar o preservar el *status quo* o el de permitir una transición pacífica hacia un nuevo *status* acordado previamente.
- 5.- El objetivo principal de la misión es actuar en beneficio de la población local y no el de conquistar territorio.
- 6.- Se debe actuar bajo los principios de “daño mínimo” y “fuerza moderada” con el propósito de causar el menor daño colateral posible.

Desde que la Carta de Naciones Unidas no contempla este tipo de operaciones, los principios antes descritos sólo pueden ser obtenidos y relacionados de manera derivativa de los principios generales enunciados en la misma Carta relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como de la propia práctica de la Organización en esta materia.

La falta de regulación específica por parte de la Carta de Naciones Unidas respecto a este tema ha significado un problema constante para el despliegue de estas operaciones, particularmente en lo que dice relación a la determinación de su misión específica y a la adecuación de la misma a la legitimidad internacional, ya que ella ha debido quedar delimitada por el mandato del Consejo de Seguridad –en aquellos casos en que la operación ha sido desarrollada por la Organización y en que, efectivamente, ha habido un mandato-, y además, esta autorización, debido a la dinámica propia que caracteriza a aquel órgano

decisorio, suele ser redactada en términos más bien imprecisos que dan lugar a una situación de ambigüedad respecto a la interpretación de la misma.

Es, precisamente, por esta falta de regulación y por la necesidad de encajar estas operaciones dentro de la legalidad de la Organización de Naciones Unidas que se les ha venido en clasificar como “Capítulo VI ½ de la Carta”, dado que se mueven entre las materias de arreglo pacífico de controversias –objeto normado por el capítulo VI- y acciones tomadas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión –situación regulada por el capítulo VII-.

En ese contexto, analizando los seis principios antes enunciados, podemos determinar que, si bien es cierto, ellos representan un consenso derivado de la práctica de los Estados en operaciones de paz bajo el amparo de Naciones Unidas, no es menos cierto que para ajustarlos a la letra de la Carta es necesario hacer ciertas precisiones:

1.- En términos de “legalidad internacional”, el mandato o autorización internacional, concretamente proveniente del Consejo de Seguridad, es un requisito cuya necesidad dependerá de la extensión y objetivos de la misión a desarrollar. En ese sentido, entendemos que en aquellos casos en que la naturaleza de la operación implique el uso de la fuerza armada, este mandato no es un requisito deseable sino obligatorio. Ello se deriva de las normas de la Carta que regulan la prohibición de uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De acuerdo al artículo 2(4) se prohíbe a los miembros de la Organización<sup>3</sup> la amenaza o uso de la fuerza contra otro Estado<sup>4</sup>, prohibición que sólo contempla dos

---

<sup>3</sup> La cuestión de la prohibición a “los Miembros de la Organización” ha sido ampliamente discutida por la doctrina jurídica internacional, entendiéndose mayoritariamente en la actualidad que tal norma aplica igualmente para aquellos Estados que no son Miembros de Naciones Unidas, desde que el artículo 2(6) extiende la obligación a la totalidad de Estados al señalar que “*La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales*”. En este sentido, el jurista Jiménez de Aréchaga, quien se refiere al fundamento de esta normativa como el “Principio de indivisibilidad de la paz”. Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1980.

<sup>4</sup> Dice el artículo 2(4) de la Carta de la Naciones Unidas: “*Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*”.

excepciones: la legítima defensa, individual o colectiva, establecida en el artículo 51 de la Carta, y el uso de la fuerza dentro del marco del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, lo que debe ser autorizado previamente por el Consejo de Seguridad. De este modo, el uso de la fuerza en el contexto de una operación de paz puede ser asimilada con las acciones relativas a la seguridad colectiva –especialmente, desde que el objetivo común último de ambas es el mantenimiento y/o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales- y, ciertamente, en aquellos casos en que el uso de las armas se haga necesario, requerirá un mandato específico del Consejo de Seguridad en ese sentido.

2.- Respecto a la composición y mando de la misión, podemos decir que su composición multilateral está en concordancia con la letra y el espíritu de la Carta que señala que el Consejo de Seguridad, para la ejecución de las decisiones que adopte respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales –incluida el uso de la fuerza-, puede señalar a un grupo de Estados, los que pueden actuar directamente o a través de algún organismo regional al que pertenezca<sup>5</sup>. Por otra parte, es bastante claro que en la medida que la operación de que se trate esté compuesta por efectivos de diversas nacionalidades, ésta gozará de un mayor grado de aceptación y legitimidad en la comunidad internacional.

3.- Respecto al objetivo que informa a las misiones de paz, si bien éste puede variar en sus proyecciones particulares de acuerdo al tipo de operación de que se trate, su esencia es la misma para todos ellos, lo que se refleja muy bien en la expresión, reseñada anteriormente, que utiliza Schmidl respecto a que tal objetivo sería “*preservar el status quo o permitir una transición pacífica hacia un nuevo status acordado*”, pues en ella se representa la finalidad misma del sistema de seguridad colectiva y de la misma Organización de Naciones Unidas, a saber, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales –en el caso de la preservación del *status quo*- y el restablecimiento de ambos valores –en el caso del cambio de *status quo*-.

---

<sup>5</sup> Así señala el artículo 48: “1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. 2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte”.

Sin embargo, la aseveración respecto al alcance del objetivo de las operaciones de paz en el sentido de estar centrado en el beneficio de la población local debe ser analizada con más atención. Reconociendo como cierta la proscripción de la conquista territorial como norma de *jus cogens*<sup>6</sup> del Derecho internacional general, es necesario aclarar los matices que puede tener la noción de beneficio propuesta por el autor. En ese sentido, y con la finalidad de entender los cambios que han experimentado las operaciones de mantenimiento de la paz –entendiendo el término en un sentido genérico- David Last plantea la pregunta del ¿Por qué? ¿Por qué mantenimiento de la paz?<sup>7</sup>, a lo cual responde con tres aproximaciones, la primera de las cuales, desde la perspectiva estratégica, concluye que el que se involucra en una operación de paz persigue sus propios intereses sin mayor preocupación por las partes del conflicto. No obstante que las otras dos perspectivas suavizan este enfoque, el autor concluye que es posible observar una combinación de motivaciones en los esfuerzos de terceras partes por controlar la violencia<sup>8</sup>.

4.- Los principios de “daño mínimo” y “fuerza moderada” han sido extraídos principalmente de la regulación humanitaria internacional y su objetivo es, tal como se ha señalado antes, el de minimizar el daño colateral, principalmente en vidas humanas, lo que en el caso concreto de las misiones de paz resulta particularmente trascendente dado que su objetivo no es derrotar a un enemigo sino únicamente imponer o mantener una situación de pacificación. Dentro de ese margen, el daño mínimo es “el menor posible” (nadie está obligado a lo imposible) y la fuerza moderada no es necesariamente la mínima, sino aquella indispensable para asegurar el cumplimiento del objetivo propuesto, lo que puede implicar una violencia considerable.

Ahora bien, dado el amplio abanico de acciones que pueden desarrollarse bajo el amparo de estas operaciones de paz, varios autores han desarrollado una clasificación de las

---

<sup>6</sup> De acuerdo al artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados una norma de *jus cogens* o norma imperativa de derecho internacional general es “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

<sup>7</sup> LAST, David, From Peacekeeping to Peacebuilding, en The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, 5.1 Summer: 1-8, 2003, p. 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

mismas las cuales recogeremos para delimitar nuestra propia categorización, la que, en último término, se apoyará en la delimitación planteada por la propia Organización de Naciones Unidas:

En primer lugar, valga decir que en el presente trabajo no adoptaremos la terminología de “generación” para categorizar las diversas clases de operaciones de paz como hacen algunos autores, pues hablar de primera, segunda o tercera generación hace referencia a un proceso evolutivo sistemático lo cual no necesariamente ha ocurrido en esta materia donde, en la práctica, las misiones han adoptado elementos de una y otra clasificación constituyéndose generalmente como operaciones más bien *sui generis*.

Dicho eso, y con una intencionalidad primordialmente académica podemos identificar las siguientes categorías de operaciones de paz:

a) Establecimiento de la paz (Peace-making)

Dentro de esta categoría se encuentran todas aquellas acciones destinadas a lograr el cese de las hostilidades entre las partes en un conflicto armado y a posibilitar la realización de negociaciones entre ellas en orden a alcanzar un arreglo pacífico de la controversia existente. Hay dos condiciones esenciales para la ejecución de esta clase de operaciones:

- El consentimiento previo de las partes involucradas en la controversia.
- La exclusión del uso de la fuerza como herramienta para lograr el fin de las hostilidades, excepto cuando aquella sea estrictamente necesaria como mecanismo de legítima defensa del contingente desplegado.

Este tipo de operaciones se caracteriza por la utilización primordial de mecanismos de tipo diplomático, dentro de los cuales los “buenos oficios” ocupan un lugar preponderante. Otros mecanismos típicamente usados en esta clase de misiones son el levantamiento y estabilización de líneas de armisticio entre las partes combatientes, el monitoreo de los acuerdos de armisticio y de la retirada de las tropas que participaron en combate, labores que se realizan a través del despliegue de observadores militares y/o

tropas ligeramente armadas, aunque, como se verá más adelante, estas labores pueden encajar, igualmente, en el marco de una misión de mantenimiento de la paz<sup>9</sup>.

A partir del reporte del Secretario General de Naciones Unidas Boutros-Ghali, “Una Agenda de Paz” de 1992, el concepto de “*peace-making*” fue entrelazado con la idea de diplomacia preventiva a tal punto que ambas actividades se encomendaron conjuntamente al Departamento de Asuntos Políticos de la Organización, con la visión de trabajar prioritariamente en ellos ante la irrupción o amenaza de irrupción de un conflicto, poniendo de manifiesto el carácter esencialmente político y diplomático de esta clase de misiones. En ese sentido, el principal aporte de Boutros-Ghali en esta materia fue, probablemente, el centralizar los mecanismos de resolución pacífica de controversias, según los parámetros establecidos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, en un mismo departamento de la propia Organización, dependiente de la Secretaría General.

Siguiendo la línea de lo señalado, el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas contempla entre las medidas preventivas y de establecimiento de la paz la mediación y negociaciones, las declaraciones públicas e informes del Secretario General, el trabajo de esclarecimiento de los hechos, las misiones de buena voluntad y la orientación y apoyo político a los representantes especiales nombrados por el Secretario General para la realización de misiones especiales.

b) Imposición de la paz (Peace-enforcement)

Esta categoría es otra variante que puede adoptar una operación ante una situación de conflicto armado. En este caso, el medio característico de actuación será el uso de la fuerza con la finalidad de imponer el cese de las hostilidades. Precisamente, este mecanismo de acción, por su propia naturaleza, no persigue directamente la resolución definitiva del conflicto sino un mero armisticio ahí donde la crisis ha escalado a un nivel de violencia tal, que no es posible la negociación entre las partes.

---

<sup>9</sup> SCHMIDL, Erwin A., *Op. cit.*, p. 5.

Este tipo de operaciones se diferencia sustancialmente de las otras tipologías de operaciones de paz hasta el punto de poseer una naturaleza más ligada al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, encomendado al Consejo de Seguridad, que a las propias misiones de paz. En efecto, la imposición de la paz, tal como su nombre lo indica, implica que las acciones que se tomen son llevadas a cabo de manera obligatoria sobre el receptor de ellas, que en último término es el Estado en cuyo territorio se desarrollan. La condición esencial para que esas operaciones que contemplan el uso de la fuerza activa se efectúen de manera legal es que sean autorizadas por el Consejo de Seguridad lo que, de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas, puede producirse toda vez que aquel órgano ha declarado la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, conforme al capítulo VII de ese texto. Este supuesto de seguridad colectiva constituye una de las dos únicas excepciones legales a la prohibición general establecida a los Estados en el artículo 2(4) de la Carta de recurrir al uso o amenaza de la fuerza en sus relaciones internacionales.

Ahora bien, el hecho de que el Consejo de Seguridad adopte una resolución autorizando la realización de una operación de imposición de la paz no significa, necesariamente, que esa misión comenzará automáticamente. Desde que Naciones Unidas no posee un ejército propio sino que debe solicitar y utilizar los ejércitos nacionales de los Estados parte, el despliegue de aquellos dependerá del acuerdo que se logre entre los Estados aportantes y la Organización. En el último tiempo hemos visto ejemplos de cuan reacios pueden ser los Estados a aportar contingente a misiones sobre cuyo planeamiento operacional, eventualmente, pueden no tener mucho control y que son desarrolladas en medio de conflictos crecientemente caracterizados por una multiplicidad de variantes complejas que muchas veces hacen difícil visualizar una solución definitiva a ellos. Entre estos casos podemos mencionar el de Sudán y la potencial misión contemplada para solucionar la problemática más inmediata de Darfur cual es la violencia étnica a la que se ha visto sometida la población en los últimos años, a la que se han presentado tímidas ofertas de colaboración internacional de tropas, lo que en parte puede explicarse por la falta de asertividad que ha tenido la actividad diplomática internacional en el sentido de comprometer a los terceros Estados en las operaciones que se requieran y, más importante

aún, de negociar con el gobierno Sudanés ciertas condiciones que faciliten la labor de las fuerzas internacionales. Ello nos da una idea –tal como señalamos con anterioridad en este trabajo- de la interrelación que existe entre los distintos tipos de operaciones de paz al superponerse, en una misma misión, acciones que típicamente pertenecen a más de una categoría de ellas.

c) Mantenimiento de la paz (Peace-keeping)

El término “mantenimiento de la paz” es comúnmente utilizado como referencia genérica a las operaciones de paz. Se trata de la categoría de más difícil delimitación académica, pues virtualmente cualquier acción emprendida por los Estados que calce en las posibilidades del capítulo VI o VII de la Carta de Naciones Unidas podría ser considerada dentro del espectro del mantenimiento de la paz. Ello se explica, principalmente, por la ya mencionada ausencia de tratamiento del tema en la Carta, lo que provocó que estas operaciones nacieran y se desarrollaran en una zona gris entre ambos capítulos. La frecuente ambigüedad que caracteriza a las resoluciones del Consejo de Seguridad estableciendo los mandatos correspondientes para la ejecución de las operaciones, en particular en lo referente a las acciones que impliquen el uso de la fuerza por parte de las tropas, no hace más que contribuir a la complejidad de la definición de esta tipología de misión lo que, en todo caso, se extiende más allá del debate académico afectando, en muchos casos, el desempeño del contingente y el resultado de la operación en su conjunto.

En lo sustancial, y en su sentido más purista y tradicional, estas operaciones se caracterizan por utilizar el elemento militar como componente esencial, pero con un uso extremadamente restringido de la fuerza. Ésta es únicamente autorizada como último recurso y en legítima defensa, entendiendo por tal la protección del personal y materiales pertenecientes a la misión. De esta manera, esta clase de operaciones se conformaría por el despliegue de “*observadores militares desarmados o ligeramente armados entre dos o más ejércitos adversarios, con el consentimiento de aquellos, mientras está pendiente un arreglo político del conflicto*”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> SMITH, ANNE-MARIE, “Advances in Understanding International Peacemaking”, United States Institute of Peace, 1998, p. 8.

Desde el nacimiento de esta clase de operaciones se entendió que la condición básica para su despliegue era la existencia de un armisticio entre las partes combatientes, es decir, una suspensión de las hostilidades pactadas entre ellas, situación que viene a constituirse en el principal objeto de protección de la misión, con miras a la negociación de un acuerdo ulterior y definitivo de carácter político. En ese sentido, el propio Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas las ha definido como “*operaciones militares de no combate llevadas a cabo aparte de las fuerzas con el consentimiento de las partes de mayor beligerancia y designadas para controlar y facilitar la puesta en práctica de un acuerdo de tregua existente para apoyar los esfuerzos diplomáticos de alcanzar un acuerdo político*”<sup>11</sup>.

Existiendo cierto consenso en cuanto a la composición y objetivos de estas misiones, nos encontramos, por otra parte, una diversidad de visiones en lo referente a los mecanismos concretos de que se pueden valer las fuerzas desplegadas en el terreno para el cumplimiento de su cometido. Así, habiendo comenzado con labores de monitoreo del cese de las hostilidades y de la retirada de las fuerzas combatientes, lo que las acerca a la idea de establecimiento de la paz (“*peace-making*”), se ha incrementado el espectro de actividades cubiertas por este concepto lo que, esencialmente, se debe a dos condiciones interrelacionadas entre sí:

- El cambio de escenario en la comunidad internacional luego del término de la Guerra Fría, lo que rompió la bipolaridad que caracterizaba al período anterior, situación que presentaba la paradoja de ser un riesgo constante para la paz y seguridad internacionales a la vez que un freno constante al estallido de una gran guerra entre las potencias dominantes producto del balance estratégico que proporcionaba la amenaza de destrucción mutua.
- Como consecuencia de lo anterior, se produjo un cambio en la tipología de los conflictos armados. Una vez desaparecida la falsa confrontación este-oeste entre los países periféricos de los bloques hegemónicos, comenzaron a detonar una serie de

---

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Op. cit.*

enfrentamientos de carácter intraestatal, muchas veces étnicos, y que respondían a causas que habían permanecido latentes en los años anteriores de confrontación internacional, principalmente relacionados con la descolonización y la repartición de poder y riquezas entre los grupos mayoritarios<sup>12</sup>.

Este nuevo contexto puso en evidencia la dificultad o ineptitud de la comunidad internacional para enfrentar –y resolver- los conflictos armados con las antiguas herramientas existentes lo que llevó a un replanteamiento de ellas, consecuencia de lo cual se produjo una ampliación de la gama de acciones cubiertas por las operaciones de mantenimiento de la paz, comprendiendo ahora tareas tales como:

- Patrullaje
- Desarme y desmovilización de combatientes
- Repatriación de personas y reasentamiento de refugiados
- Creación o reorganización de un ejército o una fuerza policial
- Desminado
- Organización y observación de elecciones
- Monitoreo de derechos humanos
- Administración temporal del territorio
- Supervisión de una reforma judicial

Esta nueva visión de lo que constituye una operación de mantenimiento de la paz – la que algunos autores calificaron como una segunda generación de aquellas- está caracterizada por poseer un objetivo más ambicioso cual es el logro de una paz permanente, en lugar del propósito que buscaban estas operaciones en sus inicios de constituirse como meros garantes de una situación de pacificación provisional en espera de un acuerdo definitivo. Desde esta perspectiva lo que se busca es trabajar en las causas subyacentes de los conflictos más que en el tratamiento de las condiciones sintomáticas derivadas de la disputa. Ello no excluye las tareas militares tradicionales como monitoreo del armisticio y de la retirada de tropas, así como otras de las mencionadas más arriba. Sin embargo,

---

<sup>12</sup> En ese sentido, SMITH, *Op. cit.*, p. 9.

aquellas labores forman parte de un abanico de mecanismos de acción más amplio que se entiende a aspectos tales como la reorganización del Estado, seguridad ciudadana, reconciliación nacional, derechos humanos, asuntos humanitarios, reconstrucción económica, etc., tareas que son desarrolladas a partir de acuerdos más complejos y específicos que los simples armisticios. Todo ello posiciona a esta clase de misiones como más cercana al concepto de consolidación de la paz (“peace-building”) que veremos más adelante.

El asunto de los acuerdos mencionados nos lleva al más intrincado y polémico tema del consentimiento para el despliegue de una operación de este tipo. ¿Quiénes deben formar parte de estos acuerdos y dar su consentimiento? En el contexto de los nuevos conflictos intraestatales, muchas veces caracterizados por una variedad de grupos beligerantes rivales, el concierto entre ellos respecto a esta materia ha probado ser un territorio de difícil tránsito, tal como lo demuestran los infructuosos esfuerzos de la comunidad internacional por lograr una base de consenso con el Gobierno de Sudán y las diversas agrupaciones rebeldes para permitir un cese del fuego y el despliegue de una operación combinada entre Naciones Unidas y la Unión Africana.

d) Consolidación de la paz (Peace-building)

Este tipo de operaciones se caracteriza por poseer un objetivo y composición bastante más amplia que las categorías antes descritas, lo que implica un mayor grado de complejidad en su ejecución, un despliegue más extenso en el tiempo e, idealmente, un apoyo confiable de la comunidad internacional.

No obstante que más adelante se analizará con mayor detalle la naturaleza y alcances que tienen este tipo de misiones y, por lo tanto reservaremos para ese entonces la conceptualización de aquellas, podemos enunciar parte de las labores que éstas desempeñan, entre las que se encuentra la administración, manejo, mediación, supervisión y entrenamiento, además de las acciones “clásicas” que involucran un componente militar como son el monitoreo del armisticio y de la retirada de las tropas previamente implicadas en el combate.

## **B. Consolidación de la paz, un concepto integral.**

Tal como fue señalado anteriormente en este trabajo, uno de los elementos que caracteriza a las operaciones de consolidación de la paz es su amplitud, tanto en el objetivo que éstas persiguen como en su composición.

Sin embargo, en este trabajo analizaremos el tema de la consolidación de la paz en una perspectiva amplia, no tan sólo observando las operaciones que en el terreno persiguen esta finalidad, sino adoptando una visión sistémica sobre esta materia en la que observamos más allá del proceso que involucra conducir a una sociedad desde el caos y la división que van aparejados a un conflicto violento hasta la reparación de las fracturas más profundas que fueron causa de ese mismo conflicto. Se trata aquí de dar una mirada al sistema en su conjunto que debe construirse y afianzarse en un Estado cooperante para la formulación y ejecución de una política de colaboración en el mantenimiento y restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales mediante la modalidad de “consolidación de la paz” (Peacebuilding). Ello implica tomar en cuenta los principios que para ese país están involucrados en estas misiones, las instituciones internas que van a desarrollar el trabajo hacia el exterior, los fondos que lo van a financiar, la inclinación de la población en cuanto a la aprobación o desaprobación de este sistema y las situaciones coyunturales que puedan afectar el establecimiento y efectividad del mismo.

Entonces, ¿A qué nos referimos cuando hablamos de este sistema de consolidación de la paz? En primer lugar conviene hacer algunas precisiones en relación al término “consolidación”. En su versión en inglés se utiliza el vocablo “building” como su traducción, no obstante que el alcance etimológico de ambas expresiones difiere considerablemente. Así, mientras “building”, que en español puede ser traducido como “construcción”, denota una actividad en la que se fabrica o edifica algo desde su cimiento o al menos algo que no existía previamente como tal, la palabra consolidación y, más propiamente, el verbo consolidar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción, significa “*dar firmeza y solidez a algo*”<sup>13</sup>, esto presupone la existencia de ese algo a lo que se pretende dar solidez, que en nuestro caso en estudio es la

---

<sup>13</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª Edición.

paz. A mayor abundamiento, podemos recurrir, aún de manera figurativa, a la tercera acepción propuesta por el mismo diccionario, según la cual se trata de “*reunir, volver a juntar lo que antes se había quebrado o roto, de modo que quede firme*”<sup>14</sup>. Es decir, hablamos de volver a componer los elementos que constituyen un estado de paz y cuya armonía posibilita su estabilidad y existencia duradera. De esta manera, nos encontramos con una diferencia en el sentido y alcance que adquieren ambos términos en sus respectivos idiomas. Por una parte, la traducción literal del vocablo inglés abre la posibilidad de llevar a cabo acciones tendientes a construir las condiciones necesarias para asentar una paz duradera, aun mientras se están desarrollando las hostilidades –o incluso antes de ellas-, mientras que por otro lado, la terminología española habla más bien de una herramienta a utilizar post-conflicto armado, esto es, una vez logrado el cese del fuego. Respecto a la oportunidad para desarrollar este mecanismo nos referiremos más adelante. Por ahora, rescatamos que, más allá de las divergencias etimológicas, en el presente trabajo se usará el término “consolidación de la paz” en un sentido tal que comprenda su significación más amplia, abarcando el espectro de posibilidades que otorga su denominación en idioma inglés respecto a la “construcción de la paz”.

Ahora bien, dentro de nuestro ejercicio académico conviene establecer –o a lo menos intentar- una definición de lo que es un sistema de consolidación de la paz. En la literatura encontramos una gran variedad de aproximaciones y conceptualizaciones diversas de este tema, algunas de las cuales, en opinión de autores como Cousens, pueden resultar algo confusas por su extrema generalidad al abarcar prácticamente cualquier forma de asistencia internacional a una sociedad en peligro de experimentar un conflicto armado<sup>15</sup>. Sin embargo, y a pesar de la confusión conceptual que pueden crear tales tipos de definiciones, conviene mantener en perspectiva que la práctica de la política internacional no necesariamente se ajusta con las estrictas definiciones legales o académicas y que, efectivamente, la consolidación de la paz en una sociedad afectada por conflictos de compleja composición, puede requerir una asistencia de la comunidad internacional que

---

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> COUSENS, Elizabeth M. y Kumar, Chetan (ed.), *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2001, p.5.

sobrepase ampliamente las acciones típicamente identificadas con las operaciones de paz “clásicas”.

Así, tenemos la directriz que trazó el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali en su “Agenda de Paz” respecto a la “consolidación de la paz post-conflicto”, donde conceptualiza aquellas como “*la construcción de un nuevo ambiente*”<sup>16</sup>. Más tarde, en su Reporte Anual sobre el trabajo de la Organización de 1994 las define con un ligero mayor detalle como “*acción para identificar y apoyar las estructuras diseñadas para fortalecer y consolidar la paz*”<sup>17</sup>.

El profesor Charles-Philippe David, quien reconoce que el concepto de consolidación de la paz es elástico y puede definirse de manera amplia o restringida, no existiendo acuerdo entre los autores que tratan el tema sobre sus parámetros precisos, se hace cargo en un artículo sobre la materia de un extenso conjunto de conceptos que la literatura ha manejado sobre la consolidación de la paz, entre los que se encuentran: “la reconstrucción de las instituciones de la sociedad civil”; “la promoción de la seguridad humana en sociedades en conflicto”; “la creación de un ambiente para prevenir la recurrencia del conflicto”; y “la completa selección de procesos, enfoques y escenarios necesarios para transformar el conflicto hacia relaciones más sostenibles y pacíficas”. Para este autor, hay tres elementos centrales en el concepto de Consolidación de la Paz: 1) la rehabilitación, reconstrucción y reconciliación de las sociedades que se han visto involucradas en un conflicto armado; 2) la creación de los mecanismos políticos, de seguridad y socio-económicos que sean necesarios para la construcción de confianza entre las partes en disputa y para prevenir el resurgimiento de violencia, y 3) una intervención extranjera –sea por parte de un Estado, de un conjunto de ellos o de Naciones Unidas- que contribuya en la creación de condiciones conducentes a la paz<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, Una Agenda de Paz, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 31 de Enero de 1992.

<sup>17</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, Building Peace and Development, Annual Report on the work of the Organization, 1994, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

<sup>18</sup> DAVID, Charles-Philippe, Does Peacebuilding Build Peace?, en Jeong, Ho-Won (ed.), Approaches to Peacebuilding, Editorial Palgrave Macmillan, Houndmills, 2002, p. 20.

El profesor Jeong, por su parte, al tratar el tema señala que “*la naturaleza general de consolidación de la paz puede ser caracterizada por la demanda irrefrenable por reconstrucción de sociedades paralizadas por un serio largo conflicto*”<sup>19</sup>. A ello podríamos agregar que la naturaleza específica de una operación de consolidación de la paz concreta es esencialmente variable y particular a cada caso, pues de cada conflicto surgirán demandas específicas diferentes, orientadas, en último término, a lograr la reconstrucción de la sociedad fracturada por aquel conflicto. En ese contexto, y a mayor abundamiento, es importante tener presente que no existe una fórmula única aplicable a todas estas misiones. Si bien existen ciertos principios y actitudes que están o debieran estar generalmente presentes en ellas, las acciones que resultan adecuadas para un caso pueden no serlo para otro.

En relación a las tareas específicas que involucra la puesta en marcha de este proceso, creemos conveniente –con la intención de sistematizar mejor la materia- distinguir las circunstancias en que pueden desarrollarse. De esta manera, y de acuerdo al planteamiento esencial que sigue este trabajo, la consolidación de la paz puede efectuarse tanto antes como después del estallido del conflicto.

En relación a las tareas específicas que involucra la puesta en marcha de este proceso, observamos que diversos autores consideran diversas labores como constitutivas de una consolidación de la paz. Entre aquellas que consideraremos como tales en nuestro trabajo están:

1. Diplomacia Preventiva.

Este es un elemento complejo y estratégico para la consecución del objetivo principal de este tipo de procesos, particularmente, en su significado más profundo explicado anteriormente, cual es la “construcción” de la paz.

Diplomacia preventiva implica el uso de mecanismos diplomáticos para aliviar tensiones en orden a evitar el estallido de una crisis que derive en violencia o, en caso de

---

<sup>19</sup> JEONG, Ho-Won, *Peacebuilding: Conceptual and Policy Studies*, en Jeong, Ho-Won, *Approaches to Peacebuilding*, Editorial Palgrave Macmillan, Houndmills, 2002, p. 3,4.

que ya se hubiera producido la violencia, para contener las tensiones existentes y resolver sus causas subyacentes<sup>20</sup>. Estas acciones pueden ser llevadas a cabo por la propia Organización de Naciones Unidas, a través de su Secretario General o de algunos de sus órganos, por alguna organización regional o coalición ad-hoc o, incluso, por un Gobierno determinado que preste su estructura institucional para facilitar el diálogo entre las partes.

Ahora bien, con la intención de sistematizar esta materia hemos creído conviene hacer una distinción entre los dos pasos o niveles de que se compone la diplomacia preventiva: en primer lugar, y aunque parezca de Perogrullo mencionarlo, el aspecto preventivo, cuyo nacimiento y manejo dependen de la eficacia del sistema de alerta temprana con que se cuente. Y en segundo lugar encontramos la actividad de carácter diplomático que se refiere a aquellas acciones emprendidas por Estados o por la comunidad internacional organizada en respuesta a la alerta emitida por el sistema.

Según se ha mencionado antes, dentro del esquema de la prevención juega un rol muy importante la existencia y correcto funcionamiento de un sistema de alerta temprana que permita identificar prontamente aquellos potenciales focos de tensiones con la finalidad de tratarlos antes de que éstos escalen a situaciones de crisis. Estos sistemas forman parte integral de Naciones Unidas, concretamente del Departamento de Asuntos Políticos, una de cuyas funciones es, precisamente, la “*identificación de posibles zonas de crisis a través de la alerta temprana*”<sup>21</sup>. También observamos mecanismos de alerta temprana en las Organizaciones no Gubernamentales que monitorean puntos de conflicto o de potenciales conflictos para advertir de ellos a la comunidad internacional en general. Un ejemplo de ello puede ser la Organización Internacional Crisis Group. Y, finalmente, los propios Estados suelen manejar oficinas de monitoreo estratégico a través de sus dependencias de inteligencia o de Asuntos Exteriores, las que suelen enfocarse en el análisis del contexto regional o vecinal.

## 2. Seguridad de Transición

---

<sup>20</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, Una Agenda de Paz, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/peacemak.htm>, revisado el día 7 de Noviembre de 2007.

La seguridad constituye un componente imprescindible para lograr estabilidad en la etapa post-conflicto y para aspirar a avanzar en el camino del desarrollo. Pero además, la seguridad, en cuanto sensación generalizada en un determinado grupo humano, constituye un factor cuya presencia tiene un efecto de prevención de conflictos puesto que facilita el diálogo y la confianza entre sociedades y entre los distintos grupos que componen una sociedad.

Normalmente este imperativo será el primer objetivo del despliegue de una operación de paz la cual, mientras las hostilidades están aún en curso, adoptará la forma de imposición o de establecimiento de la paz y, dependiendo de las particularidades del conflicto puede tener un importante componente militar. Pero una vez logrado el cese del fuego, no termina el requerimiento de seguridad y ni siquiera es una consecuencia automática del armisticio el que ésta se genere, por lo que las acciones enmarcadas en este eje son necesarias durante todo el proceso de consolidación de la paz.

Un ejemplo del trabajo que se realiza en este contexto es el desarme, desmovilización y reinserción de antiguos combatientes, labor que requiere una amplia cooperación entre las fuerzas militares y policiales que componen la misión de paz por una parte, y las instituciones políticas, tanto locales como aquellas que forman parte de los terceros intervinientes en el proceso, por otra.

### 3. Gobierno de Transición.

Una vez finalizadas las hostilidades dentro de un conflicto, la constitución de un gobierno de transición que administre los esfuerzos de reconstrucción de la paz y que facilite el logro de acuerdos tendientes a establecer un esquema de Estado y de Gobierno que asegure estabilidad en esa sociedad, es clave para consolidar una paz duradera. En orden a alcanzar este objetivo pueden adoptarse una serie de acciones concretas, las cuales no siguen una fórmula preestablecida sino que deben ser analizadas y aplicadas tomando en cuenta las particularidades del conflicto de que se trata.

En ese sentido, entre las herramientas que pueden ser necesarias de ejecutar están: la redacción de una Constitución Política que de un marco de legalidad y legitimidad a las nuevas realidades políticas, lo que puede facilitar el establecimiento de un ambiente de cohesión social, particularmente importante en aquellas sociedades en que el conflicto ha estallado como producto de fracturas sociales internas. La existencia de una Constitución, además, permite erigir instituciones públicas más sólidas que den continuidad al trabajo del gobierno de transición, no obstante que la construcción de instituciones de carácter ad-hoc, con funciones interinas, podría resultar especialmente útil y eficiente para resolver contingencias derivadas del anterior estado de hostilidad.

Un aspecto esencial a considerar dentro de este eje es el trabajo tendiente a establecer y consolidar una correcta y transparente “gobernanza económica” lo que implica no sólo controlar “desde afuera” la situación económica de la sociedad en transición la cual, normalmente, se ve seriamente afectada por la ocurrencia de un conflicto armado, sino también adoptar acciones encaminadas a apoyar la construcción de capacidades en el interior de esa sociedad para permitir una estabilidad y sustentabilidad económica, factores fundamentales para lograr el objetivo de direccionar y resolver las causas subyacentes a los conflictos.

#### 4. Justicia de Transición

El concepto de Justicia adquiere una vital importancia en la etapa post-conflicto para garantizar una paz duradera y, por tanto, el trabajo en este ámbito no debería ser relegado a un segundo plano dejando su ejecución para un momento posterior al logro de los ejes comentados anteriormente, sino que debe ser considerado una parte integrante del proceso de consolidación de la paz y, en consecuencia, tratado contemporáneamente a aquellos. El fracaso en este campo de acción, ciertamente, pone en peligro la estabilidad del gobierno de transición y de la seguridad.

Los componentes esenciales de este eje son dos: reconciliación y justicia. La reconciliación, cuyo significado concreto y extensión dependerá de la naturaleza específica del conflicto de que se trate y de las características propias de la sociedad fracturada,

constituye, en esencia, un nuevo y crucial comienzo. La escala en que puede ser tratada abarca desde el ámbito internacional –particularmente en los conflictos interestatales-, hasta el ámbito comunitario más básico. La justicia, por su parte, puede tener dos enfoques diversos: uno retributivo, cuyo énfasis está en la noción de castigo a los responsables y de acciones correctivas, y/o un enfoque restaurativo, donde se dará primacía a la idea de reconstrucción de relaciones entre individuos y comunidades. La combinación de ambas ofrece las mayores ventajas en orden a consolidar una noción más integral de justicia y de paz sustentable.

Entre las acciones concretas que pueden ser adoptadas en este marco están la constitución de comisiones de verdad, el recurrir a Tribunales Internacionales de Justicia, la consideración de la amnistía, la reparación a las víctimas más afectadas por el conflicto, etc.

## **CAPÍTULO II**

### **CANADÁ, UN POSIBLE MODELO A CONSIDERAR**

A lo largo de este capítulo se analizará la posición de Canadá en relación a su participación en Operaciones de Paz. El motivo por el que hemos elegido a este Estado como modelo de estudio radica en su larga tradición de cooperación en esta materia y a la importancia que la misma ha llegado a tener en la constitución de la identidad canadiense propiamente tal, y a su proyección en la elaboración e implementación de la política exterior y de defensa.

#### **A. Análisis geoestratégico**

Canadá es un Estado que presenta una serie de singularidades que otorgan una especial complejidad desde el punto de vista del análisis geoestratégico. En virtud de aquello, y con la finalidad de facilitar el trabajo analítico, recurriremos a un estudio sectorizado de los cuatro ámbitos del poder nacional tradicionales, a saber, el político, el militar, el económico y el sociocultural, con un énfasis especial en los dos primeros, tomando de cada uno de ellos los aspectos que se relacionen más directamente con la participación de Canadá en operaciones de paz. En ese sentido, lo que se espera de este análisis es encontrar el contexto y el fundamento de la política canadiense en su compromiso con estas misiones en base a lo cual podremos, posteriormente, compararla con el contexto que rodea a la política chilena en esta materia, desde su propia posición geoestratégica.

Entre las particularidades que tiene este país, y a las que hacíamos referencia anteriormente, está su gran tamaño. El área total del territorio es 9.984,670 km<sup>2</sup>, lo que es algo mayor que el territorio de Estados Unidos. Otra característica que llama la atención es la gran extensión de su borde fronterizo. Aún cuando tiene sólo un país con el que comparte frontera, Estados Unidos, ésta se extiende por 8.893 kms. (de los cuales 2.477 kms corresponden al borde con Alaska). La línea costera canadiense también impacta con sus

202.080 kms. de extensión<sup>22</sup>, abarcando una porción del Océano Atlántico Norte el Pacífico Norte e incluso el Océano Ártico. Precisamente Canadá posee una porción de tierra que alcanza a situarse dentro del Círculo Polar Ártico.

### **A.1. Ámbito Político**

Canadá es un Estado Federal con un régimen político caracterizado por una doble identidad de Monarquía Constitucional –como consecuencia de su participación en la Commonwealth de Estados Independientes heredada del período colonial británico- y de democracia parlamentaria. A la cabeza del Gobierno se encuentra actualmente el Primer Ministro Stephen Harper (desde el año 2006), cuyo partido político, el Conservador, gobierna desde una posición minoritaria. La oposición oficial está encabezada por el Partido Liberal –anteriormente en el gobierno- cuyo líder es Stéphane Dion.

La cualidad de minoritario que ostenta el partido gobernante puede significar, en un mediano plazo, la convocatoria anticipada a elecciones debido a la discrepancia entre las facciones políticas en ciertos temas, notablemente el de la participación canadiense en el conflicto de Afganistán, crecientemente impopular entre la ciudadanía. En ese mismo sentido se pronunció The Economist Intelligence Unit en su último análisis prospectivo sobre Canadá, pronosticando la celebración de elecciones parlamentarias tempranas con anterioridad al final de 2008. Sin embargo, y a pesar de este panorama de cierta incertidumbre, resulta notable el extenso período de sobrevivencia que ha tenido un gobierno minoritario, lo que es un reflejo de la dinámica política canadiense..... lo que habla de una cultura política de consenso y cooperación en los temas prioritarios del Estado.

Desde el punto de vista de sus relaciones políticas exteriores, Canadá, dada su particular ubicación geográfica, ha construido una profunda relación con su vecino, Estados Unidos, principalmente a partir de valores y desafíos comunes. Esta conexión se ha

---

<sup>22</sup> De acuerdo a datos obtenidos de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html> (página revisada el día 22 de Marzo de 2008).

proyectado hacia un marco más amplio de diálogo subregional a través de la Asociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA), acuerdos cuya profundización se encuentra entre las prioridades de la política internacional canadiense formulada a partir de la Declaración de Política Internacional de 2005, el documento rector de la política exterior de Estado.

## **A.2. Ámbito Económico**

Canadá es un país que ha exhibido un constante buen desempeño macroeconómico en los últimos años. Su Producto Interno Bruto durante el año 2006 –último año del que se tienen datos completos- fue de C\$ 1,446,307,000,000<sup>23</sup>, siendo la estimación de CIA World Factbook para el año 2007 de \$1.274 trillones tomando en cuenta la paridad del poder de compra, significando ello un Producto Interno Bruto per capita de \$38.200. El crecimiento real del PIB ha rondado el 3% durante los últimos 3 años (excepto en el año 2003 cuando experimentó un baja importante llegando a un 1,9%), con una estimación más baja para el año 2008, principalmente debido a la inestabilidad de los mercados financieros mundiales, en particular de Estados Unidos, del que Canadá presenta una alta dependencia.

En efecto, la relación comercial entre ambos países es extremadamente estrecha, debido a que Estados Unidos representa el mercado más importante de las exportaciones canadienses, con una cifra cercana al 80%, a la vez que se trata del mercado principal de origen de las importaciones a Canadá, las que se sitúan en un 65,5% del total<sup>24</sup>.

## **A.3. Ámbito Militar**

---

<sup>23</sup> COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA, Estudio País Canadá, Clase XLVII, 2007-2008, p. 23.

<sup>24</sup> Economist Intelligence Unit, Country Profile Canada, en: [http://www.economist.com/countries/Canada/PrinterFriendly.cfm?Story\\_ID=9567112](http://www.economist.com/countries/Canada/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=9567112), artículo revisado el día 21 de Febrero de 2008.

Todo el espectro de actividades correspondiente al sector defensa, incluyendo las Fuerzas Armadas, están bajo el alero del Departamento de Defensa Nacional, dependiente del Gobierno Federal. Dentro de las preocupaciones principales que este último maneja está el tema presupuestario, ámbito que no escapa a la dinámica política propia del sistema canadiense. En ese sentido podemos observar el rumbo que ha tomado a partir de la llegada al Gobierno de los conservadores en febrero de 2006, cuando se materializa e incluso profundiza el nuevo enfoque que había trazado la Declaración de Política de Defensa en un aumento del presupuesto militar para el período 2006-2007 de US \$ 358 millones con una proyección de otros US \$ 11.5 billones para los siguientes 5 años<sup>25</sup>, todo lo cual estaría, principalmente encaminado a la obtención de capacidades logísticas de las que Canadá carece, particularmente en lo relacionado con el transporte de material para los despliegues a gran distancia, un aspecto esencial para la ejecución de las operaciones de paz.

Las Fuerzas Armadas, llamadas simplemente Fuerzas Canadienses, están compuestas aproximadamente de 62.000 miembros en la Fuerza Regular y 25.000 miembros en la Fuerza de Reserva, las que no obstante divididas para propósitos operacionales en tareas aéreas, terrestres, marítimas y de operaciones especiales, tienen una organización altamente conjunta con una estructura de comando militar totalmente unificado.

Entre los documentos más importantes que cubren este factor del poder nacional están la Política Nacional de Seguridad y el apartado especial de la Declaración de Política Internacional dedicada al componente defensa como uno de los tres elementos esenciales de la política exterior canadiense. En estas directrices legales se señalan los tres grandes roles que cumplen las Fuerzas Armadas, los cuales son: la protección de los canadienses, la defensa de Norteamérica en cooperación con Estados Unidos y la contribución a la paz y la seguridad internacional<sup>26</sup>. En ese contexto, el mayor desafío que se presenta a las Fuerzas de un país con el nivel de compromiso internacional que tiene Canadá es balancear

---

<sup>25</sup> CUSHMAN, Jeremiah, Fighting Over Canada's Military Role, en: <http://www.militaryperiscope.com.ezproxy6.ndu.edu/special/special-200610111415.shtml>, artículo revisado el día 15 de Marzo de 2008.

<sup>26</sup> DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE. Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World. Defence, 2005, p. 2.

apropiadamente los roles domésticos que naturalmente le competen con las labores internacionales que posteriormente se les ha asignado. A este respecto, y más allá de las consideraciones logísticas y presupuestarias que implica esta dualidad de misiones, es importante tener en consideración que el fundamento de la construcción del sistema de defensa en torno a objetivos internos y externos está en el convencimiento de que *“la seguridad en Canadá, últimamente, comienza con la estabilidad en el extranjero”*<sup>27</sup>.

#### **A.4. Ámbito Sociocultural**

Producto de los buenos resultados macroeconómicos que ha tenido Canadá en los últimos años y a un tradicional equilibrio en la distribución de ingresos entre la población, el país ha logrado experimentar un importante desarrollo social lo que se evidencia por su posicionamiento en el cuarto lugar del ranking de índice de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del período 2007-2008<sup>28</sup>. Entre los factores determinantes de esta situación están el contar con una expectativa de vida bastante alta (80,3 años en promedio) y el poseer una tasa de crecimiento de la participación conjunta entre los sectores primarios, secundarios y terciarios.

La población canadiense estaría formada por 32.976.026 de habitantes, según estimaciones de julio de 2007 de la CIA World Factbook, quienes, en su mayoría, gozan de un alto índice de alfabetismo, el que llega al 99% del total de la población. También en el tema de la cobertura médica podemos observar que la mayoría de la población tiene acceso a ella a través del sistema de “health care”, entre cuyos principios básicos se encuentran la universalidad y accesibilidad.

La criminalidad en el país también muestra índices bastante positivos, ejemplificados por una de las tasas de homicidios más bajas del mundo con 1.85 por cada 100.000 personas. Uno de los problemas más incipientes de seguridad ciudadana está dado

---

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> PNUD, Human Development Report, 2007-2008. Disponible en: [http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_CAN.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CAN.html)

por el incremento de la participación de jóvenes en pandillas delictuales o “maras”, particularmente en los grandes centros urbanos. Sin embargo, este problema de delincuencia juvenil no ha alcanzado la magnitud que se observa en otros países de este continente, incluyendo a Estados Unidos.

## **B. Política de Estado en relación a operaciones de paz**

Una de las características más importantes de la política de Estado de Canadá en relación a operaciones de paz es, precisamente, eso, que se trata, en efecto, de una auténtica política de Estado. Como se verá más adelante, al analizar la práctica canadiense en esta materia, la participación en dichas operaciones tiene una larga tradición y goza de un extenso consenso entre los diferentes estamentos políticos, reflejo de la amplia aceptación ciudadana existente.

El documento esencial que da fundamento jurídico a esta política y del que emana su regulación básica, es la Declaración de Política Internacional de Canadá elaborada el año 2005<sup>29</sup>. Esta Declaración, cuyo subtítulo es “Un Rol de Orgullo e Influencia en el Mundo”, es un reflejo de la identidad que este Estado ha dado a su política exterior, la cual se caracteriza por poseer un enfoque de trabajo combinado cuya finalidad es exportar no sólo productos sino también los principios esenciales más valorados por la ciudadanía canadiense, a través de un trabajo multisectorial. Esto queda reflejado en las palabras de apertura de la carta redactada por el Primer Ministro como introducción a la Declaración: *“La política exterior es como una nación mejor se expresa de sí misma al mundo”*<sup>30</sup>

De esta manera, Canadá ha entendido que su participación en la solución o distensión de conflictos internacionales, a través de operaciones de paz, está enmarcada en

---

<sup>29</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, CANADA, Canada’s International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World. Overview, disponible en: [http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current\\_discussions/ips-archive-en.aspx](http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/ips-archive-en.aspx), artículo revisado el día 6 de Febrero de 2008.

<sup>30</sup> MARTIN, PAUL, Foreword from the Prime Minister, en Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, *ibid.*

un contexto amplio de compromiso internacional. Ahora bien, esta clase de participación tan activa en las operaciones de paz no se explica únicamente por un afán altruista. En efecto, aquellas son consideradas como de interés canadiense en la medida que la falta de gobernabilidad en algunos remotos pequeños Estados afecta, con mayor o medida, a otro Estado con la interacción en el mercado global que tiene Canadá. En esa misma línea, su política internacional se ha estructurado en base a los desafíos que se presentan a sus intereses nacionales y a las oportunidades que tiene el país para enfrentar esos desafíos a la vez que ejerce un rol de influencia en la comunidad internacional. Así, la Declaración de Política Internacional identifica entre los desafíos y amenazas más importantes a sus intereses la existencia de Estados frágiles y fallidos como un foco de desestabilización con consecuencias regionales, producto del flujo de refugiados que generan y que pone en riesgo las relaciones con los países vecinos y, eventualmente, con aquellos de la misma región, así como consecuencias globales que impactan directamente a los intereses canadienses producto de la potencialidad que representan estos Estados de convertirse en santuarios de grupos terroristas o de bandas de crimen organizado<sup>31</sup>.

A partir de esa noción de Estados fallidos y frágiles, Canadá, considerando que la responsabilidad primaria hacia los ciudadanos de los países afectados recae en el gobierno nacional respectivo, construye su propia noción de responsabilidad compartida en el contexto del concepto de seguridad humana. En ese sentido, las áreas de responsabilidad que visualiza el documento son: la protección de civiles en los conflictos, la construcción de un genuino desarrollo, el respeto a los derechos humanos fundamentales, el impedir a terroristas y Estados irresponsables la adquisición de armas de destrucción masiva y la promoción de un desarrollo sustentable<sup>32</sup>. Entre estos campos, los tres primeros han pasado a formar parte del fundamento de la asistencia internacional, en general, y de la participación nacional en misiones de paz, en particular, las cuales se han estructurado a partir de una aproximación multidimensional a las causas que subyacen en los conflictos, así como a las tareas necesarias para analizarlas y resolverlas.

---

<sup>31</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, CANADA, *Op cit.*, p. 13.

<sup>32</sup> DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA, *Op cit.*, p. 20.

Esta nueva aproximación toma en particular consideración el que los Estados sufren de una creciente cantidad de problemas caracterizados por una alta interconexión entre ellos y que, por tanto, la estrategia correcta para tratarlos exitosamente debe incluir, igualmente, una variedad de herramientas coordinadas. En base a ello, Canadá formuló en la propia Declaración de Política Internacional su plan general para participar en operaciones de estabilización, al que se ha denominado 3D en alusión a sus tres componentes esenciales: diplomacia, defensa y desarrollo.

Una de las características esenciales que debe tener este enfoque es la existencia de un trabajo conjunto, estrechamente coordinado entre las distintas agencias y departamentos del Estado involucradas en la totalidad del proceso de asistencia internacional, desde el nivel de planificación hasta su implementación con la finalidad de que los diferentes sectores de contribución trabajen encaminados a un objetivo común, cual es la aproximación comprehensiva de la construcción de capacidad en el terreno, evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos que atentan contra la coherencia en la ejecución de la política exterior en su conjunto.

En el ámbito de la Diplomacia, Canadá fijó ciertos principios que sirvieran como lineamientos generales para las acciones concretas que luego se adopten, lo que sirve como elemento estandarizador para la realización de todas las reformas que haga falta realizar al interior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional –entidad a cuyo cargo se encuentra la ejecución de las medidas diplomáticas que forman parte de esta nueva Política- en orden a buscar una mejor eficiencia en la distribución de funciones y asignación de recursos. Al mismo tiempo, la formulación de principios rectores en la política internacional canadiense parece estar enfocada hacia una intencionalidad de reposicionamiento en el escenario internacional<sup>33</sup>.

La Defensa, por su parte, representa un ámbito crítico –y, ciertamente, el más visible- de esta estrategia de 3D dado que las fuerzas militares son las encargadas de restablecer la seguridad y el orden para posibilitar el trabajo de reconstrucción post-

---

<sup>33</sup> *Id.*, p. 2.

conflicto, y que, además, éstas participan en todas las misiones de paz, independientemente de cual sea el tipo específico que adopten en el mandato y en la práctica. El documento de Política Internacional se hace cargo de esta situación y le dedica un tratamiento bastante extenso y detallado en la sección específica que trata sobre este tema. En ella, se establece que la contribución de las Fuerzas Canadienses a la paz y seguridad internacional es uno de los tres roles que le corresponde realizar. Los otros dos roles, son la protección de la población canadiense y la defensa de Norteamérica en cooperación con Estados Unidos<sup>34</sup>.

Esta concepción sobre el papel que juegan las fuerzas armadas en la implementación de una política exterior tan activa en la comunidad internacional, significó para este Documento de Política de Defensa el reconocimiento de un hecho aparentemente simple, pero en realidad, bastante significativo y de una implicancia más compleja: este nuevo paradigma de trabajo, cuyo mayor desafío es el involucrar operaciones de defensa domésticas tanto como en el exterior, representa un cambio y, como tal, debe ir acompañado de una nueva visión y de las instrucciones necesarias para su correcta comprensión y ejecución. Ese reconocimiento, por tanto, es vital para entender que a partir de esta nueva instrucción no se efectúan sólo algunas modificaciones al esquema existente, sino que lo que se abre es un proceso de transformación propiamente tal. En ese sentido, la nueva Política comprende cambios en el área tecnológica y de modernización de equipos; cambios culturales encaminados a asegurar en el sector militar la adopción de un enfoque conjunto en lo relativo a las operaciones, lo que resaltó la necesidad de nuevas estructuras operacionales y trajo como consecuencia material más visible la creación del Comando Canadá (Canada Command) que constituye el centro nacional de comando operacional, así como un replanteamiento de los conceptos y doctrinas para dar paso a la introducción de capacidades de acción innovativas.

En este contexto de transformación los elementos claves para llevar a la práctica el plan general son, de acuerdo a la Declaración de Política Internacional, a) los lineamientos sentados en el propio Documento y, b) el aumento de presupuesto que se gestó en la época de redacción del mismo y que con posterioridad se ha reestructurado nuevamente, según lo

---

<sup>34</sup> DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE, *Op. cit.*, p. 2.

tratado en el punto anterior de este capítulo<sup>35</sup>. Este último punto es particularmente relevante para contar con los recursos y medios necesarios para hacer frente al riesgo permanente de saturar a las Fuerzas debido al incremento excesivo del “*Tempo operacional*”<sup>36</sup>.

Ahora bien, haciéndose cargo de uno de los elementos de este tempo operacional, cual es la alta complejidad de las operaciones, cuyo incremento resulta evidente a la luz de la más simple observación, el documento de Política Internacional de Defensa adopta el concepto de “guerra de tres bloques” para explicar la creciente superposición de misiones que las fuerzas armadas deben afrontar simultáneamente y la consecuente necesidad de efectuar operaciones integradas. Así, por ejemplo, las Fuerzas pueden verse en un lugar determinado realizando operaciones de combate, en otro lugar operaciones de estabilización del territorio o de apoyo de tropas y en un tercero, acciones de socorro humanitario o reconstrucción, todo ello de manera prácticamente inmediata<sup>37</sup>.

Comprendiendo este complejo escenario, el Documento relativo a la Defensa continúa con la aproximación adoptada en el documento general sobre Política Internacional en el sentido de resaltar la visión del trabajo del “conjunto de gobierno” en las misiones internacionales, lo que implica, desde luego, reunir las capacidades y recursos civiles y militares, lo que se traduce en el trabajo conjunto de los tres departamentos encargados de cada una de las áreas del 3D (esto es, el Departamento de Defensa Nacional, junto con las Fuerzas Canadienses, el Departamento de Asuntos Extranjeros y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense).

---

<sup>35</sup> Ver *supra*, nota 24.

<sup>36</sup> Tempo Operacional es definido por el propio Documento de Política Internacional en Defensa como un “término referido al número y tamaño de misiones asumidas por una fuerza militar en relación a su fortaleza, tomando en cuenta, asimismo, la complejidad y duración de estas operaciones”. En DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE, *Op. cit.*, p. 7.

<sup>37</sup> *Id.* p. 8.

En concreto, este Documento otorga a las Fuerzas Canadienses tres roles que están directamente relacionados con las misiones involucradas en el nuevo escenario de conflictos y operaciones<sup>38</sup>:

- a) El rol de restaurar la estabilidad en Estados fallidos. Este es considerado un requisito esencial para lograr cualquier otra aspiración democrática y de desarrollo y una misión exclusiva de las Fuerzas Armadas. Para ello se considera como prioritario el que las Fuerzas mantengan su capacidad de combate y, en orden a alcanzar este objetivo, la Política de Defensa, siguiendo la idea de la Política Internacional General, establece la selectividad y el análisis estratégico como criterios para decidir el despliegue de tropas. De esta manera se fijaron ciertos factores que deben ser considerados para adoptar la decisión final al respecto:
- La misión proyectada debe apoyar los objetivos de la política exterior canadiense;
  - El mandato debe ser realista, claro y con posibilidades de llevarse a cabo;
  - Debe existir el apoyo político y financiero internacional, así como recursos suficientes para lograr la finalidad deseada;
  - Las fuerzas deben ser las adecuadas para el mandato;
  - Debe existir un proceso de consultas entre los socios que participan o participarán en la misión;
  - Debe haber una estrategia de salida clara;
  - Debe haber un concepto de operaciones definido, una estructura de comando y control efectiva y reglas de enfrentamiento claras; y
  - La misión no debe poner en peligro otros compromisos de las Fuerzas Canadienses<sup>39</sup>.
- b) Un rol en la asistencia en entrenamiento militar. Se considera que entrenar fuerzas armadas extranjeras de modo que aquellas sean responsables, tengan valores democráticos arraigados y sean capaces de conducir operaciones de paz, contribuye en gran medida a las propias Fuerzas Canadienses, pues las fuerzas entrenadas

---

<sup>38</sup> *Id.*, pp. 26-28.

<sup>39</sup> *Id.*, p. 27.

pueden ayudar en la prevención de nuevas crisis a la vez que su disponibilidad para efectuar operaciones al mando de Naciones Unidas u otras organizaciones, permite el retiro de las fuerzas internacionales de las zonas en conflicto y, últimamente disminuye la carga operacional de países como Canadá que realizan contribuciones considerables de fuerzas.

- c) Un rol de diplomacia de defensa. De acuerdo a este documento en análisis, la amplia variedad de contactos bilaterales y multilaterales en el campo de la defensa, constituyen importantes elementos de la política exterior canadiense. La contribución que se espera de esta actividad es facilitar la comprensión del estamento de decisión nacional sobre los asuntos de seguridad en distintas regiones, particularmente aquellas en que Canadá tiene especial interés y en que pudiera verse involucrado a futuro en algún tipo de operación militar; a la vez que esta diplomacia puede ayudar en la propia conducción de las operaciones de las Fuerzas Canadienses en el exterior al permitir la consolidación de la cooperación de otras naciones para la mejor ejecución de las misiones internacionales. Dentro de esta estrategia se contempla el avance de las relaciones de diplomacia militar con países selectos, dando énfasis a los asiáticos.

### **C. Análisis de la práctica**

La contribución canadiense a las operaciones de paz comenzó conjuntamente con las operaciones mismas. A fines de la década de 1940 Canadá formó parte de la Misión de Observación en el conflicto entre India y Pakistán por la provincia de Cachemira, donde incluso tuvo la función de encabezar la operación. Asimismo, entre los años 1950 y 1953 se verificó la participación de Canadá en la Guerra de Corea en lo que puede denominarse como la primera operación de imposición de la paz (peace-enforcement) luego de la creación de la Organización de Naciones Unidas.

Aquellas operaciones, sin embargo, no fueron consideradas en aquel momento como “mantenimiento de la paz” (peacekeeping), término que entonces no existía. Ese

concepto comenzó a formularse a nivel internacional, precisamente, a partir de la contribución canadiense realizada durante el gobierno del Primer Ministro Louis St. Laurent y de su Ministro de Asuntos Exteriores Lester B. Pearson, hombres caracterizados por su reconocido internacionalismo. En el año 1956, en medio de la Crisis del Canal de Suez, el Ministro Pearson planteó en el seno de Naciones Unidas –de cuya Asamblea General había sido Presidente en el período 1952-1953- la necesidad de que la Organización interviniera para resolver la problemática de la invasión del Canal por parte de Reino Unido y Francia en coordinación con Israel. Su idea consistió básicamente en que *“las Naciones Unidas envíe una fuerza internacional al área, se posicione a sí misma entre las partes combatientes y de fin a las hostilidades”* la operación debía ser *“una fuerza de paz y policía verdaderamente internacional”*<sup>40</sup>. Este planteamiento se concretó en la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF en sus siglas en inglés) en la que Canadá desplegó tropas encargadas de señales, transporte, reconocimiento y administración, además de aportar al primer comandante de la fuerza de esta Misión, cuya característica distintiva en relación a las previas generaciones de operaciones de paz era su propósito de servir como elemento de separación entre los combatientes y solamente como observador de ellos.

Tal iniciativa le valió al Ministro la condecoración del Premio Nobel de la Paz en el año 1957 y pasar a ser reconocido –junto a otros personajes destacados de la comunidad internacional, entre los que se cuenta al entonces Secretario General de Naciones Unidas Dag Hammarskjöld- como uno de los “Padres del Mantenimiento de la Paz”. Tales reconocimientos personales, conjuntamente con el reconocimiento a la labor nacional desarrollada por Canadá en la comunidad internacional en pos de la conservación de la paz, fueron probablemente los factores detonantes más decisivos del sentimiento de entusiasmo y apego que comenzó a experimentar la ciudadanía canadiense hacia su participación en las misiones de mantenimiento de la paz.

---

<sup>40</sup> PEARSON, LESTER B., citado por DORN, A. Walter, Canadian Peacekeeping: Proud tradition, Strong Future? En: Canadian Foreign Policy, Fall 2005, Vol. 12, N° 2, p. 9.

En los años que siguieron a la Crisis del Canal de Suez la atención internacional continuó enfocada en Medio Oriente. El estallido de sucesivos focos de conflicto en la región originó la creación de más operaciones bajo el nuevo paradigma de mantenimiento de la paz. Canadá contribuyó en la implementación del cese del fuego y retirada de la UNEF II en Egipto y la UNDOF (Fuerza de Naciones Unidas para el Retiro, en sus siglas en inglés) en los Altos del Golán de Siria.

Por aquella época también, la participación de Canadá en la ONUC (Organización de Naciones en el Congo, en sus siglas en francés) entre los años 1960-1964, posicionó al país como un eficiente proveedor de capacidades comunicacionales en operaciones de paz gracias a su manejo de equipo moderno y de conocimientos técnicos en el área, particularmente en la formación bilingüe de sus tropas.

En 1964 se formó una misión de paz que ha significado una experiencia agri dulce en la historia de participación canadiense en estas operaciones. La UNFICYP (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, en sus siglas en inglés) fue creada, esencialmente, gracias al esfuerzo diplomático del entonces Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Pearson, el Señor Paul Martin y se ha constituido en un campo de preparación para los soldados canadienses hasta la fecha, ha significado, al mismo tiempo, un punto de duro criticismo por parte de los escépticos de las operaciones de paz, debido a su larga existencia y al statu quo que se ha creado en torno a su posición en la dinámica política chipriota.

Un contraejemplo de la evolución de la UNFICYP es la experiencia en Namibia del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de Transición (GANUPT) que logró la celebración de elecciones conducentes a la independencia de este país del dominio sudafricano. Esta Misión permaneció activa entre 1989 y 1990 y Canadá realizó una importante contribución de soldados, policía civil parte de la Real Policía Montada y personal electoral civil, en un aporte que refleja el sello que este Estado ha dado desde entonces a su participación en operaciones de paz, coincidiendo con el nacimiento de una nueva generación de estas misiones: operaciones multidimensionales. Ello fue una

consecuencia directa del nuevo contexto internacional que se generó a partir del término de la Guerra Fría con la irrupción de numerosos conflictos armados intra-estatales.

Sin embargo, por aquella época Canadá redujo considerablemente su presupuesto de defensa en casi un 20% durante la siguiente década, con la intención de reducir su extensa deuda nacional. Las tropas canadienses se redujeron de 85.000 a menos 60.000 miembros, a la vez que la cantidad de Misiones instituidas por Naciones Unidas comenzó a expandirse rápidamente las que, además, se volvieron cada vez más complejas, en particular luego de la redacción de la “Agenda de Paz” del Secretario General de la Organización Boutros Boutros-Ghali en 1992.

Un año después del lanzamiento de aquella iniciativa del Secretario General, se produjo el fracaso de la llamada Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) liderada por Estados Unidos, cuando la escalada de violencia provocada por una de las facciones en el conflicto interno en contra de las Fuerzas extranjeras acabó con la vida de 18 soldados estadounidenses, provocando la retirada de este país de la Misión y el posterior fin de la misma. En esta misma Misión, Canadá había participado aportando tropas aerotransportadas, las que se vieron envueltas en un serio escándalo que terminó con un reporte de una comisión investigadora sobre Somalia, culpando a un grupo de estos soldados de atrocidades en contra de la población, particularmente de la tortura y homicidio de un joven somalí. Aquello provocó consternación en la opinión pública canadiense y condujo a una serie de ajustes en la participación de Canadá en operaciones de paz.

En 1994, y cuando Naciones Unidas aún no se recuperaba del todo del revés que significó el fracaso de la operación en Somalia, la historia de las operaciones de paz sufriría lo que, probablemente, ha significado el golpe más duro a su legitimidad: el genocidio de Ruanda se produce mientras está en pleno desarrollo la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR) a cuya cabeza se encontraba un general canadiense, el ahora famoso Roméo Dallaire. No obstante que Canadá fue el único Estado participante en la Misión que envió tropas adicionales a la UNAMIR (en todo caso en un número muy

reducido), el desenlace de la operación significó un fracaso para la operación en su conjunto.

Durante la década de 1990 se desarrollaron una serie de operaciones en la zona de los Balcanes en las que Canadá realizó una contribución significativa como parte de las Misiones de Naciones Unidas, primero, y como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), después. La Fuerza de las Naciones Unidas en la Ex Yugoslavia (UNPROFOR) con las constantes frustraciones que significó para las fuerzas desplegadas dada la situación interna del país, llevó al planteamiento sobre la necesidad de operaciones de paz más robustas, lo que, eventualmente, condujo a la OTAN a efectuar bombardeos en una acción que hasta el día de hoy resulta controversial en la comunidad internacional. En 1998 se hizo necesaria la creación de la Fuerza de Kosovo (KFOR) para la protección de la población kosovar víctima de la limpieza étnica conducida por la Serbia de Slobodan Milosevic. Esta operación dio paso a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la que hoy en día se encuentra en vigencia.

Hacia fines de la década de 1990, Naciones Unidas organizó una misión en Timor Oriental con tareas propias de una administración de transición, la que luego del estallido de violencia que se desató ante la expectativa de independencia, se transformó en una operación de mantenimiento de la paz clásica en la que Canadá participó, y que con posterioridad volvió a su rol original llamándose Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISET) la que desarrolló labores de administración similares a las de la UNMIK en Kosovo, hasta que en Mayo de 2002 Timor Oriental alcanzó su independencia.

A través de esta reseña de la participación de Canadá en operaciones de paz podemos observar la evolución que ésta ha tenido de manera paralela a las operaciones mismas.

## CAPÍTULO III

### CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ

#### 3.1. Marco histórico

La participación chilena en operaciones de paz tiene larga data. Se inicia con anterioridad a la creación de Naciones Unidas, concretamente en 1935 con la integración de un grupo de observadores militares a la Comisión Militar Neutral del Chaco Boreal, cuya función era supervisar el cumplimiento de los acuerdos suscritos al término de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay.

A partir de esa experiencia, y siguiendo el modelo trazado por el Capitán Marcelo Péndola desde la perspectiva del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), podemos distinguir tres etapas en la historia de la participación chilena en estas Misiones<sup>41</sup>, constituyendo aquellas una verdadera evolución en la complejidad, tanto de su naturaleza como del contexto en el que son desarrolladas:

La primera etapa, que comienza con la mencionada participación en el Chaco, se caracteriza por estar restringida a Misiones de Observación Militar. Se enviaron oficiales como observadores militares, como oficiales de enlace y en calidad de expertos.

Las otras misiones de este tipo en que Chile participó fueron:

- UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán). Esta Misión fue establecida con el objetivo de supervisar la línea de cese del fuego creada en el Acuerdo de Karachi, suscrito entre India y Pakistán en relación al conflicto que mantenían ambas Naciones por el territorio de Cachemira en 1949<sup>42</sup>, fecha desde la cual se enviaron observadores militares chilenos. La participación de Chile continua vigente en la actualidad, lo que la convierte en la

---

<sup>41</sup> PÉNDOLA Brondi, Marcelo, Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, 2005, p. 74.

<sup>42</sup> Ver: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmogip/index.html> (página revisada el día 7 de abril de 2008).

Misión de más larga presencia chilena. El aporte nacional consiste, actualmente, en el envío de cuatro oficiales: uno del Ejército y otro de la Fuerza Aérea.

- UNOGIL (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano). Esta Misión fue establecida en Junio de 1958 con el objetivo de garantizar que no se produjeran infiltraciones ilegales de personas ni se suministrara ilegalmente armas u otros materiales a través de la frontera entre Líbano y Siria<sup>43</sup>.
- ONUVT (Organización de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua. UNTSO en sus siglas en inglés). Esta Misión, que es la más antigua de las actualmente vigentes, fue establecida en virtud de la Resolución 50 de 1948 del Consejo de Seguridad en la cual se llamaba a un cese de las hostilidades abiertas entre los Palestinos, asistidos por los Estados Árabes por un lado, e Israel, por otro, como consecuencia de la proclamación de la existencia de éste último como Estado, y se decidía que la supervisión de la tregua estaría a cargo de un Mediador de Naciones Unidas con el apoyo de un grupo de Observadores Militares<sup>44</sup>. Chile comienza a participar en esta Operación desde el año 1967 y ha continuado haciéndolo hasta la fecha a pesar de las transformaciones que ha experimentado la Misión como consecuencia de las guerras acontecidas en 1956, 1967 y 1973 debido a lo cual los Observadores Militares han tenido que cumplir labores de mediadores y como contención en aquellos incidentes esporádicos con la finalidad de evitar el escalamiento de la crisis. Actualmente, Chile mantiene tres oficiales de Ejército y uno de la Armada.
- ONUSAL (Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador). La Misión se creó en virtud de la Resolución 693 de 1991 del Consejo de Seguridad con el objeto de verificar la ejecución de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

---

<sup>43</sup> Ver: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unogil.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unogil.htm) (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

<sup>44</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/untso/index.html> (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

para finalizar el conflicto armado civil que había devastado al país durante la década anterior<sup>45</sup>.

- MINUGUA (Misión de Verificación de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Guatemala). Fue establecida en Septiembre de 1994 para verificar la reconstrucción de las instituciones del país, poniendo especial énfasis en el tema del respeto de los derechos humanos<sup>46</sup>. Chile contribuyó prestando asesoría, a través de la Policía de Investigaciones en el área de la investigación criminal y de asuntos internos. En esta Misión se produjo la segunda fatalidad de un chileno desplegado en operaciones de paz cuando, producto de un accidente aéreo, falleció el ciudadano Pedro Ruz, lo que le hizo acreedor de la medalla Dag Hammarskjöld como mártir de Naciones Unidas.
- UNMIK (Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo). Esta Misión nació con la Resolución 1244 de 1999 del Consejo de Seguridad con el objetivo de establecer en la zona una administración civil interina bajo el mando de Naciones Unidas para facilitar un incremento paulatino de la autonomía de la provincia<sup>47</sup>. En ese contexto, el aporte de Chile ha consistido en el envío desde el año 2000 de un oficial que trabaja como enlace entre la UNMIK y la Misión de la OTAN en la zona, denominada KFOR.
- UNMIBH (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina). El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1035 de 1995 estableció esta Misión compuesta por una oficina civil de Naciones Unidas y por la Fuerza Internacional de Policía (IPTF), cuyas labores esenciales eran contribuir a la reestructuración de la policía y la supervisión del correcto funcionamiento del sistema judicial con el objeto de garantizar la existencia de un estado de derecho<sup>48</sup>. La contribución chilena consistió en el envío de policías nacionales entre 1997 y 2002.

---

<sup>45</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onusal.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm) (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

<sup>46</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/minugua.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm) (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

<sup>47</sup> <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/unmik12.html> (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

<sup>48</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh> (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

- UNMOVIC (Misión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección). Creada en diciembre de 1999 en virtud de la Resolución 1284 del Consejo de Seguridad, la UNMOVIC fue la Misión continuadora de la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM) –a la que nos referiremos más adelante-. Su mandato específico consistía en activar un sistema, con carácter permanente, de vigilancia y verificación del cumplimiento de las condiciones que se habían impuesto a Irak en relación a la eliminación de armas de destrucción masiva<sup>49</sup>. Chile envió durante 3 años (entre octubre de 2000 y fines de 2003) un experto en inspección de armas.
- UNMISSET (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental). Establecida por la Resolución 1420 de 2002 del Consejo de Seguridad, es la sucesora de la UNTAET, Administración de Transición de Naciones Unidas para Timor Oriental, que fuera una operación de paz multidimensional encargada de la administración de Timor Oriental en su transición hacia la plena independencia. La UNMISSET fue creada con la misión de garantizar la estabilidad y seguridad, tanto interna como externa, del recién creado Estado, a través de la asistencia a la administración pública, la conducción provisional de la aplicación de la ley y la seguridad pública y la reestructuración de la Policía<sup>50</sup>. Precisamente en esta última labor se centró el esfuerzo chileno, concretizado en el aporte de cuatro Carabineros y dos integrantes de la Policía de Investigaciones en tareas de formación y organización policial.

En una segunda etapa en la historia de la participación chilena en operaciones de paz, podemos observar el paso desde el aporte unipersonal que significa el envío de observadores militares, a un aporte grupal con unidades especializadas. A este tipo de participación pertenecen las siguientes operaciones:

---

<sup>49</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/unmovic> (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

<sup>50</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmisset> (página revisada el día 7 de Abril de 2008).

- UNTAC (Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya). Esta Misión fue establecida por la Resolución de 745 de Febrero de 1992 del Consejo de Seguridad, siguiendo el encargo realizado en Octubre del año anterior por el Pacto suscrito en París sobre Acuerdo Político Comprehensive del Conflicto de Camboya, cuyo objetivo era terminar el conflicto y preparar el camino para elecciones en el país asiático. En ese contexto, la UNTAC debía supervisar el cese del fuego, de la asistencia militar exterior y el retiro de las fuerzas de ocupación<sup>51</sup>. La participación chilena consistió en el envío de un contingente compuesto por 53 personas, integrantes de la Armada para desarrollar labores de supervisión de la abstención de ayuda militar exterior así como de control de los ilícitos de piratería y contrabando. Para ello, las unidades chilenas trabajaron de manera combinada con las unidades camboyanas de patrullaje costero y fluvial. Esta cooperación se extendió desde Mayo de 1992 hasta Noviembre de 1993.
- UNIKOM (Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak y Kuwait). Esta Misión fue creada por la Resolución 689 de 1991 del Consejo de Seguridad en base a una informe entregado por el Secretario General sobre el plan de despliegue inmediato para la zona desmilitarizada en la frontera entre Irak y Kuwait. Entre las labores de la Misión –establecida de acuerdo al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas- están el control de vehículos y carreteras así como del tránsito aéreo, labores de investigación y coordinación en distintos niveles, impedir violaciones de la frontera, y mantener bajo control las situaciones de hostilidad entre los dos Estados enfrentados<sup>52</sup>. La cooperación de Chile en esta operación se canalizó a través de la Fuerza Aérea y consistió en el envío de un contingente de 50 personas y una unidad de helicópteros UH-1H para la realización de labores de observación, evacuación, enlace y transporte. Las tropas chilenas permanecieron en la misión desde junio de 1991 a diciembre de 1992.

---

<sup>51</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untac.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm) (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

<sup>52</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom> (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

- UNSCOM (Comisión Especial de las Naciones Unidas). Esta comisión fue creada en 1991 siguiendo las provisiones de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad en que se señalaban las condiciones del cese del fuego entre Irak y la Coalición de Estados Miembros en cooperación con Kuwait, según las cuales el primero debía eliminar las armas de destrucción masiva así como los misiles balísticos de largo alcance junto con las facilidades para su construcción. En ese contexto, la UNSCOM se constituyó para realizar labores de monitoreo de las acciones que adoptara Irak para cumplir lo indicado en la Resolución y de apoyo al Director General de la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) quien desempeñaría tareas de supervisión en el campo nuclear<sup>53</sup>. Chile contribuyó con esta Comisión , nuevamente a través de la Fuerza Aérea, enviando un contingente de 41 personas y 5 helicópteros desde agosto de 1996 hasta 1998 cuando esta Misión llegó a su fin.
- UNTAET (Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental). La UNTAET fue creada en octubre de 1999 por la Resolución 1272 del Consejo de Seguridad y su misión, tal como se comentó antes en este trabajo, consistió en conformarse como una operación de mantenimiento de la paz multidimensional e integrada, encargada de la totalidad de la administración de Timor Oriental durante el período de transición hacia la independencia. Entre las múltiples labores que debía realizar estaban las tareas tendientes a la mantención del orden y la seguridad pública, coordinar la ayuda humanitaria, cooperar en los esfuerzos de desarrollo y realizar acciones de fomento de las capacidades de autogestión para facilitar la formación de un gobierno estable<sup>54</sup>. Chile contribuyó a esta Misión a través del Ejército enviando una unidad de helicópteros de esa rama y un contingente de 33 personas que permanecieron en Timor Oriental entre los años 2000 y 2002.

---

<sup>53</sup> <http://www.un.org/depts/unscom> (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

<sup>54</sup> <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm> (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

Finalmente, podemos distinguir una tercera categoría de operaciones de paz en la que Chile ha participado y que se caracterizan por poseer una composición notoriamente más compleja que las anteriores operaciones desarrolladas. En esta etapa se involucran fuerzas conjuntas y combinadas, rompiendo el tradicional esquema de carga asignada a las distintas ramas armadas de manera individual y concentrada, y pasando a un concepto de integración entre ellas a la vez que se comienzan a crear, paulatinamente, instancias de comunicación y cooperación con las fuerzas de otros Estados. Al respecto, podemos señalar que este nuevo paradigma, que en ocasiones es mencionado con el nombre de “conjuntes” para la participación en operaciones de paz tiene una directa correlación y, podemos decir también, dependencia, respecto al cambio en el paradigma general de conducción de la Fuerza que comenzó a gestarse en el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En relación a las operaciones de paz en que la participación chilena se ajusta a este nuevo criterio encontramos:

- UNFICYP (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre). Esta Fuerza fue establecida en virtud de la Resolución 186 del año 1964, adoptada unánimemente por el Consejo de Seguridad con la finalidad fundamental de velar por la mantención del cese del fuego entre las comunidades greco chipriota y turco chipriota en la Isla de Chipre y de, ocasionalmente y en caso de ser necesario, contribuir en la mantención y restauración del orden público, a las que, posteriormente, se agregó la de realizar inspecciones en los despliegues de la Guardia Nacional y de velar por el mantenimiento del status quo en la creada zona de amortiguación que divide la isla entre los territorios de las respectivas comunidades<sup>55</sup>. En el año 2001 Chile inició su contribución a esta Misión enviando un oficial de la Armada para integrarse al contingente argentino desplegado en Chipre. Esta contribución se amplió en el año 2003 con el envío de una unidad conformada como pelotón conjunto de 32 oficiales del Ejército y de la Armada para integrar combinadamente la Fuerza argentina desplegada.

---

<sup>55</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp> (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

- EUFOR (Fuerza de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina). Esta Misión fue creada en 2004 por la Unión Europea como continuadora de la SFOR (Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina) que había estado a cargo de la OTAN. La EUFOR se constituyó como una fuerza militar robusta cuyo mandato se ajusta a los parámetros del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y cuyo mandato específico consiste en asegurar el cumplimiento continuado de los Acuerdos de Paz de Dayton y París y contribuir al mantenimiento de un ambiente estable y seguro en Bosnia y Herzegovina impidiendo que se generen condiciones que puedan significar un nuevo estallido de violencia<sup>56</sup>. A partir de Marzo de 2003 Chile envió dos oficiales para integrarse al contingente británico –en la entonces SFOR- y hacia finales de ese mismo año se integró a la misma Fuerza una unidad conformada como pelotón y compuesta de 23 personas.

#### MINUSTAH: Un nuevo paradigma para Chile.

Dentro del marco de esta tercera categoría de operaciones de paz en las que Chile se ha involucrado, consideramos que merece una particular atención el caso más reciente de compromiso, por parte del Estado Chileno, de participación en estas Misiones. Se trata de la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití).

La contribución del Estado de Chile a Haití en materia de seguridad internacional comenzó con la participación chilena en la MIFH, la Fuerza Multinacional Provisional de Haití. Esta Fuerza fue creada en virtud de la Resolución 1529 del 29 de Febrero de 2004 del Consejo de Seguridad, adoptada luego del estallido de la violencia en ciertos sectores del país que desembocaron en la renuncia del Presidente de Haití Jean-Bertrand Aristide. Inmediatamente después de su dimisión, asumió como Presidente Interino el Presidente de la Corte Suprema, quien dio su autorización para la entrada de tropas extranjeras en territorio haitiano. 72 horas después de la adopción de la Resolución por parte del Consejo de Seguridad, Chile desplegó la primera unidad en Haití para cumplir las tareas encomendadas a la Misión, que básicamente consistían en reducir los niveles de violencia

---

<sup>56</sup> <http://www.euforbih.org/eufor> (página revisada el día 8 de Abril de 2008).

para facilitar el despliegue de una nueva operación posterior que debía tener un carácter más permanente y realizar labores de estabilización. En la MIFH participaron además, Estados Unidos, Francia y Canadá.

Posteriormente, y atendiendo a las recomendaciones que hiciera el Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1542 de 30 de abril de 2004, por la que se creó la MINUSTAH y se indicó el traspaso de poderes a ella desde la MIFH. La nueva operación fue establecida por un período inicial de 6 meses sujetos a posterior revisión. De acuerdo al mandato del Consejo de Seguridad, la naturaleza de esta operación puede ser considerada como de carácter “mixto”<sup>57</sup>, pues contempla acciones correspondientes al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, en lo referente al mantenimiento y restablecimiento de la seguridad, a la vez que se consideran acciones que encajan en el capítulo VI de la misma, particularmente en lo referido a las actividades relativas a desarme, desmovilización y reinserción; desarrollo; procesos políticos y reconstrucción de las instituciones estatales y de derechos humanos.

La participación de Chile en esta segunda operación, que consiste en el envío de un total de 578 personas, con los correspondientes equipos y materiales, comprende el siguiente aporte detallado:

- Un Batallón –denominado Batallón Chile- compuesto por unidades del Ejército y de la Armada. Comprende 354 personas en total.
- Una unidad de helicópteros, integrada por personal y aeronaves tanto del Ejército como de la Fuerza Aérea, compuesto por un total de 92 personas.
- Una compañía de Ingenieros con una composición combinada entre Chile y Ecuador. El total de la compañía es de 153 personas de las cuales 87 son chilenas y 66 son ecuatorianas.

---

<sup>57</sup> En ese mismo sentido, ver PÉNDOLA, *Op. cit.*, p. 80.

- Una dotación de 38 personas provenientes de las Instituciones de Orden y Seguridad Pública. ( 36 de carabineros y 2 de la Policía de Investigaciones de Chile).
- 6 Oficiales de Estado Mayor destinados al Cuartel General de la Misión, correspondiendo uno por cada rama de las Fuerzas Armadas.
- Un oficial enviado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional para desempeñar funciones de adjunto a la Embajada de Chile<sup>58</sup>.

### **3.2. Marco Jurídico**

El marco jurídico en que se encuadra la participación de Chile en operaciones de paz está formado por un entramado de normas que atraviesan toda la jerarquía del ordenamiento jurídico nacional. En ese contexto, parece conveniente aproximarnos sistemáticamente a él en ese mismo orden jerárquico tomando en consideración que las normas de rango superior deben servir como parámetro y fuente de interpretación de aquellas de inferior nivel.

#### **3.2.a) Norma Constitucional**

Dado, por una parte, que la ejecución de una operación de paz, desde el punto de vista de nuestro análisis, es una misión desarrollada por el Estado y, por otra parte, considerando el principio de juridicidad de la actuación de los órganos públicos, en virtud del cual “*los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República*”<sup>59</sup>, un análisis de la labor ejecutada por uno o más órganos estatales en relación a estas operaciones debería comenzar, necesariamente, por una aproximación a las facultades otorgadas constitucionalmente a esos órganos.

---

<sup>58</sup> PÉNDOLA, *ibid.*

<sup>59</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 1980.

Toda vez que la participación en operaciones de paz tiene su fundamento político principal en el compromiso con la comunidad internacional para la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y que estas operaciones implican una dinámica relacional diferente con ciertos Estados a la que se da en situación de normalidad internacional, la consideración de participar en aquellas es una materia que pertenece, esencialmente, al campo de la Política Exterior del Estado. Profundizando un poco más en esta idea, podemos decir que una de las principales características de la colaboración en estas Misiones es su instrumentalización a la Política Exterior. En ese sentido, ponemos de manifiesto nuestra discordancia con una opinión vertida en 2002 por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, María Soledad Alvear, citada en un artículo de los académicos Di Nocera y Benavente al haber afirmado que “*uno de los objetivos específicos de nuestra Política Exterior es aumentar la participación de Chile en operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas*”<sup>60</sup>. Esta frase, muy sencilla en apariencia, refleja una pérdida de enfoque en la dinámica medios/fin de la Política Exterior puesto que, de un análisis más exhaustivo, comprobamos que la participación en operaciones de paz es, en realidad, un medio para la consecución del verdadero objetivo que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y, en ese contexto, la contribución sustancial al esfuerzo colectivo de la comunidad internacional por preservar tales valores entendiendo que de ellos depende también la propia seguridad como presupuesto para el desarrollo nacional. Confundir los objetivos políticos nacionales con los mecanismos disponibles para alcanzar aquellos puede resultar especialmente problemático en la planificación de la Política por el riesgo potencial de crear distorsiones en la asignación de prioridades a los proyectos de la agenda nacional e internacional.

Ahora bien, en el marco constitucional chileno, la conducción de la Política Exterior corresponde al Presidente(a) de la República, quien decide el tipo de relación que el Estado de Chile desarrollará con los otros Estados<sup>61</sup>. De ello se desprende que la cooperación en

---

<sup>60</sup> DI NOCERA García, Enzo y BENAVENTE Cresta, Ricardo, *Op. cit.*, p. 67.

<sup>61</sup> Dice el artículo 32 de la Constitución Política de la República: “Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 15° Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a los prescrito en el artículo 54 N° 1”.

tareas de mantenimiento o restablecimiento de la paz y que, por tanto, la iniciativa para la participación en operaciones de paz es una atribución presidencial. En ella, sin embargo, participa el Poder Legislativo pues la salida de tropas chilenas del territorio nacional requiere una ley que la autorice<sup>62</sup> tal como veremos más adelante en este trabajo.

En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, su participación en operaciones de paz encuentra sustento constitucional en el artículo 101 de la Carta Fundamental en el cual se establece la función primordial de ellas al señalar que éstas “*Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*”. En ese enunciado podemos distinguir dos funciones: en primer lugar, la función de defensa de la patria, expresión que se ha entendido en su significado tradicional de protección del territorio. Esto se traduce, concretamente, en la labor distintiva de las Fuerzas Armadas de resguardo de las fronteras nacionales para evitar la entrada no autorizada de fuerzas pertenecientes a otro Estado. En segundo lugar, encontramos una función relacionada con la seguridad nacional, concepto que tiene una amplia proyección debido a la univocidad de su significado. Por una parte, el diccionario de la Real Academia Española señala que seguridad es “la cualidad de seguro”, siendo el término seguro definido como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”<sup>63</sup>. En ese contexto, la seguridad tiene un carácter eminentemente subjetivo siendo caracterizado con frecuencia como una “sensación” de la población de estar fuera de un peligro extremo que amenace su existencia como tal. Siguiendo esa lógica la seguridad nacional depende tanto de factores internos como externos, pues en ambas dimensiones pueden generarse peligros que amenacen a la sociedad en su conjunto. Esta es, también, la postura adoptada por el Libro de la Defensa Nacional

### **3.2.b) Normativa Legal**

Siendo la salida de tropas chilenas del territorio nacional una materia de ley, de acuerdo a lo señalado anteriormente, la participación de Chile en estas operaciones fue

---

<sup>62</sup> Constitución Política de la República, artículo 63: “Sólo son materias de ley: 13° Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él”.

<sup>63</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*

regulada en la ley N° 19.067 del año 1991 en la que se establece con mayor detalle el procedimiento para autorizar el despliegue de aquellas. Al respecto, dice esta norma: “*el despliegue de tropas nacionales fuera del territorio de la República debe ser autorizado mediante orden ejecutiva firmada por el Presidente de la República sujeta al consentimiento y reporte del Senado, o a propuesta de la institución pertinente de la Defensa Nacional, emitido por el Ministerio de la Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores*”.

El decreto que autoriza la salida de tropas nacionales del territorio de la República debe contener una clara provisión respecto al propósito de la misión, una programación de las tareas que se cumplirán y los plazos para el despliegue de las tropas<sup>64</sup>.

### **3.2.c) Normativa Reglamentaria**

Como consecuencia de la sistemática participación chilena en operaciones de paz y en uso de la potestad reglamentaria que la Constitución otorga al(la) Presidente(a) de la República, se decidió en el año 1996 la confección del primer documento regulatorio específico sobre la materia, lo que se concretó en el Decreto Supremo N° 94 de 6 de Noviembre de 1996, que establecía la “Política Nacional para la Participación de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Una de las declaraciones más interesantes de este decreto es aquella que establece y define la relación existente entre la seguridad interna y la seguridad externa de la nación<sup>65</sup>.

Como parte de la Política Nacional para la Participación de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se estableció, expresamente, la prohibición de realizar ciertas actividades por parte de las tropas chilenas en este tipo de misiones. Ellas son:

- La búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra
- Misiones para el control del orden público después de la cesación de hostilidades.

---

<sup>64</sup> DI NOCERA y BENAVENTE, *Op. cit.*, p. 70.

<sup>65</sup> Dice el Decreto Supremo N° 94: “En un sentido moderno e integral, la seguridad de Chile depende de un conjunto de factores internos y externos, y entre ellos están la estabilidad y la seguridad internacional”.

- Misiones de supervisión del respeto de los derechos humanos conducidas en operaciones de mantenimiento de la paz.

A propósito del Memorando de Entendimiento suscrito entre la República de Chile y el Secretario General de Naciones Unidas en el año 1999 por el que el Estado chileno se comprometió a poner tropas a disposición de la Organización como parte del Sistema de Reserva de Fuerzas de ella, se produjo en los hechos una modificación de la política original sobre participación en operaciones de mantenimiento de paz, precisamente, porque a partir de la suscripción de este Memorando, Chile acordó hacer efectiva su participación también, en operaciones de imposición de la paz de acuerdo al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Como consecuencia de este nuevo paradigma en la participación chilena en operaciones de paz, se tomó la decisión de reformular la política relativa a esta actividad, producto de lo cual se promulgó el Decreto Supremo (G) N° 68 de la Subsecretaría de Guerra en la que, precisamente, se autoriza la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas que se desarrollen de acuerdo a un Mandato del Consejo de Seguridad adoptado en virtud del mencionado capítulo VII<sup>66</sup>. En esta nueva Política se mantiene la limitación que había sido establecida en la anterior versión respecto a las actividades sobre las que existe prohibición para las tropas chilenas de participar en el contexto de una operación de paz.

Entre los eventos contingentes citados por los académicos Di Nocera y Benavente como factores que implicaron un reforzamiento del compromiso del Estado de Chile para profundizar su participación en materias de seguridad internacional están: la participación activa del país como miembro fundador de la Red de Seguridad Humana en el año 1999; el rol desempeñado por Chile como país anfitrión de la Cuarta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la misma Red de Seguridad Humana, en 2002; la participación del Estado chileno en las sucesivas Reuniones de Ministros de Defensa y de Relaciones

---

<sup>66</sup> Señala en lo pertinente el D.S. N° 68: “Esta declaración de Política Nacional incluye operaciones de imposición de la paz, tales como la interrupción total o parcial de relaciones económicas, y de comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas y radioeléctricas, la ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos, y otras operaciones conducidas por las Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres, como están referidas en la Carta de Naciones Unidas”. Se notará que la redacción de esta declaración es sustancialmente similar a la de los artículos 41 y 42 de la Carta de Naciones Unidas.

Exteriores de las Américas celebradas durante este período; y, como factor decisivo en esta especie de nueva etapa en el compromiso internacional, la participación chilena como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desde Enero de 2003, extendiéndose durante el período comprendido en el bienio 2003-2004<sup>67</sup>.

### 3.3. Análisis estratégico

Chile es un Estado que presenta características geoestratégicas y demográficas de particular relevancia y singularidad. En primer lugar, se trata de un Estado cuya extensión territorial alcanza los 756.959 kms. de largo, pero que a la vez posee una profundidad estratégica muy reducida, midiendo 175 kms. como promedio, siendo su parte más ancha de 356 kms. y la más angosta de sólo 64 kms. En segundo lugar, su posición geográfica dentro del continente. Chile es un Estado caracterizado por una situación de tricontinentalidad. La gran parte de su territorio está inserto en el continente Americano, tiene soberanía en Oceanía debido a la ubicación de Isla de Pascua, hacia el interior del Océano Pacífico, a 3.700 kms. de la costa continental, y posee una reclamación territorial en el continente Antártico<sup>68</sup>. En cuanto a su vertiente continental, observamos que Chile tiene tres Estados vecinos: Perú, con el que comparte una frontera de 171 kms., Bolivia, cuya frontera compartida es de 860 kms. y Argentina, país con el cual existe una barrera natural, como es la Cordillera de los Andes y con el que comparte su frontera más extensa que es del orden de los 5.308 kms. Por otro lado se trata de un Estado encerrado entre los vecinos mencionados y el Océano Pacífico, en el cual su línea costera se extiende por 6.435 kms., teniendo una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas con su correspondiente plataforma continental.

Este panorama ha significado para Chile el desarrollo natural de una vocación esencialmente marítima, producto además del incremento sostenido del intercambio

---

<sup>67</sup> DI NOCERA y BENAVENTE, *Op. cit.*, p. 72.

<sup>68</sup> La misma idea vista desde otra arista es analizada por Francisco Rojas Aravena, antiguo director de FLACSO-Chile al señalar que “Chile posee una definición estratégica tridimensional. La primera característica es ser latinoamericano. Una segunda lo define como país antártico. Su gran litoral y responsabilidad marítima lo definen como un país en la Cuenca del pacífico”. ROJAS Aravena, Francisco, Inserción Internacional de Chile y su Política de Defensa, en Revista FASOC, Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 11, N° 3, julio-septiembre 1996.

comercial con otras potencias y de la utilización del transporte marítimo como una vía privilegiada para ello, a la vez que se ha incentivado la profundización de las relaciones a todo nivel con los Estados asiáticos.

Ahora bien, tal como se hiciera en el capítulo dedicado a la experiencia canadiense, en el presente capítulo analizaremos el contexto geoestratégico de Chile desde el punto de vista de los tradicionales cuatro factores del poder.

### **3.3.a) Ámbito Político**

Chile ha adoptado como régimen político la República y su forma de Estado es unitario. El aparato estatal está funcionalmente dividido según la tradicional clasificación de Montesquieu de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A la cabeza del Poder Ejecutivo se encuentra el Presidente de la República, quien es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El sistema de Gobierno adoptado por la Constitución Política de la República es el Presidencialismo, que ha venido a ser conocido como “Presidencialismo Reforzado” por la gran cantidad de atribuciones y responsabilidades que se encomiendan constitucionalmente a la figura del Presidente de la República. Actualmente ese cargo es ejercido por la Presidenta Michelle Bachelet Jeria quien fue elegida a principios del año 2006 en una segunda vuelta de las elecciones generales por no haber contado con la mayoría absoluta de votos en la primera. El recuento final arrojó un resultado de 53,47% de la votación final favorable a Bachelet<sup>69</sup>, procedente del Partido Socialista y representante de la Concertación de Partidos por la Democracia, alianza política que se ha mantenido en el poder desde la elección del primer presidente democrático, en 1989, luego del fin del régimen militar de Augusto Pinochet Ugarte.

La presidencia de Michelle Bachelet presenta algunas singularidades que merecen ser consideradas. En primer lugar, se trata de la primera mujer, en la historia de Chile, elegida para este cargo. En segundo lugar, este período presidencial es el primero que transcurre luego de la Reforma Constitucional del año 2005, en virtud de la cual la duración

---

<sup>69</sup> Según datos obtenidos de <http://www.electoral.cl/elector/?Proce=1>. Revisado el día 30 de Marzo de 2008.

de éste es de 4 años, sin posibilidad de reelección inmediata, lo que infunde una dinámica particular al esquema de manejo de la agenda de gobierno.

El foco de mayor interés de las políticas públicas de la presente administración es el ámbito social dentro del que los proyectos a los que se ha dado mayor relevancia son aquellos tales como la reforma provisional, reforma al sistema de justicia laboral, promoción del empleo, principalmente a través de medidas enfocadas hacia las pequeñas y medianas empresas, el mejoramiento de la educación y la modernización del transporte público. Precisamente estas dos últimas políticas han significado los mayores problemas de gestión del gobierno, pues son temas que reflejan de manera bastante acuciosa la problemática de la falta de equidad en la distribución de la riqueza en Chile, ámbito central del discurso político de Michelle Bachelet.

En el ámbito de la educación, la Presidenta Bachelet debió enfrentar durante el primer semestre de su mandato las masivas protestas callejeras, huelgas y tomas forzadas de recintos educacionales por parte de alumnos universitarios y secundarios, siendo la primera vez en la historia del país que estos últimos protagonizaban disturbios de esa naturaleza. Las manifestaciones presentaron episodios de inusitada violencia motivando una fuerte reacción por parte de Carabineros y provocaron, como consecuencia, el cambio del Ministro de Educación, la conformación de un consejo asesor para el análisis sobre la reforma de la criticada Ley Orgánica Constitucional de Educación (con la presencia de representantes de los estudiantes secundarios como miembros de la comisión) y, finalmente, un aumento de las críticas respecto a la gestión gubernamental y un descenso en los niveles de aprobación de la labor presidencial.

En cuanto al tema de la modernización del transporte público, la decisión de la Presidenta, en febrero de 2007, de poner en marcha un nuevo sistema de movilización en la capital del país, denominado “Transantiago”, que más tarde probaría adolecer de serios errores en su planificación y modalidad de ejecución, trajo como consecuencia un aumento significativo del gasto público debido a las medidas de corrección que se debieron aplicar al sistema. Ello produjo un encendido debate político sobre la gestión administrativa del

presente Gobierno, entre cuyas implicancias está la remoción del Ministro de Transporte y un nuevo descenso en los niveles de aprobación de la conducción política de la Presidenta Bachelet, el que según la última encuesta publicada por el Centro de Estudios Públicos de Chile (CEP) correspondiente al período noviembre-diciembre de 2007, llegaba a un escaso 39%, en tanto que el porcentaje de desaprobación se elevaba hasta un 42%.

El clima de acentuación de la polarización entre los sectores partidistas como consecuencia de los problemas en la ejecución de las políticas mencionadas, así como el escaso nivel de aprobación presidencial son dos factores que limitan considerablemente la capacidad de maniobra del Ejecutivo, haciendo más riesgoso la adopción de nuevos procesos de reforma.

### **3.3.b) Ámbito Económico**

La economía chilena estaría atravesando un excelente momento, principalmente debido al incremento sustancial y sostenido del precio de los commodities, en especial, el cobre, producto que representa el % de las exportaciones anuales chilenas. Por otra parte, el peso chileno, moneda oficial de la República se ha visto fuertemente fortalecido en relación al alicaído dólar.

En cuanto al cobre, podemos observar una dinamización de su industria producto del aumento de la demanda mundial por el metal así como del ya mencionado aumento de su precio de transacción. En cuanto al primer punto, las estadísticas de más reciente publicación mostraron que durante el último trimestre del año 2007 se produjo una disminución en las expectativas de demanda de cobre desde el mercado estadounidense y japonés, lo que es compensado por un aumento de la demanda de los mercados emergentes, notoriamente China, pronosticándose para el próximo bienio una variación positiva de entre 3,4% y 4,4% para la demanda mundial<sup>70</sup>. En relación al aumento en el precio de venta de este metal, ésta ha sido sostenida en los últimos años, habiéndose más que triplicado entre

---

<sup>70</sup> COMISIÓN CHILENA DEL COBRE, Informe Trimestral sobre Mercado del Cobre, Cuarto Trimestre de 2007. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/pdf/Informe4T2007r3.pdf>. Revisado el día 03 de Abril de 2008.

2002 y 2006 –cuando pasó de 70,6 a 305,3 centavos de dólar la libra<sup>71</sup>- y se proyecta un precio promedio para el próximo bienio de 310 centavos de dólar la libra<sup>72</sup>. La importancia de los indicadores de la actividad del cobre, para efectos de este trabajo, radica en que una considerable porción (10%) de las ganancias obtenidas por el Estado de la venta exterior de este metal se destinan a financiamiento del sector defensa, concretamente a la adquisición de sistemas de armas, de acuerdo a lo preceptuado por la ley N° 13.196 del año 1958, modificada por el decreto ley 1.530 de 1976, conocida como “Ley Reservada del Cobre”. Ello significa una inyección de recursos inmensa a las Fuerzas Armadas, particularmente a partir del analizado aumento en el precio del cobre y, por tanto, del incremento de las ganancias estatales derivadas de esa actividad.

### **3.3.c) Ámbito Militar**

Tal como se mencionó antes en este trabajo, el Libro de la Defensa de Chile estableció en términos bastante claros cual es el rol de la defensa con sus expresiones interna (protección de la población, territorio, bienes y actividades dentro del país) y exterior (como apoyo a la gestión de la política exterior).

En cuanto a la responsabilidad del gobierno y administración del sector defensa, según lo establece el Libro de la Defensa, corresponde al Presidente de la República, dado su carácter “eminente nacional”<sup>73</sup>. A la labor global de gestión de este sector contribuye la vertiente política, procedente de los actores, organismos e instituciones de carácter político del Estado, y la vertiente netamente militar, que proviene de las Fuerzas Armadas. Pero, por sobre todos ellos está la figura del Ministro de Defensa Nacional quien es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en las tareas de administración de la Defensa.

El Ministerio de Defensa Nacional, por su parte, está constituido por las Subsecretarías de Guerra, de Marina, de Aviación, de Carabineros y de Investigaciones, que

---

<sup>71</sup> Según cifras de la Corporación Nacional del Cobre. Disponible en: [http://www.codelco.cl/la\\_corporacion/fr\\_cifras.html](http://www.codelco.cl/la_corporacion/fr_cifras.html). Revisado el día 03 de Abril de 2008.

<sup>72</sup> COMISIÓN CHILENA DEL COBRE, *Op. cit.*

<sup>73</sup> LIBRO DE LA DEFENSA DE CHILE, 2002, *Op. cit.*, parte IV.

son las encargadas de la gestión administrativa y presupuestaria de las respectivas áreas de la defensa y de orden y seguridad asociadas.

Dentro de los organismos que contribuyen en la conducción de la defensa, a los que se hacía mención anteriormente, encontramos al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), estamento creado por la Constitución Política de la República de 1980, cuya misión esencial es de asesoría al(la) Presidente(a) de la República en todas aquellas materias de seguridad nacional que este(a) solicite, pudiendo reunirse únicamente a requerimiento del(a) Primer(a) Mandatario(a). Su composición tiene un perfil técnico-político, siendo parte de él: el(la) Presidente(a) del Senado, el(la) Presidente(a) de la Corte Suprema, el(la) Contralor(a) General de la República, los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros, quienes tienen derecho a voz y voto en este Consejo. Participan también en él, aunque sólo con derecho a voz: los(as) Ministros(as) de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Seguridad Pública, Economía y Hacienda.

Otro Organismo con carácter asesor del(la) Presidente(a) de la República es el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), el cual, dentro de una compleja estructura, tiene tareas esencialmente político-estratégicas en materia de seguridad nacional y de mantenimiento de la integridad territorial, entrelazadas con una asesoría de carácter más técnico referida, concretamente, a la proposición de la política de defensa nacional y, a la vez, con una denominada conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, que no es otra cosa que una tarea de análisis de la coordinación entre los diversos Ministerios involucrados de una u otra forma en las materias de su competencia. Este Consejo, además del(la) Presidente(a) de la República, está compuesto por: los(as) Ministros(as) de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Interior, Economía, Hacienda, los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas, el(la) Director(a) de Fronteras y Límites del Estado y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Ahora bien, el Ministro de Defensa Nacional tiene como organismo asesor propio a la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ) formada por los Comandantes en Jefe del Ejército,

de la Armada y de la Fuerza Aérea. La Junta, a su vez, cuenta con el Estado Mayor de la Defensa Nacional como organismo de trabajo. Una de las funciones más relevantes de esta Junta dice relación con la coordinación de las actividades de planificación y ejecución de la conducción militar conjunta, particularmente en el estado actual del proceso de profundización de la conjuntes en este ámbito. Por su parte, el Estado Mayor de la Defensa Nacional tiene a su cargo la coordinación general de las actividades desarrolladas por las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Paz en que Chile participa.

En lo que se refiere específicamente a las Fuerzas Armadas, estas se encuentran reguladas primariamente en la Constitución Política de la República, donde se señala que aquellas son dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y “*están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*”<sup>74</sup>. La misma Constitución se encarga de marcar la diferencia entre el sector de la defensa nacional, a cargo de las referidas Fuerzas Armadas, y el de la Seguridad Nacional al manifestar en el inciso 2º del artículo 101 que “*las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública*”. También se encarga la Constitución de establecer los principios esenciales sobre los que se basa el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, cuales son: el de obediencia y el de no deliberancia<sup>75</sup>. El primero de ellos se refiere tanto a la estructura jerárquica interna, en que la división de rangos determina la correspondencia disciplinaria entre los miembros de las fuerzas, como a la sumisión de estas instituciones a la autoridad política, que corresponde al(la) Presidente(a) de la República. El principio de no deliberancia, en tanto, está referido a la prohibición de los militares de expresar públicamente sus opiniones políticas así como de participar activamente en actividades políticas partidistas.

### **3.3.d) Ámbito Social**

---

<sup>74</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980, Artículo 101.

<sup>75</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1980, *ibid.*, artículo 102.

De acuerdo a los datos arrojados por el último Censo nacional correspondiente al año 2002, la población de Chile era de 15.116.435 habitantes de los cuales, 7.447.695 eran hombres y 7.668.740 eran mujeres<sup>76</sup>. En la actualidad se calcula que estas cifras se habrían incrementado hasta alcanzar algo más de 16.280.000 habitantes<sup>77</sup>. De los datos del mismo Censo, obtenemos que el 86,6% de la población habita en zonas urbanas mientras que la habitabilidad de las zonas rurales alcanza sólo a un 13,4%.

De los datos recogidos por el mismo Censo, concluimos que la población chilena se caracteriza, entre otras cosas, por una notoria homogeneidad en cuanto a la procedencia étnica y a las creencias religiosas. Del total de la población, un 95% pertenece a la raza blanca o blanca amerindia, un 2% a la raza amerindia y otro 2% a otras identidades étnicas. En el ámbito de la religión, se aprecia una clara concentración de creencia, con un 70% de los encuestados declarándose como católicos romanos; un 15,1% como evangélicos; el 1,1% como Testigos de Jehová; otro 1% como pertenecientes a otras confesiones religiosas y, finalmente, un 8,2% declara no pertenecer a ninguna religión.

El nivel de alfabetismo de la población, entendiéndose ese término como referido a aquellas personas mayores de 15 años que saben leer y escribir, alcanza al 95,7% de la población, siendo ligeramente superior entre la población femenina que entre la masculina (casi un punto porcentual).

En relación al empleo, la última encuesta del Instituto Nacional de Estadísticas que cubrió el trimestre diciembre 2007 a febrero 2008, reveló que si bien la estimación de la fuerza de trabajo experimentó una variación positiva de 4,2% respecto a igual trimestre del año anterior así como también la estimación del número de ocupados mostró un aumento, que se situó en el 3,1% respecto al mismo trimestre del año 2006, la tasa de desocupados registró el mayor crecimiento comparativo al aumentar en un 20,2% con respecto al año

---

<sup>76</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Censo de Población y Vivienda, Año 2002. Obtenido en: <http://www.ine.cl/cd2002/sintesis censal.pdf>. Fecha de revisión: 03 de Abril de 2008.

<sup>77</sup> CIA, The World Fact Book. Obtenido en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>. Revisado el día 03 de Abril de 2008.

anterior, lo que significó que el índice de desocupación nacional alcanzó un 7,3%<sup>78</sup>. La relevancia de estos indicadores está en el hecho de que el tema del desempleo es una de las preocupaciones prioritarias de la población chilena como lo ha venido demostrando sistemáticamente el resultado de la encuesta anual desarrollada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en cuya última versión arrojó que este tema es el sexto de mayor relevancia para los encuestados.

Siguiendo con la idea de las preocupaciones ciudadanas, de acuerdo a la misma encuesta, observamos que las materias prioritarias para la población son de orden esencialmente social y de seguridad ciudadana. En ese sentido, un 59% de los encuestados respondió que entre los tres temas a los que el Gobierno debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar está la delincuencia, los asaltos y robos; un 34% señaló a la salud; un 33% a la pobreza; un 31% a la educación; un 30% al tema de los sueldos y un 28% al empleo<sup>79</sup>. Las demás materias mencionadas en esa encuesta siguen el mismo parámetro y entre ellas están la inflación, la corrupción, la vivienda, el sistema judicial y la infraestructura. Ninguno de los 15 temas evaluados correspondía a una preocupación internacional o transnacional, lo que podemos interpretar, *a priori*, como una muestra de la escasa relevancia que parece otorgársele por la opinión pública nacional al contexto internacional en el desarrollo de las actividades domésticas.

### **3.4. Análisis de la situación interagencial**

Una de las características o requisitos que hemos considerado indispensable para la estructuración de un sistema integral en la participación nacional en tareas de operaciones de paz de aquellas orientadas a la consolidación o reconstrucción de la paz, es el de contar con una eficaz y eficiente relación interagencial –o interministerial como es llamada en ocasiones- entre aquellos Ministerios, Subsecretarías, Departamentos u oficinas

---

<sup>78</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Enfoque Estadístico sobre Mercado del Trabajo, cifras del período 2007. Obtenido en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/310308/empleo310308.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/310308/empleo310308.pdf). Fecha de revisión: 03 de Abril de 2008.

<sup>79</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Op. cit.*

involucradas en el proceso conducente a participar en aquellas misiones. Con ello hacemos referencia a las etapas de elaboración del marco jurídico y político sobre el que se construirá el esquema general; la planificación del despliegue; la etapa de despliegue propiamente tal; el desarrollo de las tareas encomendadas en virtud de un mandato legítimo; el repliegue de las personas y medios involucrados en la operación y la muy importante etapa de evaluación posterior de la labor realizada y de retroalimentación basada en las lecciones aprendidas de aquel análisis.

En ese sentido, nuestro planteamiento va encaminado a la consolidación de una relación interagencial que cuente con una proyección institucional. La idea es construir un diálogo entre estamentos políticos y administrativos –en cada una de esas dimensiones y a la vez, entre una y otra- sustentado en un vínculo orgánico. Es importante tener en cuenta que si bien este vínculo es considerado de la esencia de un sistema integral de operaciones de paz, no es suficiente con la mera existencia de esa institucionalidad, desde el punto de vista estrictamente material u orgánico, sino que es necesario que aquella está acompañada de un elemento que reconocemos como más difícil de ser adquirido: una cultura interagencial. Por este término entendemos a aquel componente social o cultural por el que la estructura de personal de un organismo es capaz de asimilar y trabajar cooperativamente con la estructura de personal de otro organismo distinto. Este es un ámbito que difícilmente puede ser impuesto a través de una normativa legal o reglamentaria, pues depende mucho más de una voluntad de cooperación que del conocimiento de la imperatividad de actuar conforme a ella.

Lo anterior tampoco quiere decir que la regulación jurídica de esta institucionalidad sea del todo inútil. Muy por el contrario, creemos que, dado, por una parte, el carácter de proceso continuo que tiene el pasar de una cultura corporativa propia a una de interrelación o incluso de integración en ciertas misiones y, por otra parte, la relativa movilidad individual que caracteriza a los organismos públicos en virtud de la cual, las personas, individualmente consideradas, pueden ser cambiadas por otras sin que ello signifique una modificación sustancial en la composición o función del órgano mismo, la legislación o la potestad reglamentaria del Ejecutivo tienen una labor muy importante que cumplir en

cuanto a la iniciativa de modificación institucional y en el impulso constante que debe acompañar a este proceso.

En el caso concreto de Chile, podemos señalar que el proceso de relación interagencial se encuentra en una etapa intermedia. Existen, efectivamente, instancias de interconexión entre distintos estamentos de los Ministerios más directamente involucrados en la participación en operaciones de paz, cuales son el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, el grado de integración en el desempeño de las labores compartidas difiere bastante según el nivel de que se trate.

En el nivel más alto de la conducción política-estratégica, nos encontramos con mecanismos de coordinación política propios de la Presidencia de la República, así como del Gabinete de Ministros de Estado.

En el plano general de las relaciones entre ambos Ministerios encontramos que existen relaciones directas de trabajo entre ellos en temas concretos cuyo manejo debe ser coordinado y que pueden ser desarrolladas en distintos niveles, incluso más abajo que el directamente político-estratégico. Esta comunicación debe ser informada a las instancias superiores, pero pueden mantenerse de un modo bastante directo y con relativa escasa formalidad. Las normas que regulan esta interacción son comunes a todos los organismos de la Administración del Estado.

También en el ámbito interministerial, pero en el nivel más alto de este, encontramos instancias formales de coordinación entre los Ministerios de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. Concretamente existen dos vinculaciones en este sentido: en primer lugar, el llamado Comité Biministerial de Relaciones Exteriores y Defensa (COBIREDE) que trata materias generales de interés mutuo y es llevado a nivel de Subsecretarios; y en segundo lugar, el denominado Comité Internacional (COMINT) que, en realidad, es un comité de carácter técnico, que funciona al interior del Ministerio de Defensa, pero en el que participa una representación de la Dirección de Política Especial de la Cancillería (DIPESC) y que dada la proyección internacional de Chile y el interés

creciente que ese tema genera en la Administración del Estado, funciona de manera bastante efectiva y coordinada.

Ahora bien, en el ámbito estrictamente de operaciones de paz, existen normas que regulan el tema de la toma de decisiones, las cuales están contenidas en el mencionado Decreto Supremo N° 68 de 14 de Octubre del año 1999 en el que se establece la “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. En ella se crean dos conductos en esta materia: por una parte se establecen mecanismos de coordinación entre los organismos involucrados en las operaciones de paz; y por otra, se crea un Grupo de Análisis en el Ministerio de Defensa Nacional, al que se dota con amplias facultades en materia de coordinación interministerial. Sin embargo, este último Grupo no ha funcionado de manera continua y eficiente, dificultando la integración de los Ministerios involucrados en operaciones de paz.

## **CAPÍTULO IV**

### **CHILE ¿CAPACIDAD SUFICIENTE PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ? CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

Luego de finalizada nuestra investigación y una vez expuesta nuestra visión sobre las distintas categorías de operaciones de paz, el modelo canadiense de participación en ellas y el modelo chileno de la misma, junto con los aspectos de la realidad de Chile que hemos considerado de mayor relevancia en su esquema de participación presente y futuro, concluimos que a la pregunta con que se abre este capítulo, deberíamos dar como respuesta la siguiente: sí, Chile tiene capacidad para avanzar hacia un sistema de consolidación de la paz que contemple un trabajo más comprehensivo e integral de tareas que el que existe actualmente.

Ahora bien, para comprender mejor las capacidades efectivas que tiene Chile para realizar este cambio paradigmático y que fueron debidamente comentadas en el capítulo 3 de este trabajo, así como la extensión que este modelo podría tener –más allá de la experiencia ya adquirida en estas misiones y que fue expuesta igualmente en el tercer capítulo-, nos dedicaremos en este cuarto capítulo a indagar las posibilidades que puede explorar el país, así como ciertos lineamientos que podría seguir para lograr este objetivo propuesto, con especial énfasis en las potencialidades de una cooperación interagencial al interior del Estado. Todo ello se hará tomando como referencia una comparación entre los modelos de participación de Chile (según lo ya señalado en el tercer capítulo) y de Canadá (en concordancia con lo estudiado en el segundo capítulo).

Esta comparación con el sistema adoptado por un país que hemos elegido para nuestro estudio por considerarlo en un estado de participación muy comprometida en las operaciones de paz y que posee un desarrollo en la formulación de políticas y planes así como en la ejecución de un modelo que parece ser la tendencia en las misiones de paz que se requerirán en el futuro, nos servirá para entender mejor el estado de la situación actual de

Chile en esta materia, en cuanto objeto principal de nuestro análisis, y, por otra parte, para proyectarnos de manera más sólida respecto a las medidas que podamos proponer en esta parte de nuestra investigación, tomando especialmente en cuenta las lecciones aprendidas que nos proporciona la experiencia canadiense en observación.

#### **4.1. Los modelos de participación en operaciones de paz de Canadá y Chile: una visión comparativa.**

Habiendo observado en los respectivos capítulos de este trabajo la experiencia que han desarrollado, tanto Canadá como Chile, en operaciones de paz hasta la fecha, así como los principales lineamientos de su política nacional en el tema, junto con un esquema general de las capacidades de cada Estado, conviene, a continuación, analizar estas variables en una perspectiva comparativa que, para efecto de una mejor sistematización, dividiremos en tres puntos: a) Poder Nacional en perspectiva; b) Práctica comparada; y c) Política nacional respecto a operaciones de paz.

##### **4.1.a) Poder Nacional en perspectiva.**

Al observar el poder nacional de cada Estado en su conjunto, parece evidente, a simple vista, que la asimetría entre ambos es inmensa. Y, en efecto, hay aspectos en que la diferencia entre ellos es bastante considerable.

Por una parte se trata de dos países de tamaño muy distinto. Como hemos visto, Canadá tiene un tamaño que es más de 10 veces el de Chile en tanto que su población sería algo más del doble de la chilena. Por otra parte, la ubicación geográfica de ambos países los coloca en dos posiciones distintas, no sólo desde el punto de vista estrictamente geográfico –de acuerdo al cual, cada uno, situándose en el mismo continente, ocupa una posición diametralmente opuestas en los extremos norte y sur respectivamente- sino que también desde una perspectiva geopolítica de acuerdo a la cual, cada Estado tiene un contexto vecinal y de seguridad propio y diferenciado de aquel que corresponde al otro Estado. Así, mientras Chile estuvo históricamente preocupado de amenazas vecinales producto de las

disputas territoriales que enfrentó desde el siglo XIX, Canadá, en cambio, ha establecido a lo largo de los años una relación pacífica y de dependencia bastante estrecha respecto a su vecino, Estados Unidos, especialmente en materia comercial y de seguridad. Esta dinámica ha influenciado enormemente la posición internacional de Canadá en particular desde que parte importante de la formulación y ejecución de su política exterior responde a ella, siendo el fortalecimiento de la asociación norteamericana, en especial en lo relativo a Estados Unidos, uno de sus pilares fundamentales.

En el ámbito económico, pudimos observar la gran brecha que existe entre ambos países. Canadá tiene un Producto Interno Bruto estimado del orden de los \$1.274 trillones (dólares) lo que lo convierte en una de las siete grandes potencias económicas del mundo. Chile por su parte, tiene un Producto Interno Bruto estimado de alrededor de \$200 billones. No obstante que Chile posee una tasa de crecimiento anual algo superior a la canadiense, la diferencia en el Producto Interno Bruto per capita es todavía sustancial. La cifra de este indicador para el país latinoamericano sería de aproximadamente \$14.000, en tanto que en el caso de Canadá esa cifra llega a \$38.200. De esta manera, se hace evidente la disparidad en la disposición de recursos, no obstante lo cual, ambos Estados tienen en común una situación muy favorable para sus respectivas economías: ambos países presentan un balance positivo en su balanza comercial debido, principalmente a su disposición -y consecuente exportación- de commodities y a las actuales condiciones ventajosas para esos productos en el mercado mundial. Su condición de países exportadores les permite disponer de dinero líquido para inyectar en su economía.

En el aspecto militar, pudimos observar que Canadá, no obstante poseer menos regulaciones legales en materia de Defensa, ha logrado una composición y conducción de las fuerzas altamente conjuntas, lo que facilita enormemente su desempeño en operaciones de paz que requieren esta debida coordinación. Ello parece permitir una ventaja en el ámbito operacional sobre otros países, como Chile, que con un gasto relativo al Producto Interno Bruto considerablemente mayor (2,7% versus el 1,1% de Canadá) se encuentra en una etapa inicial de implementación de una estructura que tienda a un trabajo crecientemente conjunto.

Desde el punto de vista sociocultural, observamos en el cuerpo de este trabajo que la composición poblacional en ambos países resulta también disímil. Canadá está formado por una población altamente heterogénea, producto de las olas inmigratorias, la última de las cuales, que observamos en la actualidad, parece motivada por el importante crecimiento económico y estabilidad que experimenta el país. Chile por su parte, presenta una estructura demográfica mucho más homogénea y culturalmente asimilada. En relación a las preocupaciones que afectan a la población pudimos ver una notable diferencia en el enfoque de ambos países. Mientras la población canadiense parece ser mayormente favorable a la participación de Canadá en operaciones internacionales de paz, evidenciando hasta cierto punto un involucramiento en los acontecimientos mundiales –lo que podría deberse a una política dirigida específicamente a la promoción de la idea de ciudadanos globales-, la población chilena, de acuerdo a las cifras de las encuestas exhibidas en este trabajo, parece mayormente preocupada por asuntos de proyección esencialmente nacionales, internas y no así en aquellos que se relacionan con el devenir de las relaciones internacionales en el ámbito de los conflictos internacionales. Cabe señalar que esta visión expuesta no presume sobre el interés personal de los chilenos en materia internacional, sino que sólo se hace cargo del aspecto de preocupación que los ciudadanos esperan que el gobierno trate prioritariamente.

Finalmente, pero de gran relevancia, es el ámbito político analizado a lo largo de esta investigación. De acuerdo a lo observado, la situación política canadiense, no obstante tratarse de un gobierno de minoría, parece favorable a la mantención de las operaciones de paz, lo que se evidencia en el aumento presupuestario que se ha dispuesto para las Fuerzas Armadas junto con el avance en la implementación de la Política Internacional de Canadá, especialmente en lo que respecta a los compromisos en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacional. En el caso de Chile, y no obstante, la coyuntura política que se ha observado durante la presente administración, no parece probable un retroceso en el compromiso internacional de Chile hacia la participación en operaciones de paz en el corto plazo, aunque tampoco se visualiza una acentuación en la intensidad de ese mismo compromiso en el sentido de extenderse a nuevas y más complejas misiones de paz. Eso

podría ser materia del próximo gobierno que será el que haga frente a los procesos de modernización de la Defensa.

#### **4.1.b) Práctica comparada.**

La práctica relativa a la participación en operaciones de paz también ha seguido un curso distinto en Chile y Canadá. Si bien ambos Estados comenzaron simultáneamente su contribución a las operaciones de Naciones Unidas formando parte de la Misión de Observación en el conflicto entre India y Pakistán (Chile, incluso, comenzó con anterioridad su participación en estas operaciones, con anterioridad a la creación de la Organización); ambos países tomaron prontamente rumbos distintos, tanto en lo relativo al nivel de contribución como a la naturaleza de las acciones que llevarían a cabo en operaciones internacionales de este tipo. Por una parte, el poder relativo de Canadá le permitió desde esta primera misión en que participó, tomar el mando de la misma y, por otra parte, Canadá realizó un viraje hacia la ejecución de misiones de imposición de la paz (peace-enforcement) mediante la contribución de tropas que realizó en la Guerra de Corea.

Ya desde los albores de las operaciones de paz de Naciones Unidas, Canadá tomó un rol que, consideramos, definiría en gran medida el desarrollo de su compromiso posterior en este tema y el estatus que adquiriría el Estado en la comunidad internacional. El gobierno canadiense participó activa y protagónicamente en el avance de la doctrina relativa a estas operaciones en el seno de la Organización, convirtiendo, al mismo tiempo, aquella materia en un asunto de prioridad para la política exterior nacional. El reconocimiento internacional a la labor canadiense, materializada en una condecoración del Premio Nobel de la Paz al Ministro de Asuntos Exteriores, Lester B. Pearson, cimentaron la base para el apoyo de la ciudadanía al compromiso internacional de la Nación en este ámbito.

En cuanto a las tareas que ambos Estados fueron desarrollando en las operaciones de paz en que participaron, podemos observar que tanto Canadá como Chile verificaron una constante evolución en la complejidad de las misiones y en la variedad de la contribución

efectuada a ellas. Sin embargo, esta evolución no se dio de la misma manera en los dos casos. Canadá adoptó con mayor celeridad este proceso, involucrando a distintos estamentos, civiles, policía, organismos de cooperación internacional, etc. comenzando con mayor prontitud tareas que entraban en el campo de la consolidación de la paz. Chile, por su parte, adoptó una aproximación más cauta en esta materia, incrementando de manera muy controlada la amplitud de tareas que sus tropas realizan en operaciones de paz, pero sin llegar a adoptar una práctica sistemática en áreas propias de la consolidación de la paz.

#### **4.1.c) Política nacional respecto a operaciones de paz.**

La comparación en esta materia nos presenta los resultados más disímiles entre todos los criterios en análisis en este apartado. Del tratamiento dado a esta materia en el trabajo, podemos observar prontamente que el enfoque que han dado ambos Estados a su política de participación en operaciones de paz es bastante diferente. Para no extender innecesariamente este análisis solamente señalaremos los aspectos más significativos:

- Los lineamientos de la política canadiense en materia de operaciones de paz están contenidos en un documento que regula, esencialmente, la política exterior del Estado. En el caso chileno, en tanto, la política de participación de operaciones de paz se contiene en una serie de instrumentos legales que pertenecen exclusivamente al ámbito de la Defensa.
- La política de operaciones de paz canadiense contempla el rol de las Fuerzas Armadas como uno de gran importancia, pero en ningún caso como el único envuelto en estas misiones. La política chilena en esta materia, está tiene un enfoque esencialmente militar.
- La Diplomacia y la Cooperación internacional –conjuntamente con la Defensa- son consideradas, por la política canadiense, como elementos indisolubles de la estrategia de acción en operaciones de paz. La política chilena, no obstante que no se niega expresamente el rol que la Diplomacia y la Cooperación internacional puedan cumplir, ellas no son consideradas dentro de la estrategia general para afrontar estas misiones.

## **Apuntes para un nuevo modelo de participación en operaciones de paz de Chile.**

Tomando en consideración algunas de las carencias que podemos observar en la estrategia que el Estado de Chile ha adoptado para su participación en operaciones de paz de Naciones Unidas, y considerando, en efecto, que este compromiso internacional es y debe ser asumido por el Estado en su conjunto y no exclusivamente por las Fuerzas Armadas, entregaremos a continuación algunos apuntes que creemos importantes para la reformulación de la política chilena relativa a la participación en estas operaciones. Lo que proponemos es que el Estado se haga cargo de un modelo más integral en esta materia tomando en consideración:

- Después de revisado este trabajo, particularmente el análisis de la práctica y de la política internacional canadiense en materia de operaciones de paz,

### **Indagando posibilidades para una cooperación interagencial apropiada.**

En primer lugar, y según lo visto a lo largo de esta investigación, el Estado de Chile está comprometido con su papel de actor en el sistema internacional y, principalmente, con su responsabilidad en la mantención y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales. Por otra parte, dispone de los recursos necesarios, particularmente de aquellos que provienen de la denominada “Ley Reservada del Cobre” para incrementar el presupuesto destinado a hacer efectivo ese compromiso internacional a través de la participación en operaciones de paz. Además de ello nos encontramos con ciertas áreas de conocimiento o *expertise* de políticas públicas que el Estado de Chile ha aplicado de manera exitosa en su interior y que podría mostrar e intentar aplicar en una misión de consolidación de la paz, siempre con el consentimiento y participación activa del Estado receptor. Ejemplo de estas áreas es el de políticas públicas de carácter social, encaminadas a producir un efecto corrector de la desigual distribución de la riqueza entre la población como la que reforma el sistema provisional y la que crea una red de asistencia social y

económica para las personas que pertenecen al nivel más desprotegido de la sociedad, es decir, aquellos que se consideran en la extrema pobreza o indigencia.

Por otra parte, existen serias dificultades para la puesta en marcha, en el corto plazo, de un sistema que implica una radical diferencia en el modo en que se concibe tanto la naturaleza de las operaciones de paz como la naturaleza del tipo de participación que se compromete en ellas. Tal como se observó en el capítulo dedicado al análisis estratégico de Chile, en la actualidad existen ciertas problemáticas coyunturales en la gestión de administración interna del Estado, las dicen relación con el aumento considerable del gasto social producto de los desembolsos no considerados originalmente para la reestructuración del Plan de Transporte Público de Santiago y el gasto que ha implicado la puesta en funcionamiento de una serie de proyectos de políticas públicas que representan el centro prioritario de la gestión de la actual Presidenta de la República, como son la reforma de la educación, la reforma del sistema provisional, del sistema de Justicia Laboral y algunos otros encaminados en la misma dirección. Un punto no menor a considerar es el comentado nivel de aprobación que tiene la labor de la Presidenta Bachelet, el cual producto de una consistente baja, implica una menor libertad de maniobra y de negociación con los distintos sectores partidistas. Esto, evidentemente, agrega un elemento que aumenta el riesgo para la creación y ejecución de nuevos proyectos legislativos, particularmente cuando éstos son en sí mismo arriesgados, como es el caso de una modificación sustancial en el tipo de compromiso internacional que es capaz de efectuar el Estado chileno. Ello es especialmente cierto en un Gobierno que debe enfrentar, por primera vez desde el término de la transición democrática, un período de gestión notablemente breve, de tan sólo 4 años debido a lo cual, uno de los mayores desafíos que debe enfrentar es realizar una adecuada priorización del esfuerzo y los recursos que dedica a los proyectos estatales lo que, dada la relativa brevedad de que dispone para ello, le compele a poner especial atención en las prioridades que manifiesta una mayoría de la población. En ese orden de cosas, pudimos observar que las prioridades que han manifestado sistemáticamente los entrevistados en las encuestas de opinión pública sobre el estado y perspectivas del país, se dirigen exclusivamente a temas de contingencia social nacional, no figurando prioritariamente las preocupaciones asociadas directamente con la seguridad internacional.

En consecuencia, hay ciertas áreas pertenecientes a un sistema de participación en operaciones de consolidación de la paz, que pueden ser aplicadas en el esquema general de la participación concreta de Chile en operaciones de paz. Sin embargo, hablar de un cambio en el paradigma global de estas misiones no parece ser apropiado en el estado actual de desarrollo del Estado de Chile y de consolidación de las nuevas funciones que han comenzado a desempeñar las instituciones encargadas de la defensa nacional y de la conducción de las relaciones exteriores. Por tanto, no ha sido posible probar la hipótesis sobre la cual se comenzó a trazar esta investigación

Entonces, ¿Qué se puede hacer actualmente para avanzar en el sentido propuesto? Nos parece que tomar el ejemplo de un país como Canadá, en aquello que sea realmente pertinente, continúa siendo una buena idea. Si no puede realizarse un cambio inmediato ni pronto en el paradigma general de participación en operaciones de paz, tal vez comenzar por la modificación de ciertos lugares comunes y por la adopción de nuevas inspiraciones para el mejoramiento de la aplicación de la Política Exterior que es, en último término, el objetivo de la participación en operaciones de paz. Ahí donde no es posible desarrollar una compleja y completa proyección de una política de 3D al estilo canadiense, puede ser posible comenzar a considerar la diplomacia como una herramienta más –y probablemente de menor costo- en las próximas Misiones que se comprometa Chile, así como el mero ofrecimiento de asesoramiento a Gobiernos en situación de extrema fragilidad o incluso en estado fallido, en aquellas temáticas en las que la experiencia chilena ha arrojado buenos resultados, puede significar una medida efectiva –y nuevamente de escasa onerosidad- que satisfaga, de todos modos, la aspiración nacional de realizar una contribución al mantenimiento de la paz y seguridad en el sistema internacional a la vez que se trabaja en el posicionamiento estratégico de Chile en el contexto mundial.

## Bibliografía

BOUTROS-GHALI, Boutros, *Building Peace and Development, Annual Report on the work of the Organization, 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

BREDEL, Ralf, *Long-Term Conflict Prevention and Industrial Development. The United Nations and its Specialized Agency, UNIDO*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2003.

CAHILL, Kevin M. (ed.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars before they Start*, Routledge y The Center for International Health and Cooperation (publicación conjunta), Nueva York, 2003.

CARMENT, David y Schnabel (ed.), Albrecht, *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, United Nations University Press, Nueva York, 2003.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventive Diplomacy, Preventive Defense, and Conflict Resolution: A Report of Two Conferences at Stanford University and the Ditchley Foundation*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1999.

COUSENS, Elizabeth M. y KUMAR, Chetan (ed.), *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2001.

Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2007.

DI NOCERA GARCÍA, Enzo y BENAVENTE CRESTÁ, Ricardo, Chile: Responding to a Regional Crisis, en FISHEL, John y SÁENZ, Andrés (ed.), *Capacity Building for Peacekeeping*, National Defense University Press y Potomac Books, Inc., Washington, D.C., 2007.

GALAMA, Anneke y VAN TONGEREN, Paul (ed.), *Towards better peacebuilding practice. On lessons learned, evaluation practices and aid & conflict*, European Centre for Conflict Prevention, Utrecht, 2002.

JEONG, Ho-Won, *Peacebuilding in Postconflict Societies. Strategy and Process*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005.

JEONG, Ho-Won (ed.), *Approaches to Peacebuilding*, Editorial Palgrave Macmillan, Houndmills, 2002.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1980.

RICHMOND, Oliver P., *The Transformation of Peace*, Palgrave Macmillan, Nueva Cork, 2005.

SAMPSON, Cynthia, ABU-NIMER, Mohammed y otros (ed.), *Positive Approaches to Peacebuilding: A resource for Innovators*, Pact publications, Washington D.C., 2003.

SCHMIDL, Erwin A. (ed.), *Peace Operations between war and peace*, Frank Cass & Co. Ltd, Portland, 2000.

SCHNABEL, Albrecht y EHRHART, Hans-Georg (ed.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Nueva York, 2005.

SMITH, Anne Marie, *Advances in Understanding International Peacemaking*, United States Institute of Peace, 1998.

TÖRNUDD, Klaus, *Peace Building and Prevention of Conflicts*, Working Paper N° 16, National Defence College, Helsinki, 2002.

United Nations Office at Geneva (UNOG), Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Security Sector Reform: Its relevance for Conflict Prevention, Peace Building, and Development, United Nations, Ginebra, 2003.

WENGER, Andreas y MÖCKLI, Daniel, *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003.

#### Artículos de Revistas

CUSHMAN, Jeremiah, Fighting Over Canada's Military Role, en:  
<http://www.militaryperiscope.com.ezproxy6.ndu.edu/special/special-200610111415.shtml>,  
artículo revisado el día 15 de Marzo de 2008.

DORN, A. Walter, Canadian Peacekeeping: Proud tradition, Strong Future?, en: Canadian Foreign Policy, Fall 2005, Vol. 12, N° 2, p. 9.

LAST, David, *From Peacekeeping to Peacebuilding*, en The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, 5.1 Summer: 1-8, 2003.

PÉNDOLA Brondi, Marcelo, Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, 2005, p. 74.

ROJAS Aravena, Francisco, Inserción Internacional de Chile y su Política de Defensa, en Revista FASOC, Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 11, N° 3, julio-septiembre 1996.

#### Otras Fuentes bibliográficas, legales y reglamentarias

Carta de Naciones Unidas de 1945.

CIA, The World Fact Book. Chile. Obtenido en:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>. Revisado el día 03 de Abril de 2008.

CIA, The World Fact Book. Canadá. Obtenido en:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>. Revisado el día 22 de Marzo de 2008).

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

COMISIÓN CHILENA DEL COBRE, Informe Trimestral sobre Mercado del Cobre, Cuarto Trimestre de 2007. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/pdf/Informe4T2007r3.pdf>. Revisado el día 03 de Abril de 2008.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. SUBSECRETARÍA DE GUERRA, Decreto Supremo N° 68 de 14 de Octubre de 1999. Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz.

Documento “Una Agenda de paz”. Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 31 de Enero de 1992.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Edición.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Enfoque Estadístico sobre Mercado del Trabajo, cifras del período 2007. Obtenido en:

[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/310308/empleo310308.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/310308/empleo310308.pdf). Fecha de revisión: 03 de Abril de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Censo de Población y Vivienda, Año 2002.  
Obtenido en: <http://www.ine.cl/cd2002/sintesis censal.pdf>. Fecha de revisión: 03 de Abril de 2008.

PNUD, Human Development Report, 2007-2008. Disponible en:  
[http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_CAN.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CAN.html)

<http://www.electoral.cl/elector/?Proce=1>