

Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití

Sr. Enzo Di Nocera García
Sr. Ricardo Benavente Cresta

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

I.- INTRODUCCIÓN.

Chile decidió enviar a Haití uno de los contingentes más numerosos que ha empleado el país en una misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta participación inicial, junto a las fuerzas multinacionales provisionales de los Estados Unidos, de Francia y Canadá (MIFH), abrió la posibilidad para que más adelante, en la Fase de Estabilización, (MINUSTAH) se integraran soldados de Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos, situación que ha constituido un hecho inédito, en cuanto a la participación de fuerzas regionales en operaciones de paz dentro del mismo continente.

El Presidente de Chile, Ricardo Lagos, al ordenar la movilización de tropas para ser desplegadas en Haití en la MIFH y dentro de un breve plazo de 48 horas, aclaró que esa decisión era concordante con la doctrina que ha impulsado su Gobierno, en el sentido que la participación en misiones de paz de tropas chilenas se autorizaba porque había en Haití una situación de crisis y era perentorio "ayudar a la recuperación de la paz, al restablecimiento de los canales institucionales y el ordenamiento general de un país amigo". (Michelle Bachelet Jeria, 2004 A).

Por su parte, la Canciller chilena, Soledad Alvear, quien se encontraba en Buenos Aires participando en una reunión de cancilleres del Mercosur, dijo a un medio nacional de Chile, Radio Cooperativa, lo siguiente: "Siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años, y adicionalmente uno de los 17 países que tiene una misión diplomática en Haití, nos sentimos en la obligación y el deber, siendo parte de la comunidad internacional, de colaborar en este proceso". Más agregó más adelante: "El Gobierno está absolutamente convencido de que nuestra presencia en Haití es completamente necesaria, oportuna y constituye un compromiso que Chile una vez más efectúa por la paz, la democracia y los derechos humanos". Finalmente expresó, que Chile "es coherente" y que sólo actuó luego de aprobarse una resolución de la ONU.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

A su vez, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Juan Emilio Cheyre, destacó en esa oportunidad la responsabilidad que asumía su institución en Haití, recalcando que: "es una decisión del Gobierno que refleja nuestra política exterior y nuestra política de defensa". Cheyre, se preocupó de enfatizar que los efectivos chilenos viajaron a colaborar por la paz y no a participar en apoyos de uno u otro bando.

Con estos antecedentes a la vista, la presente investigación está orientada a analizar la participación que Chile, históricamente, ha tenido en materia de operaciones de paz (OPAZ); analizar y comentar la política nacional que existe al respecto; describir la forma como el país ha ido incrementando sus capacidades para participar en este tipo de operaciones y, muy en especial, analizar detalladamente el rol que ha cumplido y está cumpliendo en materias de seguridad regional, con su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz que las Naciones Unidas han programado para el caso Haití.

Como el asunto haitiano no es un caso histórico, sino que un proceso que aún está en pleno desarrollo y, consecuentemente, se ha escrito muy poco sobre esta operación de paz, el grupo investigador ha preparado el presente trabajo empleando como fuentes de referencia principales, los siguientes elementos: Testimonios escritos y declaraciones públicas de autoridades, artículos de prensa, entrevistas a autoridades en los medios de prensa nacionales y extranjeros, entrevistas estructuradas a autoridades militares chilenas que han participado en la gestión y planificación de esta operación de paz, documentos y textos legales referenciales y otros antecedentes similares disponibles.

Por razones de tiempo y espacio, en el capítulo III del presente trabajo, se da una respuesta directa al cuestionario de investigación, con nueve interrogantes, que formuló CHDS para su trabajo "Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso de Haití".

Al término del trabajo y en forma sucinta se presentarán algunas conclusiones que se derivan de la investigación efectuada.

II.- CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)

"Uno de los objetivos específicos de nuestra política exterior es incrementar la participación de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz propiciadas por las Naciones Unidas".

María Soledad Alvear,(2002)

A.- Antecedentes históricos.

A contar de la década del 90, las operaciones de paz han estado presentes con mayor frecuencia en la percepción no sólo de autoridades y gobiernos del mundo sino que, merced a la globalización de las comunicaciones, también han llegado masivamente a la atención del público con un alcance mundial.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Cuando se dio inicio a este tipo de operaciones, a fines de la cuarta década del siglo pasado, ellas estaban simbolizadas por los tradicionales "cascos azules" de Naciones Unidas, los que más que soldados equipados para enfrentar o detener un conflicto, constituían meros elementos pacificadores y de buena voluntad, situados esporádica y estratégicamente en puntos de contención, para separar aquellas fuerzas beligerantes que amenazaban incluso a la población civil.

Con el devenir del tiempo, la creciente espectacularidad y trágicas consecuencias que tuvieron esos enfrentamientos en distintas partes del globo, han hecho que las operaciones de paz sean una realidad permanente y recurrente para muchas naciones y sus habitantes. Ello, entre otras razones, tanto por la gran mortandad que dejaban los conflictos internos o externos en la población inocente y ajena al mismo, como a causa del fenómeno de la globalidad que se hizo presente en el mundo a fines del siglo pasado. En efecto, las nuevas interrelaciones y los efectos multiplicadores que creó la globalidad entre todos los Estados, hizo que cualquier conflicto armado que surja en alguna parte del mundo, provoque repercusiones políticas y económicas profundas e inmediatas en países y regiones muy distantes del lugar de esos hechos.

Un ejemplo que destaca dramáticamente los efectos económicos que produce un conflicto internacional lo encontramos en el caso de la primera guerra del Golfo Pérsico, a inicios de los noventa, la que repercutió con fuerza y efectos inmediatos en la economía mundial, debido a los cambios que produjo en el mercado de hidrocarburos y al normal abastecimiento de todos los países, productores o no, de ese vital elemento.

Sobre los efectos que puede provocar este tipo de conflictos en la economía chilena, es digno de destacar que la política de desarrollo del país está basada, principalmente, en una estrategia de apertura al mercado externo. Los productos que Chile importa y exporta, fluyen principalmente a través de la vía marítima, lo que hace al país muy vulnerable en ese aspecto y con relación a situaciones que puedan restringir su comercio con el resto del mundo. El Comandante en Jefe de la Armada chilena, Almirante Miguel Vergara, relacionó claramente esa dependencia marítima con la seguridad internacional, al expresar en una entrevista al diario El Mercurio de Santiago, de fecha 13 enero 2002: "Para Chile es importante fomentar la paz, la seguridad y el orden en el ámbito internacional, al menos en aquellas áreas por las que transita nuestro comercio marítimo".

A su vez, el Subsecretario de Guerra chileno, Don Gabriel Gaspar, en entrevista concedida a la periodista Alejandra Lizana, de fecha 11 de julio 2004, confirma las expresiones del jefe naval señalado: "No hay nada más dañino para el comercio que los conflictos que paralizan las exportaciones y, desde el punto de vista económico, la mitad del PBI chileno tiene que ver con el comercio externo", más adelante, reiteró la voluntad del gobierno nacional para participar en la solución de los conflictos internacionales, en especial aquellos que se producen dentro de la Región.

Los acuerdos y tratados de libre comercio que Chile ha firmado con otros países y diversos conglomerados políticos como la Unión Europea y APEC, crean lazos que no sólo son de tipo de económico, sino que además, revisten connotaciones importantes en

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

materias de seguridad. Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en las recientes palabras de la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, al comentar que la futura participación del país en Althea (Misión que reemplazará a la OTAN en Bosnia) es un eslabón más en la serie de contribuciones chilenas a la seguridad de los Balcanes – donde, además de participar en la SFOR, ha desplegado fuerzas policiales en Bosnia y Kosovo – y, relacionó esta participación con el acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile. (MICHELLE BACHELET, 2004C)

En aspectos humanitarios y como consecuencia de las grandes mortandades producidas por los conflictos armados entre la población civil de los países afectados, las operaciones de paz tuvieron que ser modificadas, escalando desde la imagen inicial de soldados "cascos azules" en labores de distensión, hacia otros escenarios, donde actúan efectivos regulares integrando fuerzas internacionales, provistos de moderno equipamiento de combate, a fin de proteger a esa población civil y mantener, o imponer, la paz.

Chile no ha estado ajeno a esa evolución. El país, en una primera fase, inició su participación en este tipo de operaciones en el año 1949, con la UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y Pakistán). Allí y en ocho operaciones posteriores, cumplió con el rol habitual de los "Cascos Azules".

Más adelante, a partir de la década de los noventa, el país participó en una segunda fase, que se podría considerar como intermedia y más especializada. Las características de esta nueva fase residen en la naturaleza de los medios empleados y las misiones que se cumplen; se inicia con el envío de helicópteros y personal de la Fuerza Aérea a Irak, para posteriormente participar con infantes de marina en Camboya y, después, con el despliegue de fuerzas policiales a Bosnia - Herzegovina. Se cierra esta fase con el envío de helicópteros y medios del Ejército chileno a Timor Oriental¹.

Respecto a los efectos que tuvo esta fase en la opinión pública chilena, es digno de mencionar que el despliegue de mayores fuerzas militares y helicópteros, primero en Irak y después en Timor Oriental, provocó un cambio importante en la sensibilidad del ciudadano común chileno, ya que a partir de esas participaciones, las operaciones de paz son seguidas por la ciudadanía con interés y regularidad en los medios informativos nacionales y extranjeros. Esa situación permitió que la población constatará que las operaciones de paz de las Naciones Unidas estaban ahora más cerca de sus percepciones diarias; las aceptarán como un elemento natural del quehacer nacional y acogieran favorablemente la tan necesaria participación del país en ese tipo de operaciones humanitarias.

La tercera fase, es aquella en la que se encuentra Chile en estos momentos y se caracteriza por el empleo de sus fuerzas militares en unidades conjuntas, o combinadas. Dos ejemplos de ella son: una nueva participación en Bosnia-Herzegovina, pero esta vez empleando medios del Ejército en forma integrada con una Unidad de Combate de Gran

¹ En anexo N° A, véase cuadro resumen de las operaciones de paz en las que actualmente está participando Chile.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Bretaña y, el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una Fuerza de Tarea de Argentina. (JUAN CARLOS SALGADO, 2004)

También cooperó a una mejor internalización ciudadana por las operaciones de paz de la época, una pregunta que la autoridad a cargo de la política exterior de Chile se formuló públicamente: ¿Por qué nuestro país participa cada vez más activamente en estas operaciones, aún cuando ellas parecen lejanas de nuestra propia realidad y problemas cotidianos?. La misma autoridad dio respuesta a esa interrogante y también públicamente, con las siguientes reflexiones, que han pasado a resumir los basamentos de la política nacional sobre el particular: “Debemos recordar que la solución pacífica de las controversias constituye un principio fundamental y permanente de la política exterior de Chile. La proyección del valor moral intrínseco de este principio, así como el hecho de que el resguardo de la seguridad nacional - entre otros factores - depende de la estabilidad internacional y regional, ha determinado que entre las prioridades de la acción externa del país se incluyan la promoción y el mantenimiento de la paz mundial”. (MARIA SOLEDAD ALVEAL, 2002).

B.- La Política Nacional de Chile en materias de Operaciones de Paz. (OPAZ).

La Política Nacional de Chile para participar en las OPAZ, se fundamenta en que la paz mundial es un objetivo permanente de su política exterior. Por tanto, la participación del país con tropas en misiones autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. es una forma real, concreta y soberana de reafirmar tal compromiso con la Comunidad Internacional.

Dicha política establece una gama de criterios político-estratégicos para participar en las OPAZ. Entre éstos destaca el hecho que la participación de las fuerzas chilenas debe satisfacer el interés nacional, para lo cual se deben ponderar los costos y beneficios involucrados mediante una evaluación caso a caso, analizando en cada oportunidad el tipo de operación a realizar, la región donde se desplegarán los medios, la cantidad de fuerzas que hay que comprometer y, además, la duración esperada de la operación.

Otros aspectos importantes a considerar son que dichas operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las Instituciones involucradas y que todo el personal participante, sea civil o militar, debe ser preferentemente voluntario dado los riesgos personales involucrados.

De acuerdo a la misma política, la decisión de participar en las OPAZ la debe adoptar el Presidente de la República con la asesoría conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa; quedando radicada en este último Ministerio la responsabilidad de coordinar estas actividades. Finalmente y como tal decisión involucra el desplazamiento de fuerzas militares fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución Política de Chile, tal materia debe ser regulada por Ley. (CP. 1980, p: 44).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

La Ley N° 19.067 (1991), derivada de la norma constitucional, a su vez establece: “La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas.

De esta forma la resolución soberana que adopte el Presidente de la República para participar con fuerzas militares chilenas en OPAZ, es ratificada por otro poder del Estado y formalizada en una norma que compromete e involucra en el procedimiento a los dos ministros de Estado que tienen ingerencia en este tipo de operaciones.

En cuanto a la jerarquía de la política nacional para las OPAZ, ésta es para todos los efectos una política del Estado de Chile y en ella se entiende por Operación de Mantenimiento de la Paz el siguiente concepto: “Todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades”.

El primer documento que se preparó sobre la materia, en el año 1996, denominado “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, contenía las consideraciones principales que regulaban esas actividades y se refería a las operaciones que desarrollaría el país conforme al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, es decir aquellas que tienen una mayor relación con el arreglo pacífico de las controversias. Dicha política fue oficializada mediante Decreto Supremo N° 94, de fecha 06 noviembre 1996, el que a su vez tiene su base jurídica en los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República. (CP. 1980, pp. 31y 35).

El Decreto Supremo anteriormente mencionado, define también las relaciones existentes entre la seguridad interna y externa del país indicando: “En un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un conjunto de factores, tanto internos como externos y entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales”. Más adelante, el mismo documento establece que: “La globalización de las relaciones deriva en que los conflictos repercuten internacionalmente en forma más amplia e intensa, por lo tanto, adquieren una mayor supremacía los pactos de seguridad y estabilidad internacional” (DS. N° 94 1996)

El Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997, que es coetáneo con la política original, expresaba: “Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posterior al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz”. (LDN 1997, p. 46).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Durante el año 1999 la política original de participación de Chile en las OPAZ evolucionó, al subscribirse un Memorandum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU, que establecía que Chile contribuirá al Sistema de Fuerzas de Reserva de esa organización. Para formalizar ese acuerdo, se promulgó en el mismo año un nuevo Decreto Supremo que modificó la política inicial, el D.S. (G) N° 68, de la Subsecretaría de Guerra, que amplió la participación de Chile en OPAZ., autorizando la participación en Misiones de Paz con mandatos basados en el capítulo VII de la Carta, los que tienen relación con los casos de amenazas o quebrantamiento de la paz o actos de agresión. En esta nueva política se mantuvo la limitación de no usar fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

Otros elementos que potenciaron el interés nacional de participar cada vez con mayores fuerzas en las OPAZ y a comprometerse, más profundamente, en el área de seguridad internacional fueron: la participación del país como miembro fundador de la Red de Seguridad Humana desde 1999 (FUENTES, CLAUDIA 2002; pp. 101-104); su rol como país sede de la IV Reunión de Cancilleres de la Red de Seguridad Humana, en el mes de julio del 2002; las reuniones de Ministros de Defensa y Cancilleres de las Américas celebradas en diversos países durante el período y, muy en especial, su nueva participación como miembro "No Permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", a contar de enero de 2003.

Todas estas actividades y compromisos asumidos en materias humanitarias, han provocado una percepción positiva de la ciudadanía y una mayor receptividad para que Chile coopere, con otros actores internacionales, en el planteamiento de iniciativas que mejoren la seguridad regional. Entre dichas instancias, las operaciones de paz tienen siempre un rol destacado y ellas, a su vez, han permitido percibir claras muestras de la aceptación que ha tenido el país como interlocutor serio y activo en esas materias y otras que tienen relación con la seguridad internacional.

Motivada por esos logros, la política nacional buscó incorporar al más amplio espectro posible de actores, para aprovechar y también al máximo, aquellos factores que contribuyeran a elevar el prestigio y la participación de Chile en los organismos encargados de velar por la seguridad mundial. Dentro de ese esquema, se estimó además que era pertinente promover el rol de la mujer en este campo. Por ello y copatrocinada por Dinamarca y la Unión Europea, se realizó en Santiago, en el año 2002, una conferencia biregional sobre "El Rol de la Mujer en Operaciones de Paz". La iniciativa, que consideró la participación de expertos internacionales, respondía también a la Resolución N° 1.325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 31 de octubre del año 2000, que destacó la necesidad de una completa incorporación de la mujer en todos los procesos relativos a decisiones y acciones en prevención de conflictos, operaciones de paz y para la reconstrucción postconflicto.

Cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, incorporando otras operaciones de paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se emitió el Decreto Supremo N° 68, éste ratificó los contenidos de la mayor parte de la política que estaba vigente y se limitó a modificar su artículo N° 4, incorporando ahora las operaciones de Imposición de la Paz, contempladas en el

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Para esos efectos, en la parte pertinente dicho Decreto expresa: “Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición de la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas”².

Al incorporarse Chile a esta nueva tarea de imposición de la paz, el país automáticamente quedó comprometido a ampliar su agenda de participación en la solución de conflictos internacionales auspiciados por la ONU, uniéndose al concierto de naciones que realizan las siguientes tareas:

- Verificar el cese del fuego y colaborar en la separación de fuerzas.
- Supervigilar las líneas divisorias o de las zonas de exclusión.
- Escortar, conducir y distribuir ayuda humanitaria.
- Supervisar la desmovilización de combatientes y la entrega y/o destrucción de armamento.
- Colaborar con los programas de desminado.
- Contribuir al éxito de los programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.
- Contribuir a la reconstrucción de zonas afectadas por conflictos o desastres naturales.
- Observar actos electorales.

C.- Otras acciones para incrementar la participación de Chile en las Opaz.

Como una forma de refrendar la voluntad de involucrarse cada vez más en la materia y para potenciar las capacidades nacionales que sería necesario emplear a futuro, las autoridades nacionales adoptaron las siguientes medidas:

- Incrementar su presencia en los organismos internacionales que planifican y coordinan las operaciones de paz.

² En ANEXO B, véanse los textos en extenso de los Decretos Supremos N° 94 del 06 nov. 1996 y N° 68, del 14 oct. 1999, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, que establecen la Política Nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

- Crear instancias de formación y capacitación del personal civil y militar que integrará las fuerzas nacionales.
- Mantener fuerzas en Stand By, para actuar cuando así sea requerido por las Naciones Unidas.
- Demostrar a la opinión pública nacional e internacional la voluntad del país para participar en este tipo de operaciones.

1.- Incremento de presencia en organismos internacionales.

Esta tarea se cumplió comisionando a diversos organismos de las Naciones Unidas, un grupo de Oficiales superiores, especialistas y capacitados para desempeñarse, en forma rotativa como asesores y enlaces militares. Los puestos asignados fueron los siguientes:

- Un Coronel de Ejército, designado como asesor de Heraldo Muñoz, Embajador de Chile e integrante no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Un Coronel de Ejército, como Agregado de Defensa ante la Misión de Chile en la ONU. (ADMONU). Puesto rotativo con la Marina y la Fuerza Aérea.
- Un Coronel de Ejército, como delegado permanente ante el Departamento de Entrenamiento del DPKO en la ONU.

La labor de estos Oficiales, que es sólo una mínima representación, ha permitido un enlace y contacto mayor con los organismos encargados de las negociaciones y coordinaciones que ejecutan las Naciones Unidas respecto a las operaciones de paz. Adicionalmente, permitió que las autoridades chilenas se familiaricen más con diversas materias y procedimientos relacionadas con éstas y recibir, oportuna y anticipadamente, información detallada de las medidas y peticiones de fuerzas que pueda formular ese Organismo al país.

Otro hito que resalta el compromiso adoptado por el país con las OPAZ y, especialmente en Haití, ha sido el reconocimiento que ha otorgado a Chile las Naciones Unidas, al denominar como Representante Especial del Secretario General de ese Organismo en Haití al embajador chileno Gabriel Valdés, ex miembro representante de Chile ante el Consejo de Seguridad y, que al momento de ser designado se desempeñaba como embajador en Argentina.

El embajador Valdés ya asumió esas altas funciones en Haití en el mes de agosto pasado y, poco después de familiarizarse con el cometido de su función, expresó en reunión con la Ministra de Defensa y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa: "No podía negarme al nombramiento del Secretario General, el compromiso del Presidente Lagos y de las Fuerzas Armadas de Chile debía ser seguido por mi compromiso personal"; más adelante agregó que ésta no es una misión convencional, debido a las

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

complejas condiciones en que se encuentra Haití y, en ese sentido, subrayó la dimensión histórica que representa para los países regionales su participación en la reconstrucción y estabilización de ese país. (COMUNICADO DE PRENSA, 2004).

2.- Formación y capacitación de civiles y militares en Operaciones de Paz.

Quienes participan en operaciones de paz de la ONU. deben tener un entrenamiento especializado, el que era proporcionado para las fuerzas chilenas en Centros de Instrucción existentes en el extranjero.

Por ello, junto con adoptarse la decisión de incrementar la participación chilena en las operaciones de paz y ampliarla a las contempladas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, las autoridades nacionales resolvieron comprometer importantes recursos humanos, materiales y económicos propios, para crear un Centro de ese tipo en el país, donde personal de la Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y civiles, recibieran esa capacitación especializada. Ello dio origen a la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, denominado "CECOPAC", en el año 2002. (Decreto Supremo N° 2200/114).

Dicho Centro fue creado como un organismo conjunto dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, con una moderna sede ubicada en un Campo Militar del Ejército de la ciudad de Santiago y dotado de todos los medios necesarios y enlaces con el exterior para cumplir con sus funciones. Constituye el primero en su especie que es construido específicamente para fines de capacitación y entrenamiento de despliegue, para personal civil, policial y militar. (Resumen Ejecutivo 2004).

A dos años de su creación, CECOPAC ya cuenta con los siguientes cursos regulares:

- Curso de Observadores Militares.
- Curso de Operaciones de Paz.
- Curso de Monitores Policiales para Naciones Unidas.
- Curso de Corresponsales en Misiones de Mantenimiento de la Paz.
- Curso de Derecho Internacional Humanitario en los Conflictos Armados y Opaz.
- Curso al servicio de la Paz, dictado por el Centro PEARSON de Canadá.
- Cursos de Predespliegue para contingentes nacionales.

Asisten en forma regular a los diferentes cursos del CECOPAC todo el personal civil, policial y militar que el Estado está capacitando para participar en operaciones de

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

paz y otros, del área privada y de distintos países, que tienen interés en efectuar cursos especiales sobre la materia.

3.- Alistamiento de fuerzas en Stand By.

El centro de entrenamiento conjunto constituyó además un paso importante para el alistamiento de fuerzas chilenas adheridas al Compromiso de Fuerzas "Stand By, toda vez que, a la fecha, CECOPAC ha preparado y entrenado a numeroso personal, de variadas especialidades, para responder a solicitudes de las Naciones Unidas con un aviso previo mínimo.

Dicha capacidad operativa quedó claramente reflejada cuando la ONU solicitó a Chile participar en la Fuerza de Estabilización de Haití, en marzo del presente año. En esa oportunidad, por instrucciones presidenciales, se dispuso que fuerzas chilenas se integraran a la Fuerza Multinacional Interina (MIFH) junto a Estados Unidos, Francia y Canadá a la mayor brevedad. Las fuerzas nacionales, un batallón de aproximadamente 350 hombres del Ejército, conformado por tropas de infantería y de fuerzas especiales, más sus respectivos apoyos que, a esa fecha eran las más numerosas que habían participado por parte de Chile en misiones de paz, estuvieron listas para ser desplegadas a partir de las primeras 72 horas del requerimiento de las Naciones Unidas. Estas fuerzas eran parte de las que Chile tenía comprometidas en Stand By.

4.- Algunas demostraciones de autoridades chilenas que destacan la voluntad nacional de participar en las OPAZ de las Naciones Unidas.

Las autoridades nacionales han efectuado reiteradas demostraciones públicas, para resaltar el interés manifiesto que tiene el país en participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Ello se ha manifestado mediante diversas visitas oficiales, efectuadas por las más altas autoridades nacionales, a las fuerzas que Chile ha desplegado en diferentes partes del mundo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

El Presidente de la República, Ricardo Lagos, visitó en el año 2001 las fuerzas del Ejército chileno destacadas en Timor Oriental y, en lo transcurrido del año 2004, ya ha visitado las tropas y personal policial que se encuentran en Bosnia Herzegovina y Haití. Por su parte la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet visitó, durante el año 2003, las fuerzas combinadas de Argentina y Chile desplegadas en Chipre. Más adelante repitió la misma visita en el año 2004, esta vez haciéndola extensiva a las fuerzas que el país tiene en Bosnia Herzegovina y, en forma especial, a las desplegadas en Haití desde inicios de año.

Otra visita destacada fue la que efectuó a Haití, en el presente año, el Alcalde de Santiago y candidato presidencial y líder de la oposición, Joaquín Lavín. Si bien esta última visita no tuvo la importancia y el carácter oficial de las anteriores, constituye una clara demostración que todos los estamentos políticos nacionales apoyan y asignan gran importancia a las operaciones de paz en que participa Chile.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

En reciente visita efectuada a Chile por parte del mandatario brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, éste se reunió privadamente con el presidente chileno, el 23 de agosto pasado. Al término de esa reunión y en conferencia de prensa conjunta, ambos mandatarios destacaron la presencia de la región en Haití y, pusieron de relieve el trabajo que tanto Chile como Brasil realizan para estabilizar la convulsionada isla caribeña.

En la misma conferencia de prensa, el presidente de Brasil resumió el rol que desempeñan ambos países en Haití expresando: “Con la misma fuerza que el Presidente Lagos, hablando en nombre del pueblo de Chile dijo que no al envío de tropas a Irak en el Consejo de Seguridad, también dijo sí cuando la causa era la paz, para enviar tropas a Haití, tropas que trabajan en conjunto con las nuestras bajo la coordinación civil de un chileno, y bajo la coordinación militar de un brasileño”.(Diario La Nación, 23 agosto 2004).

III.- RESPUESTAS AL CUESTIONARIO DE INVESTIGACIÓN DEL CHDS.

En las páginas anteriores se ha hecho una recopilación de los aspectos que tienen relación con la participación de Chile en Operaciones de Paz, de los puntos más destacados de su política nacional para la toma de decisiones sobre la materia y, con algún detalle, una descripción de la forma como se alistan y entrenan las fuerzas chilenas participantes.

Corresponde ahora dar respuesta a las preguntas directrices que nos ha hecho llegar el Director del Proyecto PKO. Tomando en consideración lo específico del cuestionario y la conveniencia de acotar las respuestas, a continuación se tratarán en forma directa cada una de las interrogantes y, en el mismo orden que fueron presentadas.

A.- Factores que influyeron para la participación de Chile en las operaciones de paz en Haití.

- 1.- El hecho que Chile es signatario de la Carta de Naciones Unidas desde su inicio.
- 2.- La existencia de una política nacional específica para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, oficializada por Decreto Supremo, el 14 de octubre de 1999.
- 3.- La solicitud directa que hizo el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, al Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, para comprometer su participación en la Fuerza Multinacional Provisional en Haití (MIFH, *Military Interin Force in Haití*).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- La existencia de un fundamento jurídico internacional, al promulgarse la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, N° 1529 del 29.FEB.004, solicitando dicha participación y que ésta debería ejecutarse bajo el mando y control de Naciones Unidas.

5.- El “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Chile y las Naciones Unidas”, sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado por ambas partes en Nueva York, el 11 de noviembre de 1999.

6.- Que posterior a la Resolución N° 1529, las Naciones Unidas solicitaron, por Resolución N° 1542 del 30 de Abril de 2004, establecer la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), a contar del 01 de Junio de 2004 y por un período de 6 meses renovables

7.- Que Chile participa como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad y, actualmente, un chileno ha sido designado como encargado del caso Haití. Esto impone al país una mayor responsabilidad internacional en torno a la seguridad mundial y regional, tareas que son congruentes con los principios de su política exterior y absolutamente concordante con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional.

8.- Lo expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile, de 1997 y 2002, al establecer que uno de los principios orientadores de su política exterior y de defensa, es su disposición y compromiso a participar en las Operaciones de paz de Naciones Unidas de capítulo VI y VII.

9.- Que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por otra parte, al participar fuerzas nacionales junto a países de la región, se potencian las medidas de confianza mutua de carácter bilateral y multilateral en que está empeñado el gobierno.

10.- Finalmente, para esta toma de decisiones se consideraron, además, los siguientes factores políticos estratégicos:

a.- Demostrar la capacidad de reacción nacional, aceptando el desafío de la MIHF de alistar medios importantes y desplegarlos a gran distancia en sólo 72 horas, para participar junto a Estados Unidos, Francia y Canadá.

b.- Comprobar las capacidades del país para actuar bajo ciertas condiciones de apremio en la MINUSTAH, ya que esta segunda solicitud de las Naciones Unidas estableció cortos plazos de alistamiento y el empleo de fuerzas de mayor magnitud, todo ello dentro de un estrecho cronograma para resolver y reaccionar.

c.- Hacer uso de estos desafíos para confirmar aspectos permanentes de la política exterior chilena y para dar nuevas muestras del compromiso del país con la paz y seguridad internacional y, específicamente, con la regional.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

d.- Destacar la voluntad nacional de contribuir a la responsabilidad colectiva, en especial durante la permanencia de Chile como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Ello, pese a que el mandato inicial por seis meses coincidiría con el último semestre de la participación de Chile en dicho Consejo.

e.- Justificar la lógica que dos Estados latinoamericanos, miembros del Consejo (Brasil y Chile), deberían estar presentes en Haití, el país más frágil de la región, contribuyendo a una operación de paz “multidimensional”. Paralelamente, la participación de ambos países constituía una oportunidad única para desarrollar un trabajo conjunto y estrecho entre dos naciones tradicionalmente amigas y paravecinales.

f.- Hacer presente la voluntad nacional de cooperar concretamente con el establecimiento pleno de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, coadyuvando con ello a demostrar que tal condición sólo puede lograrse con planes a mediano o a largo plazo y supervisados por la ONU.

g.- Dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional y, que Chile busca compartir equitativamente sus responsabilidades sociales con las de otros Estados.

h.- Entregar el mensaje que la participación de Chile junto a Brasil y Argentina, en la MINUSTAH, constituye una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región.

i.- Verificar la eficiencia y rapidez del alistamiento y despliegue de las fuerzas a emplear en esta misión y evaluar la calidad del entrenamiento que proporcionaba CECOPAC. Sobre este mismo particular, las autoridades chilenas apreciaron que si lo anterior resultaba exitoso, ello sería considerado positivamente por la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables a estos procesos, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares.

j.- Señalar a la opinión pública nacional que si bien la preparación de las fuerzas solicitadas por las Naciones Unidas exige una importante inversión económica, ésta se puede recuperar, parcialmente, a través de los reembolsos.

k.- Demostrar, asimismo, que el hecho que los períodos del mandato se establezcan por seis meses renovables, otorga flexibilidad a la toma de decisiones. Lo anterior permite al país resolver, anticipadamente, los esfuerzos que se deben considerar en el próximo período, ya sean referidos a aumentar o disminuir las fuerzas, e incluso, si es del caso, discontinuar la misión.

B.- Forma como fue tomada la decisión.

Para la primera solicitud de las Naciones Unidas (MIFH) y dada la necesidad de dar una respuesta rápida, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, acogió la petición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en forma inmediata. Apenas

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

recibió la solicitud, el 1 de marzo de 2004, y después de breves consultas con la Canciller, la Ministra de Defensa Nacional y el Comandante en Jefe del Ejército, pero sin consulta previa al Senado, informó que Chile participaría de la Fuerza Multinacional.

Ello provocó ciertas aprehensiones por parte de algunos representantes del Poder Legislativo, quienes manifestaron su molestia por el hecho que el Presidente no hubiera solicitado la opinión previa del Congreso. A pesar de esa breve controversia, el Senado con fecha 2 de marzo aprobó por una amplia mayoría el envío del contingente. Así, en menos de 48 horas nuestro país estuvo en condiciones de enviar un primer contingente de 336 soldados del Ejército de Chile a Haití, para unirse a la Fuerza Multinacional Interina.

Las razones de la premura en aceptar y preparar en tan corto tiempo la MIFH, se debió a que ésta debía cumplir tareas urgentes y especiales, tales como: revertir la situación de crisis que vivía Haití, permitir la rápida pacificación del país, normalizar los servicios básicos mínimos, e iniciar la creación de condiciones más aptas para la estabilización del país. Con ello se estaría concediendo tiempo a la ONU para preparar una misión de mayores alcances, que se desplegaría a partir de tres meses después, en la que Chile también podría tener un papel protagónico.

Días más tarde, el 11 de marzo, en conformidad con el Art. 4 de la Ley N° 19.067 que norma la salida de tropas del país, el Presidente de la República solicitó al Presidente del Senado prorrogar el plazo de permanencia del contingente hasta fines de mayo y autorizar la salida de nuevas tropas. Dicho procedimiento, permitió aumentar la presencia de Chile en Haití, de 336 a 584 efectivos en la MINUSTAH, con la incorporación de más personal del Ejército y, en esta oportunidad, de la Armada, la Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones de Chile.

El proceso que adopta en Chile para dar respuesta a una solicitud de este tipo, se realiza de la siguiente forma³.

- 1.- Cuando las Naciones Unidas formulan un requerimiento a todos los países con respecto a operaciones de paz, en Chile, tanto el Ministerio de Defensa como el Ministerio de Relaciones Exteriores toman conocimiento de esa petición por sus respectivos canales.
- 2.- A continuación, un Grupo de Análisis, compuesto por un grupo interdisciplinario de carácter militar y civil de diferentes organizaciones, estudia los requerimientos formulados por la ONU y analiza todos los factores positivos y negativos que inciden en éstos. Se cierra esta fase con una recomendación colegiada acerca de la conveniencia y factibilidad de participar en dicha operación, con qué medios y bajo qué condiciones.
- 3.- Con dicha proposición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa hacen una propuesta final conjunta al Presidente de la República, quien resuelve sobre el particular.

³ (En anexo C, esquema del proceso).

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- De ser tal resolución positiva, el Presidente remite la solicitud para la salida de tropas al Senado. Al mismo tiempo informa sobre lo resuelto a los Ministerios involucrados y dispone, a través del Ministro de Defensa, que las Instituciones alisten los medios a emplear.

5.- Tan pronto se adopta una decisión favorable a la participación por parte del Presidente y el Senado, ello se informa oficialmente a las Naciones Unidas a través del Embajador chileno ante ese organismo, detallando la cantidad y tipo de fuerzas que aportará el país.

El Grupo de Análisis multidisciplinario, entre otros, está compuesto por representantes de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda; además lo integran representantes del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros, Policía de Investigaciones y Registro Electoral.

C.- Forma como fue diseñada y planteada la misión, quienes participaron en su diseño y, si se tomaron en consideración influencias externas.

1.- Ya se explicó en detalle lo referido a la primera misión (MIFH). Se indicará ahora lo referido a la segunda fase, consistente en integrarse a la Fuerza Multinacional de la MINUSTAH con medios del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile, a partir del 01 de Junio de 2004 y por un período inicial de 6 meses renovables..

En esta oportunidad y al contarse con más tiempo para resolver, el Comité Asesor del Ministerio de Defensa Nacional fue el encargado de estudiar, analizar y proponer los fundamentos legales relacionados con la tarea asignada por las Naciones Unidas. Por su parte, el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), efectuó el análisis de los costos que irrogaría la misión, los aspectos técnicos de la operación y las disposiciones para seleccionar y preparar la fuerza a desplegar.

Como documento inicial y guía de trabajo, se elaboró una Directiva Ministerial de Preparación, la que dispuso los primeros lineamientos a las Instituciones participantes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones). Posteriormente y una vez promulgado el Decreto Presidencial que oficializó la operación, se dictó una Directiva de Ejecución.

2.- Para el trabajo detallado del cumplimiento de la misión, se organizó un Estado Mayor Conjunto (EMC) para Haití. Como Autoridad Nacional Superior de toda la operación, se designó al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y como Jefe directo de ese Estado Mayor Conjunto, al Subjefe del Estado Mayor de la Defensa.

El EMC, estaba integrado por Oficiales del EMDN y de las Instituciones que participarían con fuerzas, éstos últimos para reforzar aquellas áreas críticas. La orgánica general que se dio al organismo fue la correspondiente a las normas de la OTAN, que son las que reconoce la ONU.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

El Estado Mayor Conjunto para la MINUSTAH, sigue hoy día funcionando en dependencias del Estado Mayor de la Defensa, con todos sus miembros permanentes originales y los asignados especialmente por otras Instituciones. Cabe resaltar que éste es el Estado Mayor Conjunto más grande que ha tenido funcionando el país en tiempos de paz.

La Autoridad Militar Nacional y el EMC, además de asesorar al Ministro de Defensa, supervisan y controlan las tareas que ejecuta el contingente nacional en Haití y, también, son los encargados asegurar su sostenimiento hasta el término de la misión.

3.- Con respecto a eventuales influencias externas, que pudieran incidir en las fases de preparación de las fuerzas, de su despliegue y operación en el terreno, se considera que son inexistentes. Ello, porque la decisión de participar en esta operación de paz de la ONU fue un acto soberano del país y por el hecho que todas las fases de alistamiento y despliegue de fuerzas se realizaron conforme a las normas y procedimientos nacionales. Tal vez el único factor de externalidad existente en todo el proceso, sería que se emplearon las normas de interoperabilidad OTAN para la configuración de las fuerzas, para los sistemas de enlace, para las comunicaciones y, para todas las medidas de coordinación con otras fuerzas no nacionales.

4.- Respecto al Sistema de Mando nacional, éste se organizó de la siguiente forma:

La totalidad de los participantes en la operación, dependen del Ministro de Defensa Nacional, con su sede en el Edificio "Diego Portales" de Santiago.

El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, por delegación del ministro, se ha desempeñado, desde los inicios de la operación, como "Autoridad Nacional Militar" y, de él dependen las unidades desplegadas en Haití. La relación de mando, para este caso, es la reconocida como "full command", por delegación del nivel político.

D.- Objetivos políticos y económicos de la misión.

1.- Con relación a los objetivos políticos

El uso del instrumento militar para mantener la paz y la seguridad mundial ha adquirido nuevas modalidades e importancia en el escenario internacional de la post Guerra Fría; como consecuencia, ha evolucionado positivamente la importancia relativa que se otorgaba a dicho instrumento, dentro de la política de defensa y exterior de Chile.

Por otra parte y debido a los efectos políticos y estratégicos que tiene para cualquier país el participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ellas han sido objeto de especial preocupación por parte del gobierno de Chile. La decisión política de participar, oportunamente y con un especial esfuerzo en Haití, refleja dicha evolución.

Respecto a la política de defensa chilena; ésta, al igual que en cualquier otro país, está orientada preferentemente a alcanzar un grado de disuasión que asegure la

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

protección territorial. Sin embargo, también, centra su accionar en la preservación de la paz y ella siempre estará condicionada al grado de estabilidad internacional y, en especial, a la regional, donde las operaciones de paz tienen un rol insustituible. Se suma a lo anterior otro elemento básico de la misma política, que es el concepto de la Cooperación, entendida ésta como una modalidad complementaria de utilización del instrumento militar del país para coadyuvar a la inserción de Chile en un mundo globalizado, donde también tienen un rol preponderante las operaciones de paz. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002, pp. 84 a 86)

De esa forma, la participación de las fuerzas chilenas en MINUSTAH, se enmarca y es coherente con las políticas de defensa y exterior del país. En este caso, predomina un objetivo político de solidaridad y de compromiso con una resolución de la ONU.

2.- Con relación a objetivos económicos.

Chile no tiene objetivos económicos directos en el caso de Haití. Sin embargo, es interesante destacar que el país ha mantenido como estrategia permanente para su desarrollo, el profundizar su apertura a la economía internacional e intensificar su participación como actor dentro del proceso de globalización económica. En consecuencia, los efectos de toda crisis internacional y en mayor medida las regionales, pueden afectar directamente a su desarrollo nacional, lo que le crea compromisos cada vez más estrechos con la seguridad de otros países y en especial con los de la región.⁴

Con relación a los objetivos económicos “indirectos”, derivados de las operaciones en Haití, se podría señalar los siguientes:

a.- *En cuanto al mercado nacional.* La participación de Chile en MINUSTAH ha significado para el país invertir importantes recursos en el proceso de preparación de las Fuerzas, situación que ha favorecido a las empresas nacionales que han participado en este proceso. Esta situación aporta dinamismo a la demanda interna y por ende al crecimiento, factores que son esenciales también, para disminuir la tasa de desempleo.

b.- *En relación al contexto internacional que enmarca las operaciones.* Más allá de las retribuciones monetarias que puede aportar Naciones Unidas, a través de los reembolsos a los países participantes, éstos pueden incursionar en la búsqueda de soluciones a los problemas del país que es objeto de la operación de paz.

Dichas soluciones podrían referirse a proporcionar insumos y otros elementos para aliviar los problemas de desabastecimiento local, transferir tecnología y enviar personal especializado, u otro tipo de aportes que apoyen efectivamente la reconstrucción de Haití. Esta situación, a su vez, se podría traducir en oportunidades de negocio para las fuerzas productivas de países como Chile.

⁴ Ver en págs. 2 y 3, algunos antecedentes relacionados con la importancia económica que tienen para el país los aspectos relacionados con la Seguridad Internacional.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Se sabe que la normalización de Haití será un trabajo de largo aliento y que la participación de los empresarios chilenos requerirá, por una parte, descubrir las oportunidades donde actuar y, por otra, contar con un proceso informativo y de creación de incentivos, para los eventuales agentes económicos interesados en participar.

E.- Con respecto a los objetivos militares y de seguridad de la misión.

Los objetivos militares y de seguridad para la operación se ajustaron al mandato de Naciones Unidas y acorde a ello, se establecieron los siguientes objetivos principales:

1.- Crear un entorno seguro y estable.

En lo macro, la idea de fondo de ambas operaciones estuvo orientada a establecer un entorno seguro y estable para el gobierno de transición de Haití, en el que se pudiera desarrollar un nuevo proceso político y constitucional. Ello incluyó, entre otras metas deseables: desarmar y pacificar a la población; supervisar la reestructuración y reforma de la policía nacional de Haití, en conformidad con las normas propias de una policía democrática y; preparar el ambiente para futuras elecciones.

En cuanto a las fuerzas propias, las medidas de seguridad estuvieron orientadas a alcanzar el principio de “baja cero” dentro del personal civil y militar. Para acercarse a esa meta, los objetivos de seguridad de la Misión fueron agrupados de la siguiente forma:

a.- Respecto a riesgos operativos.

Se partió de la base que en toda operación militar hay ciertos riesgos involucrados y que la de Haití, en particular, no sería fácil, considerando la naturaleza de la tarea asignada, la envergadura de los medios humanos y materiales empleados y, el desconocimiento que tenía el personal chileno sobre el escenario, el terreno y las costumbres e idiosincrasia misma de la población local.

En la primera de las operaciones, esos riesgos se pudieron minimizar mediante una acabada planificación, el entrenamiento previo recibido por las fuerzas y, en especial, porque éstas dispusieron de un breve período de ambientación local y de intercambio de experiencias con las fuerzas de otros países que estaban presentes..

En cuanto a la MINUSTAH, la tarea fue más fácil, ya que hubo el tiempo suficiente para planificar más detalladamente y algunos Oficiales viajaron a Haití, previo al despliegue operativo. Lo que fue de gran valor durante esta fase, es que ya se contaba con las valiosas experiencias obtenidas por el personal nacional que había participado en la fase anterior.

Respecto a algunas medidas especiales de precaución adoptadas en ambas operaciones, una de las más efectivas fue el no autorizar el movimiento de personal en

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

forma aislada, en cualquier zona de Haití. Por ejemplo, cada vez que un vehículo tuvo que salir de las instalaciones del cuartel, lo hacía acompañado de otro vehículo y con escolta. El uso de casco y chaleco antibalas fue también obligatorio en todos desplazamientos.

Además de adoptar extremas medidas de seguridad, los instructivos al personal siempre tuvieron como objetivo, respecto al porte y uso de las armas, evitar toda acción o demostración de fuerza que pudiera amedrentar a la población civil y crear una imagen no deseada de las fuerzas de las Naciones Unidas y, particularmente, de las tropas chilenas. La norma general fue emplear siempre un trato amistoso y deferente hacia la población nativa.

Como resumen, se puede establecer que, en cuanto a los eventuales riesgos operativos que estaban asociados a la MIFH y MINUSTAH, el balance hasta la fecha es sumamente positivo, ya que afortunadamente y pese a los violentos efectos del temporal que recientemente afectó al país, no se ha tenido que lamentar desgracias humanas ni accidentes de ninguna naturaleza, como tampoco se ha debido modificar los objetivos de seguridad trazado para las fuerzas militares.

a.- Sobre riesgos Sanitarios.

Debido a que las condiciones de sanidad ambiental en la república de Haití se consideraron deficientes y, con alto riesgo de enfermedades contagiosas y de infecciones digestivas, en forma previa al despliegue se adoptaron medidas preventivas especiales, tales como vacunar a todos los participantes contra las enfermedades más comunes existentes en la Zona, tales como, Hepatitis a y b, Sarampión, Fiebre Amarilla, Fiebre Tifoidea, Dengue, Malaria y Toxoides.

Además, se adoptaron medidas de protección sanitaria contra insectos, mosquitos y otros parásitos que pudieran amenazar la salud del personal desplegado, también se distribuyeron instructivos especiales para el personal respecto a medidas de higiene personal, ambiental y otros cuidados necesarios para evitar contagios e infecciones. Como ejemplo y debido a los altos índices de SIDA en la población de Haití, se dispuso evitar cualquier contacto personal, de carácter íntimo, con la población civil.

Como medidas adicionales, se prohibió toda compra y consumo de especies que proviniera del comercio local de la ciudad y que el personal, por ningún motivo, tomara agua o se alimentara en otro lugar, que no fuera en las áreas de servicios dispuestas por el mando respectivo.

F.- Respecto a las variables independientes que influyeron en la efectividad de las fuerzas militares combinadas.

Después de entrevistar a diversas autoridades militares y civiles, que participaron en la planificación y posterior trabajo en terreno de la MIFH y MINUSTAH, se pudo llegar a las siguientes conclusiones, respecto a aquellas variables independientes que

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

han tenido, o pueden tener mayor efecto en las actividades que desempeñan las fuerzas militares combinadas en Haití:

1.- *En cuanto al terreno y las comunicaciones:* La zona de las operaciones es de carácter insular; conforma un área geográfica reducida y de difícil intercomunicación por tierra; su red vial está mal trazada y en muy mal estado; existen cadenas montañosas de altura media que aíslan sectores al norte de la Isla; hay severas dificultades para comunicarse por radio y, prácticamente, la red telefónica local es inexistente, o está permanentemente fuera de servicio.

2.- *Respecto a experiencias anteriores con las misiones de paz desarrolladas en Haití:* Las fuerzas combinadas en Haití se enfrentan a una población que ya ha sido objeto de tres misiones anteriores. Sin embargo, hasta la fecha, no se han logrado resultados importantes en lo político, en lo económico, o en lo social, que sean realmente sustentables en el tiempo.

Lo anterior, podría llevar a que la población no mantenga un grado de aceptación permanente o, al menos, prolongado con respecto a esta nueva experiencia, especialmente cuando ella es de Capítulo VII, pero con características que están más bien asociadas a problemas de seguridad y de naturaleza policial.

La misión tiene características muy particulares. Por primera vez se reúne una fuerza mayoritariamente regional, lo que se aprecia que es bien recibido por la población local. Sin embargo, es probable que esa aceptación se vaya enfriando en la medida que los haitianos vean que no se alcanzan logros mayores y permanentes para solucionar problemas políticos, sociales y económicos que son endémicos en su país. De producirse esta situación de rechazo, se complicarían cada vez más los aspectos de seguridad, especialmente si no se logra previamente el desarme de los grupos armados y el reencuentro de las posiciones políticas en pugna.

Se estima asimismo, que de producirse estos efectos negativos con respecto a la presencia de las tropas de la ONU., se afectaría seriamente a las operaciones de esas fuerzas combinadas, aunque éstas hagan todo tipo de esfuerzos para mantenerse como un eje articulador beneficioso para la reconstrucción y el desarrollo nacional. El desafío mayor que tiene el Representante del Secretario General en Haití, es evitar que se configure ese escenario negativo. Es útil recordar que él es la autoridad política encargada de integrar, coherentemente, los esfuerzos que se hacen para alcanzar la paz ciudadana y aquellos que se realizan para la normalización y el desarrollo del país.

3.- *En cuanto a la naturaleza del mandato:* Para el caso de Haití, el mandato de la ONU contempla aplicar algunas medidas contenidas en las partes resolutivas del Capítulo VI y, en otras, del VII., en circunstancias que algunos países participantes tienen legislaciones internas que no contemplan el accionar de sus fuerzas de acuerdo al capítulo VII. Esta situación podría conducir a que las fuerzas militares de esos países, en lo general, se vean restringidas en su libertad de acción para actuar, lo que dificultaría el trabajo coordinado y eficiente de las fuerzas – como un todo combinado – en el terreno.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- *Con referencia a los distintos grados de experiencias que tienen las fuerzas de los países participantes:* Entre las fuerzas que hoy actúan en Haití, existen diferentes niveles de experiencias y de conocimientos respecto a las operaciones de paz y los procedimientos a emplear. Aunque esas diferencias tienden a disminuir con el tiempo y la práctica, tales desigualdades son más notorias cada vez que los países de menor experiencia efectúan sus relevos, lo que en alguna medida no facilita, al menos inicialmente, la conformación de fuerzas homogéneas y estandarizadas. Otros efectos de esta situación, son las dificultades que se crean para coordinar mejor los esfuerzos de pacificación, reconstrucción y desarrollo de Haití, conforme a los parámetros y normas de la ONU.

En Haití, al igual que en la mayoría de las operaciones de paz, las fuerzas militares han debido enfrentar situaciones confrontacionales con la población civil y, cuando se han producido esos tipos de enfrentamientos, ellos han debido ser resueltos pacíficamente y en forma muy diferente a aquellos que son propios de un conflicto armado tradicional. Esta situación hace que cada vez tenga una mayor importancia el buen entrenamiento de las tropas, su acabado adoctrinamiento y una capacitación muy completa, conforme a los estándares de las Naciones Unidas.

5.- *Comentarios finales respecto a las variables independientes:* Pese a las variables ya señaladas, que caracterizan las operaciones en desarrollo en Haití, se podría concluir que lo logrado a la fecha en ese país ha sido exitoso, ya que se han podido aplicar medidas y procedimientos acertados que, habitualmente, han asegurado un efectivo empleo de fuerzas combinadas.

Gran parte de los éxitos alcanzados, son el resultado de algunas acertadas medidas adoptadas, tales como: Un mando superior único, sobre la base de un Estado Mayor Integrado, que cuenta con representantes de todas las fuerzas para coordinar armónicamente el accionar del personal y los medios; el empleo de procedimientos que han sido estandarizados por parte de la ONU y que son comunes a todas las fuerzas participantes y; finalmente, que si bien las fuerzas pueden tener distintos grados de experiencias en este tipo de operaciones, en lo general ellas fueron preparadas en Centros de Entrenamiento que los capacitaron basados en una doctrina común y con procedimientos actualizados de la ONU.

Como resultado de lo anterior, tanto la comunidad internacional, las Naciones Unidas en particular⁵, como el Gobierno de Chile, han hecho una positiva evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Resolución N° 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU, que creó esta Fuerza Multinacional Provisional.

G.- Proposición de algunos padrones, o medidas de desempeño, que podrían usarse para evaluar la efectividad de las fuerzas combinadas que actúan en una operación de paz.

⁵Ver el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad S/2004/300 del 16 de abril de 2004.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

Las acciones de las fuerzas militares que participan en cualquier operación de paz de la ONU, se encuentran reguladas por un mandato de ese organismo internacional, donde se definen con claridad las tareas a cumplir. En consecuencia, la forma más simple de medir la efectividad de las fuerzas combinadas participantes, podría ser verificando el grado de cumplimiento global que se ha dado a dichas tareas. Si todas ellas se han cumplido plenamente, la eficacia de esas fuerzas, en principio a lo menos, podría haber sido total.

Sin embargo, la fórmula de medición anterior se complica cuando se le incorpora el factor “seguridad”, el que lógicamente, es un requisito indispensable por alcanzar. En el marco de toda operación de paz, si se producen bajas propias, o entre la población local, se estará restando efectividad al proceso global, aunque se cumpla con todas las tareas dispuestas.

Al considerar los factores “Seguridad y Riesgo”, encontraremos algunas de las diferencias principales que existen entre las operaciones de paz y las operaciones de una guerra tradicional. En estas últimas, en casos calificados, las fuerzas comprometidas pueden aceptar algunos riesgos calculados y, en situaciones extremas, incluso algún grado de inseguridad que podría ocasionar bajas propias, lo que en las operaciones de paz no es aceptable.

Adicionalmente, en toda operación de paz, es necesario compatibilizar la seguridad de las fuerzas propias con las del, o los individuos que son objeto de la ayuda humanitaria y, todo ello, sin perder de vista el necesario cumplimiento de las múltiples tareas asignadas en el mandato respectivo.

Si tomamos como ejemplo una acción que es muy común, como es la mera actividad de distribuir ayuda humanitaria por parte de las fuerzas, podríamos concluir – erradamente – que ésta no debería representar riesgo alguno ni para las tropas que entregan dicha ayuda, ni menos para los individuos que son objeto de esa acción. Sin embargo, las experiencias vividas en Haití y en otras operaciones, indican que en muchos de esos casos, se pueden producir enfrentamientos, peleas y desordenes mayores entre los individuos que reciben la ayuda, e incluso, con intentos de agresión hacia quienes intentan llevar a cabo esa acción humanitaria.

Sólo si la distribución finaliza como un acto ordenado y pacífico, donde no se producen daños propios, ni entre la población objeto de la ayuda, se podría dar por cumplida exitosamente esa tarea.

Consecuentemente, y basados en este ejemplo tan simple, la mejor forma de medir el desempeño de la fuerza actuante, podría ser cuantificando la cantidad de elementos distribuidos y el beneficio real que la acción representó para la población, versus, los eventuales daños, lesiones o bajas del personal propio o entre los receptores de la ayuda.

De una forma muy similar se podrían analizar el resto de las tareas impuestas a las fuerzas participantes, sean ellas tendientes a contribuir al logro de los procesos de

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

reconstrucción política, social o económica del país, como también las de desarme, de desmovilización, de reinserción de los grupos en conflicto, u otras.

Por todo lo anterior, se estima que para dimensionar el grado de efectividad alcanzado por las fuerzas en el cumplimiento de sus tareas, se podrían diseñar algunos índices de gestión. Dichos índices podrían medir los logros a través de ciertos porcentaje. A vía de ejemplo: ¿Qué porcentaje de la población armada local entregó su armamento?, ¿Qué porcentaje de la población accedió a la ayuda de alimentos, medicinas, u otros?, ¿Qué porcentaje de niños asiste regularmente a clases?, etc. y, siempre, enfrentando cada uno de esos índices con el grado de seguridad física alcanzado durante la acción.

H.- Algunas recomendaciones que podrían formularse a los conductores políticos, para mejorar algunos aspectos operativos y de seguridad en este tipo de operaciones.

1.- Las experiencias en todo tipo de conflictos armados indican que, desde un punto de vista táctico, quien dirige una operación debe contar con unidades de reconocimiento, que le permitan determinar y evaluar anticipadamente todas las necesidades de fuerzas y los riesgos asociados a una misión o tarea.

Por otra parte, la experiencia que existe hoy con las operaciones de paz desarrolladas en el mundo, enseña algo muy similar. Ninguna misión de ese tipo se debería materializar sin contar, previamente, con la toda la información preliminar necesaria y ésta, debería ser el producto de un reconocimiento y análisis acabado, destinado a determinar la situación, las condiciones y el escenario particular en el cual se desarrollarán las acciones de paz.

2.- Con respecto a los decisores políticos y con las diferencias que el caso amerita, también se puede aplicar lo que las experiencias han señalado para el campo táctico. Como ellos, antes de resolver sobre una eventual participación en una operación de paz, también deben apreciar la situación detalladamente, podrían emplear a los siguientes organismos y personas para proporcionarle la información preliminar que requieren: sus representantes diplomáticos ante las Naciones Unidas; los que tiene en el país que sería objeto de la misión; aquellos que están en otros países que también participarían en la misma misión y, finalmente, aquellos que están en países que han participado con anterioridad en misiones similares.

3.- Complementando lo anterior, también es estima conveniente que, dentro de ese esquema, en cada uno de las representaciones diplomáticas antes señaladas, se cuente con, o se asignen temporalmente, los asesores militares necesarios para hacer una estimación preliminar de los tipos de fuerzas que es recomendable emplear, de su magnitud y de los medios que debería aportar cada institución armada individualmente. De esa forma, el análisis político inicial, contaría con una asesoría militar especializada.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

4.- También sería recomendable que los decisores políticos tengan funcionando, permanentemente, una especie de sistema nacional de alerta temprana, para determinar anticipadamente las crisis en que podría verse envuelto, o participar el país. Dicho sistema debería conocer perfectamente las capacidades del Estado, sus políticas, las fuerzas y medios que podrían reaccionar y, la forma más conveniente para que éstas actúen proactivamente.

5.- Para el estudio y análisis de cada situación, es conveniente emplear algunas herramientas que permitan definir el escenario futuro en el que se actuaría, como la prospectiva y, contar con equipos multidisciplinarios de análisis, compuesto por civiles y militares. En el mismo sentido, también es aconsejable desarrollar las capacidades para preparar manuales nacionales a ser utilizados en las operaciones de paz. Dichos documentos, podrían considerar como bases y guías de elaboración aquellas políticas y doctrinas nacionales que sean más concordantes con las que son propias de las Naciones Unidas, ya que estos documentos son indispensables para alcanzar objetivos de instrucción y entrenamiento acordes con los estándares internacionales y, para poder operar conjunta y combinadamente en las operaciones de paz bajo el concepto de la interoperabilidad..

6.- Para cada operación de paz, se estima conveniente detallar la asignación de los recursos económicos que ésta requerirá en forma muy transparente. También, se considera importante que dichos recursos no provengan exclusivamente del presupuesto del sector Defensa, ya que se trata de un compromiso de Estado, en el que no sólo están involucradas sus fuerzas militares.

7.- También es recomendable que, en todos los casos, se cuente con un fuerte apoyo comunicacional, que informe en forma verídica y exacta de los hechos que están ocurriendo, a objeto que los ciudadanos estén informados de cuál es la importancia que tiene para su país el participar y contribuir en este tipo de operaciones.

8.- Finalmente y ampliando lo expuesto en el párrafo anterior, se estima que es una responsabilidad propia e indelegable del conductor político el fomentar, en la propia sociedad, la tan necesaria adhesión ciudadana a la participación del país en las operaciones de paz. Se recalcó que es una responsabilidad política, porque tal tarea excede la competencia de la Defensa, al tratarse de -- un compromiso de carácter nacional -- que requiere de decisiones del más alto nivel, de una organización mayor y, de un fuerte apoyo comunicacional.

CONCLUSIONES:

Las operaciones de paz que se están realizando en Haití constituyen el esfuerzo combinado más importante que se haya realizado con fuerzas militares conjuntas y civiles por parte de los países de la Región. Para el caso particular de Chile, nunca antes el país había comprometido tantos medios humanos y materiales en una sola operación de paz.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

La Resolución N° 1529 del 29 febrero 2004, creando la MIFH, determinó que Chile reaccionara dentro de un plazo muy breve (72 horas) para desplegar sus fuerzas, situación que si bien obligó a un esfuerzo considerable, también sirvió para comprobar las capacidades de despliegue rápido de parte de sus fuerzas en "Stand By", de la capacidad de planificación conjunta y, lo que era muy importante, apreciar la calidad del entrenamiento que estaba proporcionando su recientemente inaugurado Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC).

Posteriormente, el mandato del 30 abril 2004 que generó la MINUSTAH, disponiendo un nuevo despliegue de fuerzas por 6 meses a partir del 1° de junio, creó las condiciones para relevar las fuerzas de Estados Unidos, Canadá y Francia y reemplazarlas con otras, principalmente regionales. Estas últimas bajo el mando militar de un General Brasileño y con su conducción política a cargo de un civil chileno. Este hecho, que pudiera parecer poco trascendental, tuvo una connotación histórica, ya que incorporó el valor agregado de cimentar mejores bases de cooperación e integración regional y un mayor entendimiento político y militar entre los países latinoamericanos que participan en la operación.

Con respecto a ambas misiones de la ONU., no cabe duda que éstas, hasta la fecha, han sido exitosas y que las variadas experiencias obtenidas ameritan ser seguidas en forma completa y detallada por la comunidad regional e internacional a medida que progresa la operación. Entre las conclusiones preliminares que es posible extraer de este caso, se podrían establecer las siguientes:

- 1.-La MINUSTAH constituye la primera operación de paz de las Naciones Unidas, que se realiza en Haití, con una participación tan importante de fuerzas regionales.
- 2.- Las fuerzas de los países regionales, cuentan con distintos grados de experiencia en este tipo de operaciones, pero, sin duda, el caso Haití servirá para incrementar esa experiencia y al mismo tiempo mejorar sus aspectos de interoperabilidad, con vista a futuras operaciones de este tipo.
- 3.- La resolución de participar con fuerzas en Haití es legítima, por tratarse de una respuesta a un mandato de la ONU. Para Chile, la decisión de participar constituye un hecho que refleja el ejercicio pleno de su soberanía y de las políticas de defensa y exterior de su gobierno.
- 4.- Haití, en el pasado cercano, ha sido objeto de reiteradas operaciones de paz por parte de la ONU., sin que hasta la fecha se hayan logrado resultados satisfactorios y estables en materias de ordenamiento interno; tampoco se han alcanzado soluciones permanentes para mejorar la calidad de vida de su población y, menos aún, las condiciones necesarias para asegurar un mejor desarrollo futuro del país.
- 5.- La población Haitiana ha tenido, hasta la fecha, un grado adecuado de aceptación frente a las fuerzas regionales participantes o, al menos, ella ha sido más receptiva que en las intervenciones anteriores. Esa aceptación infunde algún grado de optimismo

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

respecto a los eventuales beneficios permanentes que la operación pueda traer para el país.

6.- Todo parece indicar que esta operación de paz deberá ampliarse en el tiempo mediante un nuevo mandato. El nuevo plazo temporal que se establezca, se estima que podría seguir extendiéndose por varios años, si se desea mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población local y crear bases para un desarrollo social y económico sostenido y sustentable en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

CP (1980), "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE 1980", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 12 enero 2000.

COMUNICADO DE PRENSA 2004, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, "Embajador Valdés se reunió con Ministra de Defensa Nacional" Santiago, 11 ago 2004. File ://A:/Bachelet valdes.htm

DIARIO LA NACION 2004, "Lagos y Lula destacan presencia de la Región en Haití" Artículo de prensa, Santiago, 23 ago 2004

DS.Nº 94 (1996), "DECRETO SUPREMO Nº 94", Ministerio de defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra,1996

DS. Nº 68 (1999) "DECRETO SUPREMO Nº 68", Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, publicado en el Diario Oficial de la república Nº 36.510, del 10 de noviembre de 1999.

DS. Nº 2200/114, (2002), "DECRETO SUPREMO Nº 2200/114", Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, del 15 julio 2002, que crea el "Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile" (CECOPAC)

FUENTES CLAUDIA, (2002). En SEGURIDAD HUMANA, .Prevención de Conflictos y Paz, Flacso, Chile, 2002. La Red de Seguridad Humana desde Lysoen a Santiago

JUAN CARLOS SALGADO BROCAL, (2004). General de División, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en Seminario presentado sobre Haití en la Academia de Guerra del Ejército: "Experiencias de un desafío y lecciones aprendidas" Santiago, 14 julio 2004.

GABRIEL GASPAS 2004, Subsecretario de Guerra, en entrevista a periodista Alejandra Lizana Pérez, Publicado en diario El Mercurio, Santiago de Chile, jueves 8 de julio 2004

LDN. (1997). "LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE", Editado por el Ministerio de Defensa, Imprenta de la Armada, Santiago.

Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe

LDN. (2002). "LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE", Editado por el Ministerio de Defensa, impreso por Morgan Impresores. Santiago.

LEY N° 19.067, (1991). "DICTA NORMAS PARA LA SALIDA DE FUERZAS AL EXTERIOR" Publicada en el Diario Oficial N° 34.005 de la República el 1° de julio de 1991.

MARIA SOLEDAD ALVEAR, (2002). Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, discurso, publicado en el diario "La Nación", de Santiago de Chile, 29 Octubre 2002.

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-A). Ministra de Defensa Nacional de Chile, discurso de despedida del contingente chileno integrante de la Fuerza Provisional de Paz de las NN.UU. a Haití, Santiago, 3 de marzo 2004

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-B) Ministra de Defensa Nacional de Chile, Clase Magistral con motivo del inicio del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas FF.AA. Santiago, 16 de marzo 2004.

MICHELLE BACHELET JERIA, (2004-c) Ministra de Defensa Nacional de Chile, en Diario La Tercera, del 08 septiembre 2004, con motivo de su visita a Bruselas.

RESUMEN EJECUTIVO (2004), "INFORMATIVO CHILE HAITÍ", Estado Mayor de la Defensa Nacional, Informativo Número - 1, Santiago, Septiembre 2004