

07/01/2009  
Política  
Chile y la Operaciones  
de Paz

30/12/2008  
Política  
La ley penal para niños  
y niñas:  
La Política de  
Seguridad Pública por  
sobre los derechos  
humanos

11/12/2008  
Política  
Cambio Social en  
Estados Unidos

05/12/2008  
Política  
Institucionalización  
del Sistema de  
Partidos: Engañosa  
Panacea

01/12/2008  
Economía  
Competitividad,  
crecimiento y  
flexibilidad laboral

26/11/2008  
Política  
Ventajas  
programáticas de la  
derecha

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N° 678

## Política

07/01/2009

### Chile y las Operaciones de Paz

Claudio Pérez Lillo (1)

A contar de la década del noventa, la reinscripción de Chile en el contexto internacional ha ido de la mano con un aumento de la participación en diversas Operaciones de Paz (OPAZ). La causa es que, además del campo económico, la estrategia seguida se centró también en potenciar la participación en organismos multilaterales como la ONU. Eso, entre otras cosas, significa un compromiso activo con la mantención de la paz internacional.

El presente informe aborda los fundamentos de la participación nacional en OPAZ, su marco jurídico y algunos desafíos para el futuro.

#### Fundamentos de la participación

Las diversas razones del Estado Chile para participar en OPAZ, van desde el compromiso asumido al suscribir la Carta de las Naciones Unidas hasta el cumplimiento de objetivos de la Defensa Nacional.

Respecto al primer tema, vale la pena recordar que Chile es miembro fundador de la ONU, cuyo origen está en la Carta del Atlántico de 1941, la que daría pie a la Declaración de las Naciones Unidas en 1942 y sería ratificada el 24 de octubre de 1945 en la Conferencia de San Francisco por la unanimidad de los 50 estados participantes, entre los que se encontraba nuestro país.

El primer artículo de la Carta establece como propósito “mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Así, la participación en OPAZ debe ser mirada como una responsabilidad que adquirimos al insertarnos en la comunidad internacional, donde junto con buscar beneficios económicos, culturales y políticos, tenemos un compromiso activo con la paz mundial.

Las OPAZ son también un instrumento de nuestra Política Exterior que en los últimos años y debido, en gran medida, a la participación en Haití, han permitido que Chile alcance un rol importante en el contexto internacional, especialmente en Latinoamérica. La muestra de un compromiso no sólo discursivo con la paz internacional al

actuar rápidamente en Haití, dio una señal de la importancia que tiene para Chile lo que ocurre en nuestro continente y motivó a sumarse a países vecinos como Brasil y Argentina.

Además, uno de los objetivos de la Defensa Nacional es contribuir a la mantención de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional (2). Esto significa que la seguridad y estabilidad internacionales son factores de los que depende la seguridad nacional.

Nuestro país tiene una larga historia en OPAZ, incluso anterior a la creación de Naciones Unidas. El primer hito fue la integración de la Comisión Neutral, una fuerza de paz que se estableció con posterioridad a la guerra del Chaco (3), Conflicto que enfrentó a Bolivia y Paraguay entre los años 1924 y 1932. En 1935, y donde también participaron Argentina, Brasil, Estados Unidos, Perú y Uruguay bajo el mandato de la separación de fuerzas y desmovilización de los Ejércitos. Posteriormente participó en el conflicto de Cachemira entre India y Pakistán desde 1949 a la fecha. Esto se acentuó en la década de los noventa cuando, coincidentemente con el inicio de una estrategia de reinserción internacional, Chile intervino en las operaciones de paz de Irak-Kuwait (1991), Cambodia (1992), Irak (1996), Bosnia-Herzegovina (1997) y Timor Oriental (2000). Actualmente permanecen 556 efectivos desplegados en 6 misiones de paz (4), siendo la más conocida y masiva la participación en Haití (MINUSTAH) con un total de 514 efectivos.

### Marco jurídico de las OPAZ

El marco jurídico básico está en los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, que regulan las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz, respectivamente.

Las primeras se relacionan con la participación en escenarios internacionales donde las partes beligerantes han llegado a acuerdo. No implican el uso de fuerza coercitiva, la que se autoriza sólo en casos de legítima defensa. Las segundas dicen relación con aquellas circunstancias en que se ven amenazadas la paz y la seguridad internacionales y comprenden la acción coercitiva.

Debido a la creciente participación de Chile en OPAZ, se hizo necesario contar con lineamientos claros para regular esta materia. Así, bajo el Decreto Supremo N° 94 del Ministerio de Defensa Nacional, en 1996 se dictó la "Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz", que en los últimos 12 años ha tenido una importante y positiva evolución.

El documento de 1996 restringía la participación de Chile al primer tipo recién consignado, no considerándose su intervención en operaciones destinadas a la imposición de la paz, debido al riesgo que éstas significaban para las tropas nacionales. Además, asignaba a los Ministerios de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores la tarea de contribuir a evaluar y orientar las decisiones del gobierno para autorizar la participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

En 1999 esa visión se actualizó al dictarse el Decreto Supremo N° 68 del Ministerio de Defensa Nacional, que establece una "Nueva Política Nacional para la participación de Chile en Operaciones de Paz". En sus puntos 2, 3 y 4 ella señala que:

- El Estado de Chile reafirma solemnemente su compromiso de contribuir de manera activa al esfuerzo en pro de la paz y la seguridad internacionales que desarrolla permanentemente la Organización de Naciones Unidas.

- El Estado de Chile manifiesta su disposición a participar, por decisión soberana y de acuerdo a los criterios enunciados en este instructivo, en operaciones de paz impulsadas por las Naciones Unidas.
- Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición a la paz.

El documento da un gran paso al incluir las operaciones de imposición de la paz, pero mantiene la restricción para el empleo de fuerzas chilenas en la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

En mayo de 2007 comenzó a tramitarse en el Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a modernizar las normas que regulan la entrada de tropas extranjeras y la salida de tropas nacionales del territorio de la República y a establecer normas para la participación de tropas chilenas en OPAZ. El texto se originó en una Comisión Especial del Senado(5) de donde surgieron sus fundamentos. Después de un unánime apoyo a la iniciativa, ella se promulgó en noviembre recién pasado, reflejando la doctrina del Estado de Chile sobre la participación de tropas nacionales en operaciones de paz, materia que por primera vez forma parte de una ley de la República.

Se trata de una legislación que incorpora una perspectiva internacional y una visión estratégica, dotando al país de herramientas que permitirán potenciar nuestra colaboración internacional. Sus principales aspectos son los siguientes:

- Crea una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, de carácter consultivo, encargada de asesorar permanentemente a los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Su composición, convocatoria y funcionamiento será fijado por decreto supremo firmado por el Presidente de la República y expedido por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, debiendo contar también con la firma del Ministro de Defensa Nacional.
- Regula el plazo de participación de tropas profesionales en OPAZ, estableciendo que sólo durará cuatro años desde su autorización inicial, lo que se puede extender en casos calificados, debiendo contar con la aprobación de la mayoría de los Senadores en ejercicio.
- Establece el procedimiento de la salida rápida o inmediata de tropas del territorio de la República en situaciones excepcionales (como proteger, rescatar o evacuar a personas no combatientes ni armadas de nacionalidad chilena que se encuentren en una zona de conflicto armado con peligro inminente para sus vidas o cuando se haya acogido la solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU para enviar tropas que impidan graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado).
- Regula la participación en OPAZ dispuestas en conformidad con la Carta de la ONU y tratados internacionales vigentes suscritos por Chile, sin establecer restricciones, a diferencia de los anteriores Decretos Supremos. Es preciso señalar que este punto abre la posibilidad de participar en todo tipo de OPAZ, pero la decisión y modo de hacerlo se analiza caso a caso, pudiendo establecerse diversos tipos de restricciones.
- Considera el envío de informes semestrales durante el período de duración y una vez concluida la participación en OPAZ al Senado y la Cámara de Diputados.

Pero, más allá del avance que significa contar con una nueva legislación en esta materia y dada la rápida evolución del escenario internacional, se plantea una serie de nuevos desafíos.

### Algunos desafíos

Dado que las OPAZ ayudan a cumplir objetivos de las políticas de Relaciones Exteriores y Defensa, resulta fundamental una mayor y mejor coordinación entre ambos ministerios. Y, como se realizan en constante interacción con otros estados, también es necesaria una eficiente coordinación de las operaciones militares y la actividad diplomática.

La mantención o imposición de la paz implica no sólo un despliegue militar, sino que también la participación de civiles que cumplen diversas labores de apoyo a los objetivos planteados. Así, las OPAZ no son ya una tarea primordialmente militar. De hecho se han convertido en operaciones multidimensionales, que emplean numeroso personal civil: policías civiles, monitores de derechos humanos y electorales, personal de asistencia humanitaria y otros componentes(6). La ley recién promulgada regula la salida de tropas nacionales, pero no se refiere a los civiles u ONG que participan en estas operaciones, razón por la que abre un importante desafío que obliga a contar con definiciones claras sobre esta materia.

Ahora bien, es necesario profundizar el compromiso para la etapa posterior al repliegue de las Fuerzas Armadas, en el sentido de colaborar con la construcción y reconstrucción de instituciones que permitan consolidar la paz en los territorios de operaciones. De esta forma, es necesario ahondar en las conexiones y diferencias entre las misiones de paz y los procesos de construcción del Estado o peace building, porque enviar tropas es algo que ningún gobierno quiere que se convierta en una tarea eterna, pero de poco sirve que las tropas lleguen con una agenda marcada, para irse en poco tiempo, como ocurrió con las tropas que el gobierno de Zapatero sacó de Haití en 2006. (7)

Es importante tener presente que la colaboración en la construcción y reconstrucción de instituciones no necesariamente debe ser mirada desde el punto de vista económico, sino que también puede consistir en personal altamente calificado que colabore en la ejecución de programas financiados por otros organismos o estados, o bien en un compromiso en capacitación para el personal del Estado en que se desarrolla la OPAZ. Iniciativas en este sentido ya se están realizando en Haití, como la actual participación de nueve carabineros que desempeñan tareas asesoras como parte del Plan de Reforma de la Policía Nacional de Haití o la capacitación de policías haitianos en nuestro país a contar del año 2007, programa que ha otorgado 37 becas, anunciándose recientemente la entrega de 62 becas completas para el año 2009.

La participación en Haití (MINUSTAH) y la reciente aprobación del proyecto de ley que regula la participación de Chile en OPAZ ha producido un mayor debate en la sociedad sobre este tema, lo que ha planteado la necesidad de contar con información transparente sobre el logro de objetivos y costos de estas misiones, lo que contribuiría a lograr una mayor valoración de este tema por parte de la ciudadanía.

Respecto de esto último existen dos cuestiones fundamentales. Dado que en ocasiones el interés nacional inmediato está ausente o es poco claro, se requiere de una gran capacidad de persuasión de las elites políticas para justificar la participación del Estado. Como plantea Christopher Dandeker, cierta evidencia sugiere que cuando las misiones se explican claramente, es posible obtener el respaldo público, incluso en el caso de algunas misiones de apoyo a la paz, cuya tarea de ayuda humanitaria no se puede relacionar con intereses nacionales inmediatos. (8)

Una segunda cuestión se refiere al rol que cumplen los medios de comunicación en el debate, dado que difunden los éxitos y fracasos de las operaciones y ejercen una presión importante sobre la elite política y la ciudadanía, generando apoyo para sumarse o retirarse de determinadas OPAZ. Por esa razón, es un desafío que los gobernantes y otros actores sociales (en especial los periodistas) conozcan mejor estos temas, para que las misiones de paz sean objeto de un debate público transparente y democrático en el que se pongan sobre la mesa todas las cartas: la perspectiva moral y las necesidades de grupos humanos amenazados, el Derecho Internacional, los intereses nacionales y de los aliados, así como las posibles formas, entre la guerra y la paz, que podría adoptar la misión sobre la que hay que decidir. (9)

En este mismo sentido, es importante que exista una política gubernamental tendiente a lograr una mayor socialización de lo que implica participar en una OPAZ y los beneficios que conlleva, pues resulta evidente que un mayor apoyo ciudadano en esta materia facilita el cumplimiento del compromiso con la comunidad internacional. En relación a esto, un reciente estudio de FLACSO (10) establece que las operaciones de paz obtienen un 19,4% de apoyo en relación a otras funciones futuras de las Fuerzas Armadas, como defensa de fronteras y seguridad nacional, orden y emergencias. Ello sugiere que un porcentaje importante de la ciudadanía valora la participación en OPAZ como un aporte a la resolución pacífica de los conflictos.

Como hemos visto, la participación en OPAZ abre una gran cantidad de desafíos para el futuro, siendo la nueva legislación promulgada un sustantivo avance para cumplirlos de mejor forma. Pero no debemos olvidar que nuestro compromiso con la comunidad internacional no se limita sólo a la etapa de operaciones militares, sino que también es preciso colaborar en la construcción, reconstrucción y consolidación de instituciones que permitan alcanzar la consolidación democrática de los estados.

---

(1) Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED.

(2) Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III.

(3) Conflicto que enfrentó a Bolivia y Paraguay entre los años 1924 y 1932.

(4) [www.emdn.cl](http://www.emdn.cl) sitio visitado el 11 de diciembre de 2008.

(5) Dicha Comisión Especial estuvo presidida por el senador Sergio Romero y compuesta por los senadores Jorge Arancibia, Jaime Gazmuri, Roberto Muñoz, Baldo Prokurica y Adolfo Zaldívar, e integrada también por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional

(6) Amigo, Alejandro: El ambiente multicultural de las operaciones de paz: Desafíos asociados y sus efectos sobre los peacekeepers, pág. 141. En Memorial del Ejército de Chile N° 477, junio de 2006.

(7) Aguirre, Mariano: Guerra y operaciones de paz, ¿juegos de palabras?, pág. 142. En revista Política Exterior N° 118, Volumen XXI, julio/agosto de 2007.

(8) Dandeker, Christopher: Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas, pág. 69. En Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI. Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Santiago, 2004.

(9) Aguirre, Mariano, op. cit., pág. 142.

(10) Varas, Augusto; Fuentes, Claudio; Agüero, Felipe: Instituciones Cautivas, Opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas. FLACSO, Editorial Catalonia, Santiago, 2008.