

Paulina Le Dantec Valenzuela

**CHILE Y LAS
OPERACIONES DE PAZ
ESTUDIO COMPARADO DE LA POLÍTICA
EXTERIOR DE LOS TRES GOBIERNOS
CONCERTACIONISTAS: DE LA REINSERCIÓN
INTERNACIONAL A LA PARTICIPACIÓN
EN HAITÍ**



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

Paulina Le Dantec Valenzuela

**CHILE Y LAS OPERACIONES DE
PAZ. ESTUDIO COMPARADO
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
DE LOS TRES GOBIERNOS
CONCERTACIONISTAS: DE LA
REINSERCIÓN INTERNACIONAL
A LA PARTICIPACIÓN EN HAITÍ**



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

Colección Investigaciones ANEPE N° 15

Copyright 2006, by: Paulina Le Dantec Valenzuela

Noviembre de 2006

Marzo de 2015 PRIMERA REIMPRESIÓN

Edita: ANEPE

Editor responsable: Julio E. Soto Silva

Registro de Propiedad Intelectual N° 159.553

ISBN: 956-8478-13-2

(Volumen 15)

ISBN: 956-8478-00-0

(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(956-8478)

Diseño portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Ediciones e Impresiones Copygraph que solo actúa
como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

DIRECTOR

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington, DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF. AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington, DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente, se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

VOCALÉS 2015-2016

Jaime Abedrapp Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha sido Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center de la American Political Science Association, ambos en Washington DC. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente, se desempeña como docente en las universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Actualmente, se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Crisitlan Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

Carlos Maldonado Prieto

Licenciado en Historia, Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente, se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente, se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE. UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente, se desempeña como Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía, Universidad Ramón Llull, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile, y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente, se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2015-2016

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

ÍNDICE



ABSTRACT	7
RESUMEN	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15

Capítulo I

CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCEPTOS OPERATIVOS

Política exterior.	21
Fundamentos del Estado chileno	23
La política de defensa chilena.	25
El multilateralismo	28
La cooperación internacional.	34
Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.	36

Capítulo II

LA POLÍTICA CHILENA EN MATERIA EXTERIOR

La política exterior chilena en la década de los 60.	41
Gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez.	44
Gobierno de Eduardo Frei Montalva.	46
Gobierno de Salvador Allende Gossens.	47
Chile bajo el régimen militar.	49
El fin de la Guerra Fría y el retorno a la democracia a Chile	53
La política exterior de los gobiernos concertacionistas. Gobierno de Patricio Aylwin Azócar: "Chile y su reinserción internacional"	55

Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	60
Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	64

Capítulo III

LA POLÍTICA CHILENA EN MATERIA DE DEFENSA

La política de defensa chilena durante la segunda mitad del siglo XX	73
La política de defensa nacional durante los gobiernos concertacionistas	80

Capítulo IV

LAS OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)

Origen de las OPAZ.	93
Marco legal de las OPAZ.	100
Chile y las OPAZ.	103
Participación chilena en OPAZ.	109

Capítulo V

LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA Y LAS OPAZ.

Las OPAZ bajo el gobierno de Patricio Aylwin Azócar.	115
Las OPAZ bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. ..	117
El caso de Timor Oriental.	122
Las OPAZ bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar.	125
El caso de Haití y la participación chilena.	130

REFLEXIONES FINALES.	133
---------------------------	-----

CONCLUSIONES.	139
--------------------	-----

ANEXOS.	145
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	167
--------------------	-----

ABSTRACT

CHILE AND PEACE-KEEPING OPERATIONS. COMPARATIVE STUDY OF FOREIGN POLICY OF THE THREE GOVERNMENTS OF THE CONCERTACIÓN. FROM INTERNATIONAL REINSERTION ETO PARTICIPATING IN HAITI.

Based on the ground facts and conditions under which the different foreign policy agendas of the Concertación were developed, within the United Nations Peace-keeping Operations' perspective, this book compares the governments of Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle and Ricardo Lagos Escobar. It illustrates how Chile reinserted itself slowly in the United Nations multilateral policy, and reached its highest peak with its current participation in Haiti.

One of the main reasons of the Chilean positioning in international politics is the capacity of the ruling class, both civil and military, to look beyond the current situation, and to be able to agree on long-term policies. The latter is Chile's greatest strength and represents an opportunity to position Chile as a relevant player in the region, from where it can project itself into the new XXI Century international dynamics.

The active involvement of the military and police forces in the United Nations Peace-keeping Operations is an increasingly important tool for the Chilean foreign policy to devise an international cooperation policy sustaining the international multilateral vision.

RESUMEN

El presente libro, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, propone hacer un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. Se establece cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de asentar a Chile como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adquiere mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

PRÓLOGO

El año 1989 marca, simultáneamente, el fin de dos procesos que habiendo nacido en forma independiente, se entremezclan en sus efectos en el ámbito nacional e internacional.

Al finalizar el período del gobierno militar y traspasar el poder a la Concertación de Partidos por la Democracia, el mundo ya no era el mismo de hace 17 años.

La caída del Muro en Berlín marcaba simbólicamente el fin de una era y de una concepción de la política y las relaciones internacionales. La década de los noventa introdujo al escenario mundial un período de incertidumbres en la reestructuración del sistema internacional.

Las ideologías que marcaron el sello de la confrontación bipolar reinante en buena parte del siglo XX quedaban, para muchos, como resabios históricos que darían paso a un período de mayor paz y seguridad global.

Mientras el mundo académico debatía sobre los alcances que conllevaría una eventual consolidación de una hegemonía americana frente a los beneficios que traería la profundización de un sistema multilateralista a través de las Naciones Unidas, la modernidad abrió paso a un nuevo paradigma: la globalización. La transición posguerra fría introducía una nueva era que albergaba la esperanza de transformar el sistema internacional en un mundo interconectado, más próspero y más justo. La globalización trajo consigo una creciente expansión de la participación de la sociedad civil, junto con una interdependencia de las economías industrializadas mientras paralelamente surgían nuevos actores y otros se redefinían.

La realidad de la transición mundial llevó al mundo hasta un nuevo escenario global que trajo consigo nuevas demandas e innumerables desafíos.

Cambian las concepciones clásicas del poder introduciendo nuevas fórmulas de naturaleza asimétricas, pero igualmente eficaces. Con ello se produce una variación en la naturaleza de los conflictos hacia una preponderancia de los intraestatales que de una u otra manera se mantenían larvadas en el anterior esquema. Por lo anterior, la realidad nos enfrentó a una nueva agenda de seguridad que condujo a una diversificación de las amenazas convencionales donde el centro giraba en torno al estado-nación y la soberanía a las amenazas emergentes o no convencionales. Sobre estas últimas podemos nombrar: terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, migraciones masivas, tráfico de armas y amenazas al medio ambiente, entre otras.

Naciones Unidas, por su parte, se adecuaba en este período de transición y fue respondiendo efectivamente a los nuevos retos que el sistema internacional demandaba para la mantención de la paz y la seguridad mundial.

Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (OPAZ) comienzan a jugar un rol determinante en este nuevo escenario. La seguridad ya no era entendida como una prerrogativa del Estado, se cambian las coordenadas y ahora el eje central pasa a ser el hombre y su seguridad, la que debe ser preservada y cautelada como una de las prioridades fundamentales.

Chile participa en las Operaciones de Paz desde sus inicios. Sin embargo, este apoyo nacional a las misiones de NU no evolucionó con los cambios que se produjeron en la organización, manteniéndose la misma participación a nivel de observadores militares, sin adecuarse por cuatro décadas, para ser más exactos, desde 1949 hasta 1990.

Chile es hoy un país inserto en el mundo globalizado y privilegia el desarrollo nacional con la apertura al comercio internacional. Es por ello que la seguridad internacional, entendida como el estado de tranquilidad necesario para que el inter-

cambio de bienes, servicios, capitales y personas se incrementa, es un factor que nos beneficia directamente.

El presente libro pretende mostrar cómo fue evolucionando la participación nacional en las OPAZ y pone su énfasis en el fenómeno que se desarrolla en la década de los noventa en Chile, a partir del cambio de régimen político, donde bajo la lógica del total compromiso nacional con la política multilateralista, se desarrolla una política nacional de participación en operaciones de paz, en un contexto internacional en plena evolución fruto de los cambios producidos.

En el documento se evidenciará comparativamente cómo las agendas de exterior de los gobiernos concertacionistas, en el marco previamente descrito, han trabajado desde la reinserción internacional hasta nuestra actual participación en Haití.

El lector podrá evidenciar en las siguientes páginas la participación chilena en las OPAZ, enmarcada dentro de una política nacional que guarda directa relación con la política chilena de cooperación internacional, la cual debe ser entendida como un pilar fundamental del espíritu del multilateralismo dentro del sistema internacional.

A juicio de quien escribe, es menester evidenciar y comprender el trascendental cambio que ha ocurrido en las políticas nacionales de exterior y defensa y cómo estas se han adecuado al nuevo escenario internacional.

Este libro, que nace producto de una investigación académica, pretende ser un aporte para la mayor comprensión de este fenómeno por parte de la comunidad académica, tanto civil como militar.

Paulina Le Dantec V.

INTRODUCCIÓN

Las Operaciones de Paz (OPAZ), como hoy las conocemos, constituyen operaciones con un alto grado de complejidad. Su carácter multidisciplinario responde a las nuevas demandas que conlleva la obtención y mantención de la paz y la seguridad, donde por la naturaleza de las actuales formas de conflicto fue necesario desplegar operaciones que combinaran las tareas militares tradicionales con labores desempeñadas por civiles que hoy pueden ser tan variadas y complejas, como: establecer un sistema político, asistencia humanitaria, asistencia electoral, capacitación institucional, esfuerzos de prevención del conflicto, desarrollo social, promoción de los derechos humanos, entre otros.

Estas operaciones tienen su origen en la creación de Naciones Unidas y en la potestad que ostenta la Carta del organismo para emplear fuerzas bajo su conducción.

Las primeras operaciones se denominaron “fuerzas de paz” y tuvieron su origen a fines de la década de los cuarenta, con el envío de observadores militares a zonas de conflicto. Estas “fuerzas de paz” se desplegaron en el contexto de enfrentamiento bipolar propio de la Guerra Fría, para que sirvieran principalmente como entes distendores de los conflictos internacionales entre las grandes potencias.

Chile, junto con ser un socio fundador de Naciones Unidas, se transformó desde el comienzo en un comprometido colaborador en materias de paz y de seguridad, participando activamente desde 1948.

El fin de la Guerra Fría y de la lógica de la base territorial del poder provocó una disminución de los conflictos interesa-

tales; sin embargo, comenzaron a desarrollarse nuevas formas de conflicto de distintas y nuevas naturalezas. Lo anterior obligó a Naciones Unidas a adecuarse a las nuevas necesidades y demandas para mantener la paz y la seguridad mundial. En ese escenario surgen las Operaciones de Paz como hoy las conocemos.

En el caso chileno, el fin de la Guerra Fría coincidió con el retorno a la democracia y la llegada del bloque concertacionista al poder.

El presente texto, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, hace un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar, estableciendo cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Con tal fin y dentro del marco previamente descrito, inicialmente se analizarán las tres agendas, sus objetivos, énfasis y cómo se fueron desarrollando las labores de Cancillería en la práctica. Junto con lo anterior, se evidenciarán los avances en materia de Defensa y cómo ambas carteras lentamente han encontrado en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas agendas de trabajo compartidas, transformándose en un hecho inédito en la historia chilena en tiempos de paz, que demandan cada día más una mayor interrelación entre ambas.

Para lograr el objetivo indicado la investigación define los conceptos y forma de operativizarlos.

Para analizar la política exterior de los gobiernos de la Concertación, se realiza una pequeña reseña histórica que nos enmarca en la dinámica de la política exterior chilena en la segunda mitad del siglo XX. Junto con lo anterior, se revisó secundariamente la evolución que ha tenido nuestra política de defensa, para evidenciar cómo ambas agendas fueron encontrando objetivos coincidentes en el marco de la participación chilena en las Operaciones de Paz.

Chile participa en las “Fuerzas de paz” desde sus inicios, comprometiéndose en la medida de sus capacidades tanto en las operaciones de India-Pakistán como del Medio Oriente.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, el nacionalismo del régimen militar miró con escepticismo los organismos internacionales, en especial a Naciones Unidas, fundándose para ello en una lectura casi maniqueísta de los organismos internacionales. Chile se abría al mundo en materia comercial, pero cerraba sus puertas a la internacionalización de nuestra política interna y de todo lo que ello conllevaría.

En ese escenario, el gobierno de Patricio Aylwin fue fundamental para la política exterior de nuestro país, con lo que Chile dejó de ser un Estado políticamente encerrado en sí mismo y aislado del escenario internacional. Lo anterior, entendido en su contexto histórico y de Guerra Fría donde “la política exterior del régimen militar inauguró un deliberado estilo de confrontación ideológica con el bloque soviético y sus aliados, haciendo del anticomunismo el eje central de su postura internacional”¹.

El Presidente Aylwin fijó su principal objetivo sobre esta materia en reinsertar a Chile en el mundo y mostrar la imagen de país democrático en el extranjero. Durante su gobierno comienza la reapertura política y adopción de nuestra tradicional política multilateral. Chile comienza a participar activamente en foros internacionales, como la OEA, y se incorpora a otros nuevos, como el Grupo de Río.

Durante el gobierno de Eduardo Frei, la política exterior no varía sustancialmente en su discurso teórico. Hay una continuidad reflejada en los mismos objetivos, a pesar de que surgen nuevas terminologías: “Diplomacia para el Desarrollo”, “Diplomacia Presidencial” y “Política Exterior para los nuevos tiempos”. Sobre esta última, su programa proponía lo siguiente:

¹ Durán, Roberto y Wilhelmy, Manfred. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. Revista de Ciencia Política, Volumen XXIII, N° 2, año 2003. Pág. 274.

“Profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional”².

Este último punto es el primer planteamiento claro frente a las OPAZ, no significando con esto que anteriormente no se encontraran implícitos en las agendas de discusión de la Concertación. Con la “Política Exterior para los nuevos tiempos” se plantea una postura oficial frente a las OPAZ: “Participación selectiva (...) tendiente a lograr la paz (...) en el sistema internacional”.

Al término de su mandato, el Presidente Frei, mediante el Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, publicado en el *Diario Oficial* N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999 establecía la “Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Este instructivo presidencial constituye el marco legal en que se desenvolverían las tropas chilenas en estas operaciones, siendo esto último su herencia política más significativa en esta materia.

A pesar de lo anterior, el énfasis del Presidente Frei estuvo en consolidar la posición de Chile en el mundo y transformarlo en un socio comercial confiable.

La diplomacia chilena medía sus éxitos por los acuerdos de libre comercio firmados, confiada en que el éxito de Chile proveería de “puente” a la región, tanto físicamente como en su *know how*. Era precisamente en este último punto donde se materializaba la “política exterior para los nuevos tiempos” en el ámbito regional.

² Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, página 124.

Sin embargo, estas medidas no tuvieron los efectos esperados, puesto que el escenario regional era más bien distante. Crecían antipatías a las políticas chilenas en materia de política exterior que resultaban, frente al creciente sentimiento neo-americanista, a lo menos excluyentes y arrogantes. Todo esto agravado por el cambio de los regímenes políticos.

A esta realidad se enfrenta el Presidente Lagos a su llegada a La Moneda, en donde se presentaba una suerte de aislamiento de Chile en la Región.

De acuerdo a lo expuesto, se plantea la siguiente hipótesis, asociada a la participación de fuerzas chilenas en misiones de paz de Naciones Unidas: en materia de cooperación internacional, durante los últimos 16 años, las agendas de relaciones internacionales y defensa actuaron con distintos énfasis y grados de coordinación, logrando una mayor sincronía durante el gobierno socialista de Ricardo Lagos.

Se evidenciará cómo las agendas de defensa y exterior no siempre tuvieron los mismos énfasis y cómo las OPAZ, siendo una iniciativa del área de la defensa, han terminado como objetivos de la política exterior nacional durante el gobierno de Ricardo Lagos. Durante su período se produce una distinta valorización de los recursos de la defensa, llegando a concretarse una sincronía entre ambas agendas, materializadas en la actual participación chilena en Haití donde, por primera vez en la historia Chile, participa masivamente en una Misión de Imposición de la Paz bajo el mandato de las Naciones Unidas.

La realización de este libro, por tanto, pretende aportar una perspectiva distinta, para que tanto la comunidad política, como la comunidad académica, discuta esta temática que aparece, a juicio de la autora, como determinante en las nuevas realidades a que nos enfrentaremos en materia de las relaciones internacionales y que nos abren oportunidades y desafíos en la agenda regional.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES Y CONCEPTOS OPERATIVOS

En el ámbito de las relaciones internacionales los conceptos gozan de distintos alcances, según el enfoque, escuela o paradigma a que adscriba el lector. Por esta razón se hace indispensable conceptualizar ciertos elementos básicos para entender el tema en estudio.

Política Exterior

La política exterior ha sido conceptualizada por los académicos en estas materias de diferentes maneras.

Para Félix Laviña, la política exterior abarca un campo más restringido que la política internacional, pues está constituida por la acción de un Estado o actor en el cumplimiento de una serie de metas u objetivos que pretende llevar a cabo en sus relaciones con los demás Estados o actores³. Manfred Wilhelmy, por su parte, la define como: “el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada Estado promueve sus intereses frente a otros Estados”⁴.

José Miguel Insulza explica sobre lo mismo: “La política exterior está necesariamente ligada a la política interna; pero más aún, su formulación debe hacerse a partir de los objetivos de construcción de la nación en un determinado período histórico. La política exterior no tiene fines autónomos: debe servir para preservar y promover un proyecto de país”⁵.

³ Laviña Félix y Baldomir, Horacio, *Manual de Política Internacional Contemporánea*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983.

⁴ Wilhelmy, Manfred, *Política Internacional, enfoques y realidades*, Editorial Rial, Buenos Aires, 1988.

⁵ Insulza, José Miguel. “Ensayos sobre Política Exterior de Chile”. Editorial Los Andes. Santiago 1998, Pág. 33.

El interés de un Estado se vincula, entonces, a la consecución de sus objetivos. El libro de la Defensa de Chile reconoce la existencia de los Objetivos Nacionales Permanentes y de los Objetivos Actuales o Políticos. Estos últimos son elaborados por el gobierno de turno y responden a un proceso de toma de decisiones.

Por “toma de decisiones” se entiende al: proceso que conduce a la selección, a partir de un número limitado, socialmente definido, de proyectos alternativos, problemáticos, de un proyecto encaminado a conseguir el futuro estado de cosas pensado por los órganos decisorios ⁶.

Dentro de esta dinámica, todos los actores que se ven involucrados en el proceso de toma de decisión poseen naturalmente un interés o conjunto de intereses que conforman sus expectativas. Estas se transforman en objetivos y constituyen lo que se denomina política exterior.

Coulumbis y Wolfe la definen de la siguiente manera: “reducida a sus ingredientes fundamentales, la política exterior consta de dos elementos: objetivos nacionales que hay que alcanzar y medios de alcanzarlos. La interacción entre las metas nacionales y los recursos para lograrlas es el tema eterno del arte de gobernar. En sus ingredientes, la política exterior de todas las naciones, grandes y pequeñas, es la misma” ⁷.

En términos generales se puede afirmar que, históricamente, dentro de los fines perseguidos por las relaciones exteriores podemos nombrar: la defensa de la soberanía nacional, el respeto al derecho y a los tratados internacionales, la convivencia pacífica entre los Estados y la defensa de los derechos humanos.

Para efectos del presente análisis, se entenderá como Política Exterior al: “conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de con-

⁶ Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987. Pág. 232.

⁷ Coulumbis, Theodore y Wolfe, James, *Introducción a las relaciones internacionales*, capítulo 7 “Política exterior y procesos de toma de decisiones de un Estado”.

ductas a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas. El comportamiento de la Política Exterior se relaciona, entonces, con las decisiones que toman los Estados entre sí”⁸. En otras palabras, el diseño, elaboración y ejecución de una política exterior va a suponer la existencia de decisiones y acciones, lo cual implica que en su elaboración y delineación se va a pasar necesariamente por un proceso de toma de decisiones.

Fundamentos del Estado chileno

La Constitución de 1980, en su Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, recoge un conjunto de principios o directrices globales, que orientan y fundamentan el orden jurídico interno de nuestro país.

El Estado de Chile, en el ámbito interno, despliega absolutamente su poder soberano a lo largo de todo su territorio y ocupa plenamente su espacio terrestre, marítimo y aéreo en su triple condición de país continental, insular y antártico (tricontinental), con estricto apego a la Constitución Política de la República y los tratados internacionales correspondientes.

En sus relaciones con otros Estados, Chile adhiere y respeta íntegramente los principios de la resolución pacífica de las controversias, a través de mecanismos de diálogo y entendimiento, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y el respeto de los tratados y acuerdos internacionales⁹.

Dentro de las funciones primarias del Estado de Chile se encuentran las relaciones exteriores y la defensa. Como todas las funciones primarias, estas se sustentan en la mantención y consecución de los denominados Objetivos Nacionales. El Libro de la Defensa de 2002 establece como Objetivos Nacionales Permanentes:

⁸ Frederic S. Pearson, J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales, Situación Global en el Siglo XXI*, Cuarta Edición. Mac Graw Hill Interamericana S.A Santa Fe de Bogota, D.C, Colombia. Pág 113

⁹ Libro de la Defensa Nacional 2002. Parte I.

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política
- La mantención de su soberanía
- La mantención de la integridad del territorio nacional
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.
- La política exterior chilena.

En Chile, la definición, manejo y conducción de la política exterior es una de las atribuciones exclusivas del Presidente de la República, establecidas en el artículo 32 de la Constitución Política, a saber:

Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y llevar a cabo las negociaciones. Concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que previamente deben ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional.

El diseño de la política exterior es exclusivo del Poder Ejecutivo. Esta se fundamenta en los objetivos nacionales permanentes previamente expuestos. A partir de lo anterior, cada go-

bierno define lo que se ha denominado “Principios Actuales o Políticos”, los que se derivan de los objetivos anteriormente indicados, definiendo lo que busca la política exterior del país durante el referido gobierno. El énfasis que se le imponga a estos últimos, dependerá del gobierno de turno.

Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores es la Secretaría de Estado encargada de la planificación, dirección, coordinación, ejecución y difusión de la Política Exterior que formula el Presidente de la República, siendo la “diplomacia” el medio o instrumento tradicional para ejecutarla. Pero en la actualidad la diplomacia no es el único medio que utilizan los gobiernos en estas materias. El manejo de las relaciones internacionales en el desarrollo de la política exterior supone una amplia gama de decisiones de Estado que conllevan a complejas y diversas medidas. Como explica Emilio Meneses: “Los ministerios de asuntos exteriores son los organismos tradicionales y más importantes para implementar la política externa, pero no son la única forma de hacerlo. Un Estado también hace política externa al fijar o derogar una barrera arancelaria, al realizar maniobras militares cerca de la frontera de otro, o al aceptar o no refugiados en su territorio. En todos esos casos está enviando un mensaje a otros gobiernos, el cual puede ser tan claro como una completa nota enviada a alguna otra cancillería. La diplomacia es el canal oficial que tienen los gobiernos para comunicarse con otros Estados –si bien no es el único– y en términos de jerarquía es tan instrumento de la política exterior como son los de orden militar, económico o ideológico”¹⁰.

La política de defensa chilena

La Constitución de Chile en su capítulo XI, tras la reforma promulgada en septiembre de 2005, establece en relación a las FF.AA.:

“Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusiva-

¹⁰ Meneses Emilio, *Política Exterior Chilena, una Modernización Postergada*, Estudios Públicos N° 12, 1983.

mente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”.

La política de defensa es una de las funciones primarias del gobierno y tiene como finalidad: “proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional”¹¹.

La política de defensa es definida en este mismo documento como: “el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales”. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los cuatro campos de acción del Estado con el propósito de enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Prácticamente, representa la materialización de la defensa en cuanto un conjunto normativo, que explica “qué” tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país.

Y agrega: “la política de defensa es, propiamente, una política de Estado que debe fundarse en los valores, principios y tradiciones propias de Chile. En tanto política de Estado, exige estar por

¹¹ Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte I, punto 2. Pág. 23.

sobre el juego político contingente y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. Su permanencia en el tiempo es válida en la medida en que no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Es decir, paralelamente, necesita tener suficiente dinamismo, de manera que pueda adaptarse a los cambios que ocurran en la situación internacional y que afecten a la Seguridad Nacional. Además, es preciso que sea concordante con el posicionamiento del país en el sistema internacional, con los riesgos y amenazas por enfrentar, con la realidad geográfica nacional y, también, con la tradición en materia de defensa.

En su formulación se debe considerar la participación de todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidades directas en la defensa, destacándose el papel protagónico del Ministerio de Defensa y de las FF.AA., como asimismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Poder Legislativo. En la medida en que es expresión de un concepto nacional de la defensa, también resulta conveniente atender la opinión de otras instituciones, estatales o privadas, que posean un conocimiento calificado para la materia.

El ideal es asegurar el máximo compromiso ciudadano con la Política de Defensa. Para esto requiere situarse plenamente dentro del marco jurídico institucional vigente en el país, así como reconocer y respetar los tratados y acuerdos internacionales incorporados a dicho marco, de manera que esté en posesión de la legitimidad propia de toda Política de Estado y que sea representativa del compromiso político que vincula al Estado con los ciudadanos nacionales y con la comunidad internacional.

De particular interés y conveniencia es la estrecha vinculación y coordinación que debe existir entre la Política de Defensa y la Política Exterior, pues ambas se complementan y potencian mutuamente. De igual forma, debe existir una total correspondencia con la Política de Seguridad Nacional, estando los conceptos de seguridad y defensa íntimamente interrelacionados ¹².

¹² Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III.

El multilateralismo

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su Vigésima segunda edición, la palabra “multilateralismo” no existe. “Multilateral” lo define como: “Perteneiente o relativo a varios lados, partes o aspectos”. Y también como: “Que concierne a varios estados o afecta a las relaciones entre ellos”. Y agrega: “Acuerdo, cooperación multilateral”.

No debe confundirse, entonces, con el concepto multipolar, el cual, dentro de la dinámica de las relaciones internacionales, se relaciona a las formas de distribución del poder. Con lo anterior quiero decir que el trabajo multilateral puede existir tanto en un mundo unipolar, bipolar o multipolar.

Precisemos más, si entendemos lo multilateral como lo concerniente a varios lados o varios Estados, al extrapolarlo a las relaciones internacionales, este término se relaciona necesariamente con un trabajo conjunto y, para efectos del presente estudio, se entenderá como: formas de cooperación.

El multilateralismo es un concepto relativamente nuevo, aunque no así su “idea”. Los orígenes de esta noción se encuentran en los albores de la modernidad de los siglos XVII y XVIII, con Hobbes, Rousseau y Kant. Es allí donde se desarrolla más concretamente la idea sobre la sociedad de Estados, así como sobre los medios para garantizar la paz entre estos.

Kant, a partir de su premisa sobre la insociable sociabilidad humana –que se da en los hombres debido a que en ellos está presente el egoísmo y la sociabilidad simultáneamente–, lo extrapola a nivel de los Estados. Por la necesidad de encontrar la paz perpetua es que busca formar una comunidad política mundial con una autoridad supranacional. Con esto no se busca abolir los Estados, sino que unirlos bajo una sola autoridad. Esta idea de “Estado Ecuménico” ya había sido planteada antes. Podemos encontrar algunos matices en San Agustín con la “Ciudad de Dios” y una idea más concreta en la “Idea del Imperio” de Dante Alighieri, en el siglo XIII.

El ideal pluralista en Occidente, base del multilateralismo, se puede remontar históricamente al final de las guerras religiosas del XVII, específicamente con la Paz de Westfalia en 1648. Es a partir de entonces donde habría comenzado a formarse el concepto de que la diversidad no es dañina, sino un valor añadido. A partir de ahí comienza a desarrollarse la idea de que en el ámbito de las relaciones entre las naciones, la tolerancia, el consenso y el pluralismo, son los principios de una sociedad que aspira a un trabajo internacional multilateral.

Ahora bien, junto con el desarrollo de un ideal político, también el avance del liberalismo económico en su sentido más clásico reafirmaba la idea que, a mayor progreso económico dentro y entre las naciones, traería la paz.

Podemos afirmar, entonces, que históricamente la noción del multilateralismo se caracteriza por buscar un mejoramiento de la complementariedad entre las naciones, entendiendo con esto que un trabajo o una negociación conjunta los fortalece.

El primer hecho político concreto en estas materias se produce tras el fin de la Primera Guerra Mundial y la caída de los Imperios, con la creación de la Sociedad de las Naciones, proyecto que no prosperó

La creación de las Naciones Unidas tiene su origen en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941, que daría pie el 1 de enero de 1942 a la Declaración de las Naciones Unidas. Fue finalmente la conferencia de San Francisco la que ratificaría el 24 de octubre de 1945 la Carta.

La Carta fue aprobada por unanimidad el 25 de junio de 1945 y firmado al día siguiente por los representantes de los 50 Estados que participaron en la Conferencia. El 24 de octubre entra en vigor al ser ratificado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y por la mayoría de los demás países signatarios, dentro de los cuales se encontraba Chile.

La Carta, en su Capítulo I, Artículo I y II, planteaba los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Estos son:

1. 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;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.
3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional, ni la justicia.

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.
5. Los Miembros de la Organización prestarán a esta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.
7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

La creación de las Naciones Unidas era un claro fortalecimiento del multilateralismo en la dinámica de las relaciones internacionales. Si bien este “modelo multilateral” estuvo condicionado durante la Guerra Fría a la lógica bipolar existente, hoy el escenario es otro, con nuevas oportunidades y también nuevos desafíos.

En materia regional, junto con la creación de las Naciones Unidas, en 1947 se produce un hito en materia política multilateral relativo a la seguridad en la región americana: la firma del “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR). La necesidad de crear alguna instancia que permitiera la seguridad colectiva en el Hemisferio había surgido antes de la Segunda Guerra Mundial. En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Segu-

ridad del continente, realizada en Río de Janeiro, en 1947, se firma el tratado que entraría en vigor en 1948 dentro del marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El TIAR en su artículo 3.1 establece que: “en caso de (...) un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos y, en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

Como es sabido, el TIAR resultó ser inútil en la práctica. Ejemplos de ello son el caso cubano y la guerra de las Malvinas. Junto con ello el tratado no logró generar adecuadamente una instancia de seguridad que se adaptara a los alcances y necesidades del hemisferio americano. Estados Unidos y México ya han cuestionado al TIAR.

Para poder entender la política chilena en materia exterior es necesario precisar un poco y para ello es esencial responder ¿qué se entiende hoy por multilateralismo?

Eduardo Daniel Oviedo explica que al no existir una definición unívoca del concepto es necesario entender las distintas acepciones que este puede contener, a saber¹³:

- Como acción político-burocrática externa del Estado.
- Como organización Internacional.
- Como cualidad del sistema internacional.
- Como liderazgo.
- Como práctica de coordinación de políticas nacionales.

¹³ Eduardo Daniel Oviedo, *Análisis del Concepto “Multilateralismo” en la Política Internacional*, Revista DIPLOMACIA N° *94 enero-marzo 2003. Santiago, Chile.

- Como genérica forma institucional.
- Como tendencia a la democratización del sistema internacional.
- Como el “símbolo de la participación de muchos Estados en la Cooperación Internacional”.

El ex Presidente Ricardo Lagos afirmó el año 2004 que¹⁴: “en nuestra opinión, la mejor manera de encauzar la agenda de la globalización es el multilateralismo. Es en la construcción del multilateralismo donde cada país tiene una exigencia que hacer y una tarea nacional que asumir (...) Nuestra modesta experiencia nos indica que es imperativo reforzar el multilateralismo como único referente dotado de la legitimidad necesaria para asegurar una globalización inclusiva y solidaria”.

Como se entenderá, es válido preguntarse ¿a qué “tipo de multilateralismo se refiere el ex Presidente Lagos?, ¿qué supone esta multilateralidad?, ¿qué obtenemos y qué nos demanda?

Asumiendo que el multilateralismo supone cooperación entre los Estados, es necesario, en el caso de Chile, establecer los propósitos y principios en que se enmarca esta “cooperación”. A juicio de la autora y, en relación al objeto de la presente obra, esta no podría enmarcarse en otra cosa que no fuera la misma Carta de Naciones Unidas.

Por lo anterior, se entiende que parte de nuestra apuesta al multilateralismo nos obliga a, según queda establecido en la Carta de Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo I: “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

¹⁴ Intervención del Presidente Ricardo Lagos Escobar, debate general, 59º Periodo Ordinario de Sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York 21 septiembre de 2004.

arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Si bien no están definidas ni nombradas en esta Carta las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, como será desarrollado más adelante, estas emanan de ella.

Las OPAZ, entonces, surgen como una demanda legítima y necesaria dentro de la lógica del multilateralismo del cual Chile ha obtenido y seguirá obteniendo frutos políticos, económicos y culturales, entre otros. La participación chilena en estas operaciones, no se enmarcan dentro del ánimo de un gobernante de turno, sino que están en directa y estricta concordancia con las responsabilidades que asume el país en materia internacional.

La cooperación internacional

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹⁵ define cooperar como: “Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”; posteriormente define cooperación como la “acción y efecto de cooperar”.

Podemos definir, entonces, la cooperación internacional como la “acción conjunta para un mismo fin, relativo a dos o más naciones”.

En Chile la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) ha definido los fundamentos rectores de la política de cooperación internacional del país como los siguientes ¹⁶:

Fundamentos de la Política de Cooperación

- La cooperación vertical –recibida por Chile– es un complemento del esfuerzo nacional en áreas claves y deficitarias del desarrollo.

¹⁵ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, www.rae.cl

¹⁶ Cooperación Económica, Documento de Trabajo de la AGCI, diciembre de 1999.

- La cooperación horizontal es un instrumento de la política exterior del Gobierno, que aporta a las relaciones políticas, económicas y culturales con países afines, así como a fortalecer la presencia en organismos multilaterales y la imagen exterior del país.
- La cooperación internacional es un instrumento de apoyo a la inserción económica del país, en la medida que contribuye al mejoramiento de las capacidades tecnológicas e institucionales para enfrentar los desafíos de la internacionalización y la globalización, así como a la profundización de los vínculos con conglomerados extrarregionales (Unión Europea), interregionales (APEC) y regionales (Mercosur, Comunidad Andina, etc.).
- La cooperación internacional es un instrumento que permite a los países enfrentar problemas y desafíos comunes realizando esfuerzos colectivos en el plano internacional en materia de democracia, derechos humanos, equidad social y de género, medio ambiente, paz, confianza mutua, etc.

María Eugenia Moraga¹⁷, Jefa del Departamento de Coordinación de AGCI, afirma que: “La cooperación internacional no puede sino entenderse como una parte integral de la política exterior. Por lo tanto, el concepto o uso del término cooperación ha evolucionado y se ha ampliado, respondiendo a la creciente complejidad de las relaciones internacionales, donde se van conjugando intereses políticos, económicos y de seguridad con elementos de ayuda, solidaridad y también de promoción comercial”.

Y agrega: “en los últimos 10-15 años, en sintonía con el término de la Guerra Fría y con otros procesos que modifican drásticamente el escenario internacional, que se constata un uso renovado y más amplio del concepto, visualizándola, incluso, como forma alternativa de organizar la convivencia internacional. El desarrollo del derecho internacional; la vigencia de valores universales, normas jurídicas o “bienes públicos internacionales” que a la humanidad le interesa preservar (protección del medio

¹⁷ María Eugenia Moraga, “La Cooperación Internacional, su evolución y proyecciones”, www.agci.cl

ambiente, respeto a los derechos humanos, estabilidad de los sistemas democráticos, etc.); así como la existencia de problemas que trascienden las fronteras de un Estado o que involucran a un conjunto de países, transforman a la cooperación en un espacio privilegiado para coordinar políticas y aunar esfuerzos colectivos en el plano internacional, donde cada participante puede satisfacer objetivos que se ha propuesto previamente”.

Deberemos entender, por lo tanto, la cooperación internacional como el instrumento político que utilizan los distintos Estados, en la dinámica de las relaciones internacionales, para la consecución de un mismo fin, donde estos “fines” pueden ser de diversa naturaleza.

Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (OPAZ)

El mandato fundamental de las Naciones Unidas es la mantención de la paz y la seguridad internacional. Los medios que se utilizan para el cumplimiento de tal cometido son variados, siendo uno de ellos las denominadas Operaciones de Paz (OPAZ)

Las Operaciones de Paz son aquellas operaciones auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el Mandato aprobado por resolución del Consejo de Seguridad y que, normalmente, cuentan con el consentimiento de las partes implicadas. Se establecen para ayudar a controlar y resolver conflictos, se realizan bajo el comando y control de la ONU, y se financian colectivamente por los Estados Miembros quienes proporcionan, de forma voluntaria, el equipo y el personal tanto civil como militar que se considere necesario. Dicho personal actuará según normas dictadas al efecto y manteniendo siempre la más estricta imparcialidad. Las Operaciones de Paz son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes en litigio¹⁸. A lo anterior habría que agregar que estas operaciones existen para la consecución del objetivo fundamental de las Naciones Unidas, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad en todo el mundo.

¹⁸ Mayor Daniel Martella, Operaciones de Paz: Grandes Cambios en Poco Tiempo. ¿Estamos Preparados?, Combined Arms Center Military Review, July-August 2001 Spanish Edition.

Las Operaciones de Paz, si bien no están definidas como tal en la carta de Naciones Unidas, se enmarcan dentro de los capítulos VI, VII y VIII de la misma. Como explica Felipe Henríquez Palma¹⁹, “Las OMP (OPAZ) nacieron como medidas provisionarias (...) Si bien no se esperaba que ellas por sí solas resolvieran los conflictos, sus tareas han ido evolucionando hacia detener las hostilidades y ayudar a crear condiciones para que prospere el sistema del Capítulo VI, que contiene medios pacíficos de solución de conflictos. Estas operaciones han ido perdiendo su carácter puramente militar y día a día han ido incorporando un mayor número de civiles, para llevar a cabo tareas políticas y administrativas. En la última década se han realizado más Operaciones de Paz que en los cuarenta años previos y los trabajos de estas misiones han ido comprendiendo tareas cada vez más ambiciosas, incluyendo asistencia electoral, asistencia humanitaria, servicios de administración del Estado, promoción de la democracia y protección de los derechos humanos, entre otras”.

Conforme a los objetivos y principios expuestos en la Carta de las Naciones Unidas, se crea en la década de los noventa el Department of Peacekeeping Operations (DPKO) como parte de la estructura de la Secretaría General. El DPKO es el organismo especializado que se dedica a la asistencia de los Estados miembros y al Secretario General en sus esfuerzos para mantener la paz internacional y la seguridad.

La misión del Departamento es de planear, preparar, manejar y dirigir operaciones de pacificación de Naciones Unidas, de modo que, con eficacia puedan realizar sus mandatos bajo la autoridad total del Consejo de Seguridad y la Asamblea general, bajo el mando concedido al Secretario General.

Como se dijera anteriormente, Naciones Unidas, junto con las OPAZ, cuenta con distintos instrumentos para mantener la paz y la seguridad en el mundo, a saber:

¹⁹ Felipe Henríquez Palma El derecho internacional humanitario y las operaciones de paz de Naciones Unidas. www.icrc.org

Prevención de Conflictos²⁰: La prevención de conflicto propone prevenir el sufrimiento humano y actúa como una alternativa a costosas operaciones político-militares para resolver conflictos después de que ellos han estallado. Aunque la diplomacia preventiva sea un medio probado de prevenir el conflicto y sea todavía la medida política primaria para prevenir y resolver disputas, la experiencia de las Naciones Unidas en años recientes ha mostrado que hay varias otras formas de acción que puede tener un efecto preventivo de utilidad, incluyendo: despliegue preventivo; desarme preventivo; acción humanitaria; e imposición de la paz emprendido en contexto preventivo. Estos pueden implicar, con el consentimiento del Gobierno o Gobiernos afectados, una amplia gama de acciones en los campos de gobernabilidad, derechos humanos y el desarrollo económico y social. Por esta razón, el Secretario General ha usado el concepto de acción preventiva más bien que “la diplomacia preventiva” cuando se refiere a las causas de origen de conflicto.

La Construcción de la Paz²¹: se refiere a actividades apuntadas a asistir naciones para cultivar la promoción de paz antes, durante y después del conflicto. La construcción de la paz, es usada muy ampliamente, pero a veces para referirse solo a situa-

²⁰ www.un.org, *Conflict prevention* is meant to prevent human suffering and act as an alternative to costly politico-military operations to resolve conflicts after they have broken out. Although preventive diplomacy is a well-trying means of preventing conflict, and is still the primary political measure for preventing and resolving conflicts, the United Nations' experience in recent years has shown that there are several other forms of action that can have a useful preventive effect, including: preventive deployment; preventive disarmament; humanitarian action; and peace-building undertaken in preventive context. These can involve, with the consent of the Government or Governments concerned, a wide range of actions in the fields of good governance, human rights and economic and social development. For this reason, the Secretary-General has used the concept of preventive action rather than “preventive diplomacy” when addressing the root causes of conflict.

²¹ www.un.org (traducción de la autora) *Peace-building* refers to activities aimed at assisting nations to cultivate the promotion of peace before, during and after conflict. Peace-building is most often used very broadly but sometimes to refer to post-conflict situations only. In the broadest sense, peace-building is aimed at preventing the outbreak, the recurrence or continuation of armed conflict and therefore encompasses a wide range of political, developmental, humanitarian and human rights programmes and mechanisms. This requires short and long-term actions tailored to address the particular needs of societies sliding into conflict or emerging from it.

ciones de postconflicto. En un sentido más amplio, la construcción de paz apunta a la prevención del brote, la repetición o la continuación de conflicto armado y, por lo tanto, abarca una amplia gama de programas: político, de desarrollo, humanitarios y de derechos humanos y sus mecanismos. Esto requiere acciones de corto y largo plazo, adaptadas para dirigir las necesidades particulares de sociedades que se deslizan hacia el conflicto o emergen de él.

Pacificación²²: (o la resolución de conflicto) se refiere al empleo de un medio diplomático en convencer a las partes involucradas en el conflicto de cesar hostilidades y negociar un establecimiento pacífico de su discusión. Las Naciones Unidas por lo general pueden desempeñar un papel solo si las partes en disputa están de acuerdo. La pacificación excluye el empleo de fuerza contra una de las partes, para poner fin a las hostilidades. La utilización de medios militares supone una actividad que en el lenguaje de Naciones Unidas se menciona como “imposición de paz”.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz ²³: Cada operación tiene tareas específicas, conferidas por su mandato, pero

²² www.un.org (traducción de la autora) *Peacemaking* (or conflict resolution) refers to the use of diplomatic means to persuade parties in conflict to cease hostilities and to negotiate a peaceful settlement of their dispute. The United Nations can usually play a role only if the parties to the dispute agree to it. Peacemaking thus excludes the use of force against one of the parties to enforce an end to hostilities, an activity that in United Nations parlance is referred to as “peace enforcement”.

²³ www.un.org (traducción de la autora) *Peacekeeping Operation*: Each peacekeeping operation has a specific set of mandated tasks, but all share certain common aims-to alleviate human suffering, and create conditions and build institutions for self-sustaining peace. The substantial presence of a peacekeeping operation on the ground contributes to this aim by introducing the UN as a third party with a direct impact on the political process. In exercise of its tasks, DPKO aims to minimize the many risks to which peacekeepers may be exposed in the field. Peacekeeping operations may consist of several components, including a military component, which may or may not be armed, and various civilian components encompassing a broad range of disciplines. Depending on their mandate, peacekeeping missions may be required to: Deploy to prevent the outbreak of conflict or the spill-over of conflict across borders; Stabilize conflict situations after a cease fire, to create an environment for the parties to reach a lasting peace agreement; Assist in implementing comprehensive peace agreements; Lead states or territories through a transition to stable government, based on democratic principles, good governance and economic development.

todas comparten ciertos objetivos comunes: aliviar el sufrimiento humano, crear condiciones favorables y construir instituciones para la paz autónoma y duradera. La presencia sustancial de una operación en terreno contribuye a este objetivo introduciendo a las Naciones Unidas como un tercero con un efecto directo sobre el proceso político. En el ejercicio de sus tareas, DPKO apunta a reducir al mínimo los riesgos a los cuales las fuerzas de pacificación pueden ser expuestas en el campo.

Las operaciones de mantenimiento de la paz pueden incluir varios componentes, como el militar, que puede o ser armado y varios integrantes civiles que abarcan una amplia gama de disciplinas. Dependiendo de su mandato, las misiones de mantenimiento de la paz pueden requerir:

- Despliegue para prevenir el brote de conflicto o la extensión del mismo a través de fronteras;
- Estabilización de situaciones conflictivas después de un cese al fuego, crear un ambiente para que las partes puedan alcanzar un acuerdo duradero de paz;
- Asistir en la implementación comprensiva de acuerdos de paz;
- Guiar a los Estados o territorios por una transición hacia un gobierno estable, basado en principios democráticos, gobernabilidad y el desarrollo económico.

Imposición de la paz: Se encuentran amparadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las medidas de imposición de la paz constituyen la última solución cuando las partes no han aceptado o ha sido imposible ejecutar alguna de las medidas anteriores, es decir, se despliegan a falta de acuerdo de las partes implicadas. Supone la implementación de sanciones o medidas coercitivas dentro de las cuales está el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad. Esta medida no requiere el consentimiento de las partes.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA CHILENA EN MATERIA EXTERIOR

Dinámica de la Política Exterior Chilena Durante la Segunda Mitad del Siglo XX

La política exterior chilena durante la segunda mitad del siglo XX se encontró marcada, casi en su totalidad, por el contexto de la Guerra Fría. Al igual que el resto del concierto internacional, Chile se encontraba inserto en esta era ideológica de dicotomía radical que polarizó la vida política interna con comunistas y socialistas como partidarios del bloque soviético y con la derecha capitalista en oposición a ese modelo. La contingencia política nacional, que a su vez respondía a las dinámicas de las políticas internacionales, se vio reflejada en la formulación de la política exterior chilena.

En términos generales, “la política exterior chilena durante el siglo XX estuvo orientada de preferencia a maximizar las capacidades de la participación del país en el sistema internacional, en base a una estrategia de proyección de imagen, *statu quo* territorial, sujeción a las normas internacionales y proactivismo en materia de ayuda económica”²⁴. En otras palabras, durante este período de la historia chilena republicana fue donde se consolidan los principios fundamentales de nuestra política exterior: respeto a los tratados, solución pacífica de las controversias, adhesión irrestricta al derecho internacional, cooperación internacional, adhesión al multilateralismo de Naciones Unidas, etc.

La política exterior chilena en la década de los 60

La política exterior chilena había basado su capacidad de acción internacional en el diseño de una “imagen” y “prestigio”

²⁴ Emilio Meneses, “Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth” Century, 1902-1972” (1988), tesis doctoral, Oxford.

internacional, sustentado, fundamentalmente, en el trabajo diplomático en donde si bien diplomacia y política exterior se confundían en la práctica²⁵, fueron capaces de desarrollar una actuación positiva para el país.

“El equilibrio e imaginación con que se condujo la política exterior de Chile en la década del 60 dieron como resultado un significativo prestigio para nuestro país en la comunidad internacional, afianzando así una tradición histórica esencial para nuestra independencia y soberanía. La visión de la política exterior de los gobiernos de la época fue fiel reflejo de su actuación en el plano nacional y, como tal, constituye un eficiente complemento de nuestro quehacer político, económico y cultural. Política interna y externa se integraron durante las presidencias Alessandri y Frei Montalva en un concepto único de bien público y de interés nacional”²⁶.

“Un breve repaso a la escasa literatura que trata la política exterior de los períodos presidenciales de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) y Eduardo Frei Montalva (1964-1970) nos entrega una visión autocomplaciente o al menos moderadamente positiva de cómo los actores de aquella época juzgaban su desempeño y las circunstancias en que les tocó dirigir las relaciones internacionales de Chile. Son innegables los logros de la política multilateral chilena de aquellos años, resultado no menor de la semilla sembrada durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, período que se juzga como pionero y heroico desde la perspectiva del desarrollo de políticas que redundarían, a inicios y mediados de la década de los años sesenta, en una notable proyección de Chile en las organizaciones internacionales y sus organismos dependientes. La relativa popularidad internacional de Chile se reflejaba en la creciente presencia de sus delegados en las

²⁵ Sobre este punto ver: Emilio Meneses: “Política Exterior Chilena: Una Modernización Postergada”, Estudios Públicos N° 12, 1983.

²⁶ Carlos Martínez Sotomayor. Las perspectivas de las Relaciones Internacionales de Chile en su bicentenario. Exposición en la Universidad Católica de la Santísima Concepción (18-6-1998). Anales del Instituto Chile. 1998.

testeras de diferentes organismos dependientes de la ONU y OEA”²⁷.

Especialmente destacable en los años 60 son las concepciones que Chile expone en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del cual nuestro país formó parte en 1961 y 1962; y en la primera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, en Ginebra. Estas nociones fueron las siguientes²⁸:

1. *Universalización de las relaciones internacionales de Chile*. Sostuvimos que las relaciones diplomáticas de Chile solo estaban determinadas por el interés nacional, con sentido de pluralismo, sin sujeción a prejuicios ni esquemas ideológicos; y que tales relaciones no podían ser patrimonio exclusivo de las grandes potencias.
2. *Respeto universal de los derechos humanos y de la autodeterminación de los pueblos*. Uno de los principios más firmes y más activos de la política internacional de Chile fue en la época el respeto a la autodeterminación. Siempre dimos respaldo moral a los pueblos que trataban de superar la etapa colonial. Asimismo, para Chile constituyó un objetivo básico de su política la salvaguardia internacional, la salvaguardia de los derechos humanos.
3. *“Pacifismo Activo”*. Ninguna controversia, por difícil que sea, debe quedar al margen de una solución pacífica. Ningún problema carece de arreglo, con tal que exista en las partes la voluntad sincera de encararlo con sentido realista y con sujeción a normas de derecho. Este criterio, de pacifismo esencialmente activo, dictó nuestras actuaciones.
4. *Mayor equidad en las relaciones económicas internacionales*. La idea de un mundo con un enorme potencial tecnológico

²⁷ Emilio Meneses Ciuffardi, “La Crisis de Laguna del Desierto” Estudios Públicos, 80 (primavera 2000). Pág. 289.

²⁸ Carlos Martínez Sotomayor. Las perspectivas de las Relaciones Internacionales de Chile en su bicentenario. Exposición en la Universidad Católica de la Santísima Concepción (18-6-1998). Anales del Instituto Chile. 1998.

concentrado en un grupo relativamente reducido de países mientras el resto permanece en el atraso, repugnaba a la conciencia de nuestro tiempo. Afirmamos entonces que el progreso en las relaciones políticas no había ido acompañado por un avance paralelo en las relaciones económicas. En el orden político, la Carta de San Francisco y la Organización de las Naciones Unidas habían significado, indudablemente, un equilibrio menos precario en la comunidad internacional. Sin embargo, en esos años no se establecieron líneas fundamentales de equidad que regularan el comercio internacional y las relaciones económicas entre naciones de diverso grado de desarrollo. Chile fue el autor de la idea fundacional del Grupo de los 77.

Gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez

Bajo el Gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez se desarrolló una política internacional activa y propositiva, enmarcada en una fórmula de solidaridad internacional²⁹, especialmente con la región americana.

En relación a esto último, cabe recordar la formulación de una política para la reducción de armamento en América Latina, junto con la propuesta de declarar al continente americano zona desnuclearizada. A esto último se le ha denominado la “Doctrina Alessandri”.

Gran parte de los avances en materia de proyección internacional y participación en el ámbito multilateral es debido a la labor del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez Sotomayor (1961-1963). Cabe destacar que durante este período Chile participó activamente dentro de las Naciones Unidas, siendo miembro del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Comité de Descolonización.

²⁹ Cabe enfatizar que no se debe confundir con “Integración Americana”, como algunos historiadores interpretan este periodo chileno. Si bien no es el objeto de la presente investigación, es necesario establecer que el gobierno de Alessandri fue del tipo más bien nacionalista, respetuoso del sistema internacional pero nada más alejado de las corrientes americanas integracionistas.

En materia económica Chile adhirió al Tratado de Montevideo y pasó a integrar, en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), como primer esfuerzo destinado a facilitar la integración económica regional.

Su gobierno, en estas materias, no estuvo exento de problemas. Fue así como debió enfrentar conflictos con dos países vecinos: Argentina, por la zona de Palena, y Bolivia, por las aguas del río Lauca.

En materia diplomática estableció relaciones con los nuevos Estados independientes de África y Asia. En cumplimiento de un acuerdo de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1964 rompió relaciones diplomáticas con Cuba³⁰.

Con Alessandri, la política internacional chilena se mostraba ante el mundo como la expresión de una democracia relativamente madura, donde si bien era claro y explícito nuestro enmarcamiento con el bloque norteamericano dentro de la bipolaridad propia de la Guerra Fría, el país se comenzaba a mover con cierta altura en el juego político multilateral, tanto dentro del ámbito de Naciones Unidas, como de los Organismos Regionales.

Como afirma Cristián Medina Valverde, Chile obtuvo el respeto creciente de la comunidad internacional y ganó más independencia sin perder seguridad en el corto plazo. Dicha política se debió, en parte, a un malabarismo de la administración por mantener un delicado equilibrio político interno, hecho que se logró con un éxito destacable, ya que su administración fue, políticamente hablando, “la más tranquila del siglo XX en la historia de Chile”³¹.

³⁰ Sobre este punto ver: Ferandois, “Chile y la ‘Cuestión Cubana’ 1959-1964” (1982).

³¹ Cristián E. Medina Valverde, “Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública. 1960-1976” Memoria para optar al grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia Contemporánea. Madrid 2002.

Gobierno de Eduardo Frei Montalva

La política exterior del gobierno demócratacristiano, si bien se encuentra una continuidad en la orientación y énfasis que se le daba a la política exterior del gobierno antecesor, se proyecta internacionalmente procurándole una orientación a la visión integracionista con la región latinoamericana. Chile, como país dentro del concierto internacional, poseía un poder relativo insignificante y por ello se buscaba transformar a América Latina en un actor internacional de peso dentro del sistema político mundial.

La agenda internacional chilena se vio influida tanto por la lógica política de los no alineados, siendo la primera vez durante la Guerra Fría que el país se demarcaría de la total alineación norteamericana para moverse dentro de un nuevo bloque o alianza política en materia internacional, como por teorías económicas que buscaban crear economías de escala, teniendo como perspectiva poder salir a competir con terceros países. En términos generales, se buscaba una interdependencia económica que luego se extendiera a los ámbitos políticos, sociales y culturales. Junto con lo anterior, Frei Montalva respondía fielmente a sus ideales falangistas de reformismo católico y, si bien buscó nuevos horizontes multilaterales, su cultura política respondía fielmente al paradigma occidental.

“La política exterior de Frei Montalva se estrenaría en términos muy auspiciosos. Los demócratacristianos llegaron al poder en las mejores condiciones históricas posibles, escogidos por la política de Estados Unidos y Europa Occidental como modelo de alternativa democrática viable al castrismo revolucionario. En ‘política exterior’ ambicionaban hacer lo mismo que, con apoyo parlamentario abrumador, harían en política interna, es decir, avanzar en todos los frentes en forma simultánea. Así, aspiraban a reformar la carta de la OEA, realizar la integración latinoamericana, establecer un constructivo diálogo Norte-Sur, liderar el trato igualitario con Estados Unidos, iniciar un definitivo proceso de desarme continental, incorporar de pleno a Chile al bloque de los No Alineados y restablecer sólidos lazos diplomáticos con el mundo socialista. Para estos

fines contaban con un enorme capital de buena voluntad internacional. Además, el destino los había liberado milagrosamente de un molesto inconveniente: Alessandri había roto relaciones con Cuba en agosto de 1964”³².

Como resultado del enfoque integracionista, en 1969 nuestro país en conjunto con Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, dieron origen al Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino, al que en 1974 se sumó Venezuela.

Gobierno de Salvador Allende Gossens

El gobierno de la Unidad Popular proponía en su programa mantener relaciones con todos los países, aun cuando el mismo programa anunciaba una política de “internacionalismo proletario” y un rechazo a las formas de imperialismo, haciendo clara alusión a Estados Unidos.

En el discurso presidencial del 21 de mayo de 1971, Allende expresó: “La política internacional del Gobierno de la Unidad Popular no es sino la proyección en el plano externo de la forma como se ha concebido y definido nuestro quehacer histórico: iniciar en nuestra Patria la construcción del socialismo como único camino eficaz para que las grandes masas, encabezadas por el proletariado, alcancen el pleno ejercicio del poder y el justo uso de la riqueza común”.

Con lo anterior, Chile por primera vez en su historia se desmarcaba políticamente del ámbito occidental dentro de la polarización de la Guerra Fría; en otras palabras el país “cambiaba de bandos”, en un contexto global donde las relaciones entre los dos actores principales del escenario mundial se tornaban cada vez más complicadas.

Allende, a través de su canciller Clodomiro Almeida, restablece las relaciones con Cuba. Asimismo, se refuerzan las relaciones con Moscú.

³² Emilio Meneses Ciuffardi, “La Crisis de Laguna del Desierto”, Estudios Públicos, 80 (primavera 2000). Pág. 291

Además, se establecen relaciones diplomáticas con todos los países de la Europa Oriental y el Asia socialista. Se estrechan vínculos con la OLP (Organización de Liberación Palestina) y movimientos independentistas africanos.

Si bien la política exterior del Presidente Allende proponía y sustentaba la idea de una integración latinoamericana, en la práctica los ejes de las relaciones exteriores pusieron su énfasis en las relaciones con la Unión Soviética y Cuba. Sobre los primeros los comunistas llevaban el monopolio de las relaciones; los socialistas, en cambio, con Cuba. A pesar de lo anterior, las relaciones con Moscú fueron menores de los que se piensa.

A pesar de que Allende fue condecorado con la medalla Lenin de la paz y, en su discurso de agradecimiento señala que Chile ve a la URSS como su hermano mayor, marcando el claro alineamiento de Chile al marco soviético, el apoyo de ellos para con Chile fue menor.

Se crean convenios de cooperación bilateral sin ninguna ventaja especial para Chile (incluso con resultados negativos, como en la pesca). Cabe recordar que para la crisis de 1972 el Presidente viaja a buscar apoyo y solo consigue préstamos menores y de uso exclusivo en el mercado soviético. “El bloque socialista carecía de capacidad financiera, solo otorgaba los subsidios a los países ya integrados plenamente al marxismo y exigía compensaciones onerosas a sus ayudas económicas”³³.

El caso cubano es totalmente distinto, puesto que existió un compromiso total desde la visita del mismo Fidel Castro el año 71. Tanto así, que la presencia cubana en Chile preocupaba a la región –dividida ideológicamente en la pugna este-oeste–, llegando la OEA a dedicar una sesión especial, en 1972, en la que se concluye que la embajada de Cuba en nuestro país era el principal foco de agitación sudamericana.

³³ Cristián E. Medina Valverde, “Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública. 1960-1976” Memoria para optar al grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia Contemporánea. Madrid 2002.

La relación de Chile con EE.UU. fue claramente menos intensa que los gobiernos anteriores. Nixon apoyó económicamente a la oposición, antes y después de las elecciones.

“En el frente vecinal la posición de Chile continuó decayendo. En 1971 Argentina denunció el Tratado de Arbitraje de 1902, viéndose obligado a un complejo proceso de negociaciones que terminaron en los Acuerdos de Salta, firmados el mismo año. Mediante ellos, Argentina lograba reducir el espacio de manobra para dirimir por arbitraje solo lo que se refería al Beagle. El árbitro ya no era solamente la Corona británica, sino que debía apoyarse en un informe en derecho de un panel de cinco jueces de la Corte de la Haya”³⁴.

Chile bajo el régimen militar

La política exterior durante este período queda completamente subordinada a la política interna. El proceso que se venía desarrollando en materia de política exterior durante el siglo XX, se estanca, debido a que las nuevas autoridades de gobierno desplazaron estas materias de la agenda política por prioridades de carácter nacional.

El nacionalismo del régimen militar miró con escepticismo los organismos internacionales, en especial a Naciones Unidas, fundándose en una lectura casi maniqueísta de dichas entidades. En palabras de Heraldo Muñoz: “los militares le imprimieron a la política exterior de Chile su propio sello técnico y su particular visión anticomunista del mundo, dando origen a lo que denomino estilo pretoriano-ideológico. Este estilo se distingue por ser directo y altamente ideológico; tiende a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos; y está asociado más bien con personal castrense que con diplomáticos de carrera”³⁵. Con esto Chile por primera vez en la historia del siglo XX rompe con su tradición multilateralista de trabajo internacional enmarcado en el contexto de las Naciones

³⁴ Ibíd.

³⁵ Muñoz, Heraldo: *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Prospel-CERC, Ediciones del Ornitórrinco, 1986, p. 36.

Unidas, y con ello se aleja políticamente también de las organizaciones regionales tales como la OEA.

El gobierno militar, al asumir el poder, rompe inmediatamente los lazos con el bloque socialista y los países de la órbita soviética: Unión Soviética, Polonia, la República Democrática Alemana, Bulgaria, Hungría, el reino de Camboya y Vietnam del Norte³⁶. Con Cuba, junto con romper relaciones, se expulsan los diplomáticos de ese país acreditados en Chile.

Por otro lado, se reanudaron y reforzaron los vínculos diplomáticos con la República de Vietnam del Sur, Corea del Sur, Sudáfrica, Israel, países que a su vez tenían problemas en los organismos multilaterales. Uno de los grandes aciertos en estas materias fue mantener las relaciones con China, decisión que respondió a una visión estratégica del rol que jugaría dicho país en el concierto internacional.

Si bien el aislamiento nacional durante la época de Pinochet debe ser entendido en su contexto histórico y de Guerra Fría donde “la política exterior del régimen militar inauguró un deliberado estilo de confrontación ideológica con el bloque soviético y sus aliados, haciendo del anticomunismo el eje central de su postura internacional”³⁷, no es menos cierto que el nacionalismo del régimen militar respondía también a la incomodidad que le producía enfrentar los temas de Derechos Humanos que cualquier aproximación a los Organismos Internacionales conllevaría.

Por lo anterior, el régimen militar estuvo exento políticamente de iniciativas de carácter internacional. Actuaba de manera defensiva ante el mundo y los organismos internacionales. Con esto el país cerraba sus puertas a la internacionalización de nuestra política interna y al cuestionamiento por parte de la comunidad internacional con respecto a los conflictos que se

³⁶ No se rompieron los vínculos con China, Rumania y Yugoslavia.

³⁷ Durán, Roberto y Wilhelmy, Manfred. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, N° 2, año 2003. Pág. 274.

presentaron en Chile sobre derechos humanos. En relación a este período afirmaba recientemente el ex Comandante en Jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, que el país se encontraba inserto en: “una visión –por cierto generalizada en los diferentes actores sociales nacionales y organizaciones en todo el mundo– que llevó a la radicalización del conflicto y a la imposición de una lógica de confrontación, que llegó a aceptar como legítimos todos los procedimientos y medios de lucha como métodos para obtener o mantener el poder. Una visión que condujo a la comprensión de la política desde una perspectiva que consideraba enemigos a los que eran solo adversarios y a la reducción del respeto a las personas, su dignidad y sus derechos. Una visión, en fin, que se constituyó en un sello distintivo de nuestras relaciones políticas, sociales y económicas, y que se mantuvo imperante entre nosotros los chilenos, durante muchos años, como la propia Guerra Fría que la inspiraba”³⁸.

La diplomacia militar que se entabló, en términos generales, no tenía la experiencia política para manejarse en el ámbito multilateral. El mundo castrense había sido excluido en los últimos años de la formulación y ejecución de la política exterior y la formación militar establecía un carácter propio, pero de poca sintonía con la comunidad internacional.

Chile, históricamente, había basado su diplomacia en el mantenimiento de una imagen y prestigio internacional que el gobierno militar no priorizó en mantener. El país se encontraba entrampado en una posición que se presentaba insostenible en el tiempo tanto económica como políticamente.

A pesar de lo anterior, Chile bajo Pinochet había optado por abrirse al mundo en materia comercial como nunca antes en su historia.

“Hacia fines de 1973 la economía chilena estaba virtualmente cerrada al comercio exterior. Los aranceles de importa-

³⁸ Declaración de prensa del CJE General Juan Emilio Cheyre de *La Tercera*, 4 noviembre de 2004.

ción promediaban el 105% y variaban entre 0 y 105%. Las importaciones también estaban limitadas por amplias barreras no arancelarias (para 2.300 posiciones arancelarias se requería de licencias previas, mientras que otras 3.000 se encontraban prohibidas) y por diez distintos tipos de cambio oficiales fijados por el Banco Central para diferentes transacciones. Detrás de estas barreras había surgido una base manufacturera políticamente poderosa, pero económicamente débil. Por otra parte, la orientación hacia el interior de la economía había perjudicado el crecimiento de las exportaciones, concentrándolas en solo algunos productos, especialmente el cobre (75% del total de las exportaciones)³⁹. “Se adoptó una política de *shock*, destinada a forzar la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, empujando al mismo tiempo al comercio exterior hacia una apertura unilateral de importaciones y fuerte promoción de exportaciones. La promulgación e inmediata ejecución del Decreto-Ley 600 en 1974 liberalizó el régimen de inversiones extranjeras, lo cual contrariaba la filosofía nacional-estatista del Pacto Andino, institución en la que Chile jugó un rol importante en los años de los Presidentes Frei Montalva y Allende. Dichas discrepancias obligaron al retiro de Chile de esa entidad en 1976. Por otro lado, se inició una política de desregulaciones y privatizaciones en diversos ámbitos y sectores productivos de la economía nacional, originándose una singular división de posiciones frente a la situación chilena al interior de los países desarrollados. Mientras algunos de estos observaban expectantes estos drásticos cambios, otros se inclinaban por denunciar el costo político y social que significaba un régimen autoritario”⁴⁰.

En materia vecinal, el gobierno militar no estuvo exento de problemas limítrofes. En 1978 Chile enfrentaba tensos escenarios tanto con Perú –que provenían desde el 75–, como con Argentina que mantuvieron al país al borde de la guerra y situaron en alerta al gobierno militar. Si bien el conflicto peruano fue

³⁹ Juan Andrés Fontaine, *Transición Económica y Política en Chile: 1970-1990*, Estudios Públicos, 50 (otoño 1993).

⁴⁰ WILHELMY, Manfred y DURAN, Roberto. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Rev. Cienc. Polít.* (Santiago), 2003, vol. 23, n.º. 2, p. 273-286. ISSN 0718-090X.

superado en corto tiempo, el conflicto argentino escaló a niveles insospechados, siendo necesaria la intervención del Papa Juan Pablo II.

Como explica el recientemente fallecido ex canciller Carlos Martínez Sotomayor: “su Majestad Británica decidió como árbitro la controversia entre Chile y Argentina sobre la región del canal Beagle. El Laudo, de 18 de abril de 1977, reconoció la soberanía chilena sobre las islas Picton, Lennox y Nueva. Insatisfecho con el Laudo, el Gobierno argentino lo declaró insanablemente nulo. La actitud argentina ocasionó una grave tensión entre ambos países que los tuvo al borde de la guerra. Felizmente, la misión de paz enviada a las dos naciones por el Papa Juan Pablo II en la persona del cardenal Antonio Samoré, permitió que ellas aceptaran recurrir a la mediación de la Santa Sede. La gestión mediadora permitió que, después de arduas negociaciones, celebraran el Tratado de Paz y Amistad de 29 de noviembre de 1984. En este Tratado Argentina reconoce tácitamente la validez del Laudo británico”⁴¹.

Con Bolivia el escenario fue temporalmente más favorable. En 1974 comienzan los acercamientos entre el General Pinochet y el General Banzer que culminarían en el llamado “Abrazo de Charaña”, instancia en que Chile propone otorgar un corredor terrestre que desembocaba en el océano Pacífico, al norte de Arica. Como es sabido, esta iniciativa no prosperó, debido a la negativa de Perú⁴².

El fin de la Guerra Fría y el retorno de la democracia a Chile

El año 1989 marca, casi coincidentemente, el fin de dos procesos: uno mundial y otro nacional.

⁴¹ Carlos Martínez Sotomayor. Las perspectivas de las Relaciones Internacionales de Chile en su bicentenario. Exposición en la Universidad Católica de la Santísima Concepción (18-6-1998). Anales del Instituto Chile. 1998.

⁴² De acuerdo a disposiciones del tratado de límites con Perú de 1929, cualquiera cesión de tierras en aquella zona a un tercer país, debía contar con el visto bueno de la otra parte involucrada.

Al finalizar el período del gobierno militar y traspasar el poder a la Concertación de Partidos por la Democracia, el mundo ya no era el mismo de hace 17 años.

La caída del Muro en Berlín marcaba simbólicamente el fin de una era y el fin de una concepción de la política y las relaciones internacionales. Estados Unidos había “ganado” la guerra, sin embargo, por primera vez en la historia, el oponente no recibía intervención de ningún tipo, se alentó y apoyó su proceso democratizador y de apertura económica desde una respetuosa, pero atenta distancia.

Junto con lo anterior, el fin de este período marcó un fuerte vuelco en el clima dominante entre Estados soberanos.

El mundo había cambiado. El fracaso de las ideologías trajo consigo el fin del principio de la Base Territorial del Poder⁴³ que había regido al mundo los últimos siglos y abrió el espacio a un nuevo concepto: la globalización. Con ello, junto con sus oportunidades y beneficios, emergía tanto el aumento y exacerbación de varios conflictos localizados donde su mayor visibilidad provocaba tensiones internacionales de naturaleza muy distinta a las del período anterior. Terminaba una era y nacía un nuevo desafío en términos de seguridad internacional que necesitaría una respuesta cada vez más global.

Esta disminución del poder de los Estados se ve por tanto materializada en la paulatina entrega de poder a nuevas o viejas instituciones del sistema internacional

Para Chile la radical transformación del escenario internacional, junto con la voluntad de diálogo y negociación de los pueblos y gobiernos, condujeron a una solución pacífica de los conflictos y a la renovación del ideal multilateralista de nuestra política exterior.

⁴³ Ricardo Riesco Jaramillo, Div. Publicaciones y Artículos.

La política exterior de los gobiernos concertacionistas. Gobierno de Patricio Aylwin Azócar: “Chile y su reinserción internacional”

El gobierno de Patricio Aylwin marcó un giro fundamental para la política exterior que Chile desarrollaría en la última década del siglo XX y cómo se incorpora al nuevo escenario internacional en los inicios del siglo XXI.

Bajo dicho gobierno, Chile opta por dejar de ser un país encerrado en sí mismo y aislado del contexto internacional, para incorporarse de lleno al mundo.

Luego de recibir la presidencia del General Augusto Pinochet, el Presidente Patricio Aylwin fijó su principal objetivo en reinsertar a Chile en el mundo, basándose en principios del multilateralismo.

El período del primer gobierno concertacionista es una etapa de transición política y, por ello, todo análisis de la política exterior de aquellos años se debe hacer bajo el contexto del prisma político interno.

En el ámbito internacional, durante el gobierno del Presidente Aylwin se restablecieron relaciones con naciones de Europa Central y del Este, de América Latina, África, Oceanía y el Caribe. Se fortalecieron las relaciones con Asia y se encaminaron los esfuerzos para darle una mayor proyección a Chile hacia el Pacífico. Se implementó una red de interrelaciones políticas con Latinoamérica y el Caribe. Junto con lo anterior, el país, consciente de los cambios que venían en la dinámica de las relaciones internacionales tras el fin de la Guerra Fría y apostando a un modelo multilateral de trabajo internacional, se decidió en apoyar el papel que asumió las Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales y se involucró en el enfrentamiento de las nuevas amenazas que, por su misma naturaleza, requerían de un enfoque verdaderamente global, como la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, el desarrollo económico y social y la defensa de los derechos humanos, desde el comienzo⁴⁴.

⁴⁴ En el caso específico de la participación chilena en Operaciones de Paz, el caso fue distinto como se verá más adelante.

“También se puso énfasis en la búsqueda de una política realista y congruente con los recursos y posibilidades del país. Pese a los llamados de algunos sectores a asumir una posición de liderazgo en la región, el Presidente Aylwin resistió la tentación de mantener una política de prestigio. Más bien, el nuevo gobierno partió de la base de que tanto el liderazgo, como el prestigio, no debían ser el fruto de decisiones voluntaristas, sino representar el reflejo de las condiciones objetivas que exhibiera el país. Los escasos recursos que disponía Chile lo obligaban a ser selectivo en sus prioridades y proyección externa y a concentrarse en aquellos temas que eran de relevancia directa para los intereses nacionales”⁴⁵.

Para lograr el desarrollo de su agenda internacional, el Presidente Aylwin adoptó una “Diplomacia Presidencialista”. Con ello hay un énfasis en destacar, junto con su reconocido prestigio internacional, la figura del Presidente como líder de la transición democrática.

El Presidente Aylwin planteó seis metas específicas con el objetivo de reinsertar a Chile en la comunidad internacional⁴⁶:

1. Recuperar la presencia internacional de nuestra patria, mediante una acción realista que se inspire en los valores y principios referidos, con especial énfasis en el respeto de los Derechos Humanos.
2. Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región.

⁴⁵ Carlos Portales, Alberto Van Klaaren, La política exterior chilena en un mundo de cambio, Revista *Proposiciones*, Numero 25, 1994

⁴⁶ Revista *Cono Sur* Vol. IX, Número 1, enero-febrero de 1990.

4. Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.
5. Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo y;
6. Reforzar los Organismos Multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.

Como explica Iván Witker⁴⁷, “este nuevo compromiso que asume la política exterior de Chile, deja de lado el *wishful thinking*, que en versiones de un espíritu cepaliano o tercermundista impregnaron la política exterior de Chile en los sesenta y setenta, respectivamente, para dar paso a un criterio normativo que podría consolidarse en el tiempo y madurar en un eje central en la formulación de política exterior. Y que el compromiso democrático que asume la política exterior de Chile a partir de los noventa, tiene un evidente carácter disruptivo con todas y cada una de las tendencias observadas a los últimos periodos de la historia de las relaciones exteriores de Chile”.

El Presidente Aylwin, en la sesión del congreso pleno del 21 de mayo de 1991, expresó: “tenemos la convicción de que estamos avanzando por la buena senda, sin que nos inspiren afanes protagonicos, sino tan solo el anhelo de participar constructivamente en la comunidad internacional, guiados por el deseo de cooperar en pro del mejor entendimiento entre todas las naciones. Reitero, nuevamente, que en este ámbito, más que en ningún otro, el Gobierno aspira y hace todo lo necesario en tal sentido a que nuestra política exterior constituya una ‘política de Estado’, fruto de un gran consenso nacional, por encima de las diferencias partidistas. Creemos, de este modo, servir con la mayor lealtad y eficacia los superiores intereses de Chile”.

⁴⁷ Iván Witker, “La cláusula democrática y la política exterior de Chile en los noventa: de la singularidad instrumental a la elaboración teórica”. Revista UNIVERSUM N 16. Universidad de Talca.

“La política internacional de la transición constituyó un caso significativo del estilo marcadamente transnacional en el estilo de las relaciones exteriores. En adelante, los procesos políticos regionales ejercerían gran influencia en la definición de las prioridades de la política exterior, lo que afectaría el uso de determinados instrumentos políticos y diplomáticos, particularmente en el ámbito del multilateralismo”⁴⁸.

“La estrategia de la “reinserción internacional” durante la administración de Aylwin consistió, entre otras, en una positiva aceptación externa del proceso de recuperación de las tradiciones democráticas y el comienzo de la tarea de enfrentar las consecuencias políticas, jurídicas y humanitarias del período autoritario”⁴⁹.

En palabras del propio ex Presidente en el marco de una entrevista concedida en 1994:

“En el aspecto de las relaciones internacionales, el cambio entre mi gobierno y el anterior fue sustancial. Durante el régimen pasado se dio la apertura económica, hubo una transformación económica, lo que es un saldo favorable que dejó el régimen militar. Eso no se puede negar. Sin embargo, bajaron ciertas ínfulas en el sentido de que Chile se batía solo con el mundo, con los grandes. Se le dio la espalda a América Latina, no hubo un esfuerzo serio por ganarse simpatías en Europa, se dejó el contacto con Asia como aventuras del sector privado, sin una política sistemática”.

“En estos cuatro años, la situación internacional de Chile cambió radicalmente. En gran medida, la causa fue el impacto político que significó la vuelta a la democracia y el término de la dictadura. Pero, además, hubo una acción deliberada, sin as-

⁴⁸ Wilhelmly, Manfred y Durán, Roberto. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Rev. Cienc. Polít.* (Santiago), 2003, vol.23, N°2, p.273-286. ISSN 0718-090X.

⁴⁹ Durán, Roberto y Wilhelmly, Manfred. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, N° 2, año 2003. Pág.280

pavientos, de parte del gobierno. Yo pedí una política internacional de tono menor. Mi instrucción al Ministerio de Relaciones Exteriores fue de la tónica de: no quiero que Chile pretenda convertirse en *vedette*, porque después de haber sido *vedette* al revés durante quince o dieciocho años, sale muy feo que uno pretenda reivindicarse de todo y ser un héroe; vámonos prudentemente, modestamente, tratando de recuperarnos. Fue una acción persistente, y se avanzó sobre todo en las relaciones con los países de América Latina y de Asia”⁵⁰.

Si bien no es objeto del presente libro, en el ámbito económico, el gobierno de Aylwin y los que le siguieron mantuvieron los elementos básicos del modelo económico heredado del período anterior, teniendo como consecuencia la consolidación de un patrón con la ventaja de que los factores y circunstancias políticas que antes lo restringían, en democracia se robustecían. Cabe recordar que durante este período, nuestro país negoció acuerdos de libre comercio y de complementación económica con México, Bolivia, Colombia, Venezuela y Argentina. A la vez comenzaron las negociaciones de integrar nuestra economía al Tratado NAFTA y están los inicios de nuestra integración en APEC. Junto con lo anterior, Chile comienza a participar activamente en foros internacionales como la OEA y se incorpora a nuevos, como el Grupo de Río y, en calidad de miembro pleno, al Parlamento Latinoamericano.

En síntesis, y como afirmaban Carlos Portales y Alberto Van Klaaren: la política exterior no era un fin en sí misma, sino un medio para respaldar y potenciar los objetivos políticos y económicos internos. Se buscó consolidar una política realista, eficaz y centrada en la promoción de intereses nacionales concretos y específicos. Estos intereses incluyeron, asimismo, la voluntad de contribuir de manera efectiva y permanente a la construcción de un nuevo orden internacional, pero esta contribución debía ser congruente con las capacidades e inserción del país en el mundo.

⁵⁰ José Bengoa, Eugenio Tironi, Una mirada retrospectiva: entrevista a don Patricio Aylwin Azócar, Revista *Proposiciones*, Número 25, 1994, Pág. 8.

Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Bajo el gobierno de Eduardo Frei la política exterior no varía sustancialmente en su discurso teórico. Hay una continuidad, donde los objetivos son los mismos, pero surgen nuevas terminologías: “Diplomacia para el desarrollo” y “Política Exterior para los nuevos tiempos”. Sobre esta última, su programa proponía lo siguiente:

“Profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional”⁵¹.

Esta apuesta por una mayor apertura económica quedó muy bien reflejada en las declaraciones realizadas por el entonces canciller, Carlos Figueroa Serrano, quien en una entrevista concedida al diario *El Mercurio* a solo tres días de haber asumido el nuevo gobierno, señaló que la política exterior debía convertirse en “un instrumento de desarrollo social”, subrayando que para ello era necesario que aquella se fundamentara en tres aspectos principales: “primero, la que ha dado resultado, que es la apertura internacional, segundo; insertarse en todos los convenios unilaterales que sirvan a sus intereses comerciales y tercero explotar todas las formas de acuerdos bilaterales que permitan expandir el comercio de las exportaciones.

La posición expresada por el entonces canciller no hizo otra cosa que confirmar lo que, en líneas generales, ya había señalado el actual Mandatario en su Programa de Gobierno, en el cual el énfasis ya no estaba puesto en solidaridades de carácter polí-

⁵¹ Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, página 124.

tico, sino que en los deseos de convertir a la política exterior en un instrumento para los propósitos económicos y sociales, situación que necesariamente pasaba por una reforma a la Cancillería, tal como lo venía solicitando el sector empresarial desde el gobierno de Aylwin”⁵².

Bajo el gobierno del Presidente Frei comienza un trabajo en materia de exterior con una agenda más consistente, en la que se superaba la lógica transicional del país, para plantear objetivos claros y con proyección de país.

Este trabajo se debe a la labor de los cancilleres del período en cuestión, en donde el Presidente descansaba en sus habilidades para el diseño y conducción de estas materias. Sobre lo mismo Iván Witker explica: “los problemas cognoscitivos del círculo decisonal en materia de trabajo externo empezaron a ser resueltos bajo el gobierno de Frei, bajo influencia directa del ministro de Exteriores, José Miguel Insulza, el homo politicus por esencia del período”⁵³.

Se plantearon lineamientos generales en la consecución de los objetivos planteados, los cuales pueden ser sintetizados en cuatro, a saber⁵⁴:

1. Diversificación de las relaciones internacionales;
2. Adecuada conjugación entre bilateralidad y multilateralidad;
3. Apertura a los mercados; y
4. Política de regionalismo abierto.

⁵² Cristián Garay Vera, Raimundo Heredia Vargas. Chile frente al proceso de integración regional e internacional. Revista de Historia. Universidad de Concepción año 8 Vol. 8 1998

⁵³ Witker, Iván. La política exterior de Chile frente a la teoría de las relaciones internacionales. 1990-1999. Bicentenario, revista de Historia de Chile y América. Volumen 4, N° 1. 2005. Pág. 62.

⁵⁴ Cristián Garay Vera, Raimundo Heredia Vargas. Chile frente al proceso de integración regional e internacional. Revista de Historia .Universidad de Concepción año 8 Vol. 8 1998.s

A pesar de lo anterior, el énfasis del Presidente Frei estuvo en consolidar la posición de Chile en el mundo y transformarlo en un socio comercial confiable. Con esto, el Presidente tomó la decisión de definir el interés nacional en términos económicos. De esta manera, se decidió reorientar la política exterior nacional para convertirla en elemento esencial del desarrollo nacional.

Como explica Witker: “los *issues* freístas apuntaron a participar crecientemente en el proceso de la globalización. Bajo el criterio rector de desplegar una diplomacia para el desarrollo, vinculó al país con aquellos ámbitos conocidos en relaciones internacionales, como las nuevas dimensiones del poder (tecnología, comunicación, información, comercio y finanzas) o *soft power*, según Nye”⁵⁵.

Por lo anterior, la diplomacia chilena medía sus éxitos por los acuerdos de libre comercio firmados, confiada en que el éxito de Chile proveería de “puente” a la región tanto físicamente como en su *know how*. Era precisamente en este último punto donde se materializaba la “política exterior para los nuevos tiempos” en el ámbito regional.

“También en este período la diplomacia multilateral de Chile tuvo una especial satisfacción, con evidentes implicaciones en el estatus internacional del país. Después de varios años, Chile se incorporó, nuevamente, en el Consejo de Seguridad de la ONU. Fue imprescindible y estratégico asumir una posición clara y fundada sobre este punto. Fue indispensable, por cuanto el reingreso de Chile al Consejo de Seguridad, necesariamente implicó reperfilarse el ámbito de lo multilateral entre las prioridades de nuestra política exterior, factor que estuvo presente durante el resto de los años noventa. Fue también estratégico, en la medida en que la diplomacia chilena no pudo sustraerse de un proceso cuyo objetivo consistía en asegurar para Naciones Unidas un mayor y/o un mejor logro de objetivos políticos concretos, tanto en el plano de las decisiones

⁵⁵ Witker, Iván, La Política Exterior de Chile frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales. 1990-1999. Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América, Volumen 4, N° 1. 2005. Pág. 58.

de la Asamblea General (en materia de recursos y políticas presupuestarias), como en el de las decisiones emanadas del Consejo de Seguridad (especialmente en lo concerniente a las nuevas estrategias de “mantención” y/o “imposición” de la paz)”⁵⁶.

Es importante destacar que las agendas de Relaciones Exteriores y Defensa no tenían los mismos énfasis. Siendo así como durante el período de Frei, los avances más significativos de integración en la región que se pueden mencionar, son los acercamientos en el área de defensa.

Estas aproximaciones, sin embargo, no fueron de carácter multilateral, sino que fueron trabajados bajo un carácter binacional con Perú, Brasil y Argentina. Fruto de estos acercamientos se crearon instituciones para la cooperación en seguridad y defensa, a saber⁵⁷:

Con Argentina	Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) Reuniones 2+2
Con Perú	Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE) Reuniones 2+2
Con Brasil	Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)

El país se había posicionado como un competidor en los grandes mercados, pero no lograba tomar un liderazgo político en la región y por extensión tampoco lo encontraba dentro de la política multilateral.

El país buscaba ser un líder, de acuerdo con sus capacidades, pero no asumía las responsabilidades que ello conlleva en el ámbito multilateral, más específicamente en el ámbito de la

⁵⁶ Wilhemy, Manfred y Durán, Roberto. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. Rev. Cienc. Polít. (Santiago), 2003, vol.23, N°2, p.273-286. ISSN 0718-090X.

⁵⁷ Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III, Número 3.

paz y la seguridad internacional. Fue así cuando ya a fines del gobierno del Presidente Frei y, en una iniciativa promovida principalmente por su otrora canciller José Miguel Insulza conjuntamente con su Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma; Chile –mediante el Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, publicado en el *Diario Oficial* N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999– establecía la “Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”. Con ello se iniciaba un proceso en nuestro país en donde, como se verá más adelante, no fue entendido fácilmente por la comunidad tanto de defensa, como civil y académica.

Estas medidas no tuvieron los efectos esperados. El escenario regional era más bien distante a la realidad chilena. Crecían antipatías a la política exterior chilena que resultaba frente al creciente sentimiento neoamericanista, a lo menos excluyente y arrogante.

Todo esto se vio agravado por el cambio de los regímenes políticos en la región, puesto que por razones que no corresponde ahondar en el presente trabajo, los pueblos latinoamericanos comenzaban un proceso de crisis institucional, dando paso a falta de gobernabilidad, lo que catapultó a la presidencia a líderes de corte populista.

Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

El Presidente Ricardo Lagos se presenta como el gran estratega de la política exterior chilena del período de la Concertación. A diferencia de sus antecesores, se propuso que Chile asumiera una actitud más protagónica a nivel internacional. Chile era un socio confiable, pero también se podía transformar en un jugador dentro de la esfera política regional y multilateral, derribando así los mitos de nuestra dependencia política de la agenda económica.

Junto con lo anterior, hay una apreciación de la globalización, como una oportunidad para el país, más que una amenaza.

Como él mismo lo explicara, desde el comienzo en su programa de gobierno: “La política exterior del país del comienzo del próximo milenio debe tener ciertos rasgos distintivos que, manteniendo la continuidad de lo realizado hasta hoy, exprese un ánimo innovador y el desafío de los cambios que la época impone. En tal sentido la política exterior de Chile debe:

1. Responder a criterios permanentes, sustentándose, como elemento fundamental de continuidad histórica, en ciertos principios básicos como son, por ejemplo, el apego al Derecho Internacional, la intangibilidad de los tratados, la solución pacífica de las controversias y la promoción y defensa de los intereses nacionales.
2. Procurar la paz y la seguridad regional, por lo que debe continuar con los esfuerzos para promover relaciones de cooperación, amistad e integración con los países de la región, reevaluar los esquemas de seguridad y profundizar los regímenes de creación de confianza mutua.
3. Promover, consolidar y defender la democracia y derechos humanos, reafirmando, especialmente en vista de los recientes acontecimientos en Ruanda y en Kosovo y del caso Pinochet, un compromiso con la consolidación universal de los derechos humanos y con las iniciativas para promover la globalización ordenada de los derechos de las personas.
4. Promover una inserción económica externa balanceada, de manera de permitir la diversificación y el desarrollo de nuevos mercados, la agregación de valor a las exportaciones, el mejoramiento y el aumento de estas, la generación de empleos de calidad, la contribución al desarrollo regional interno y el aumento de la inversión productiva, la apertura financiera que salvaguarde la estabilidad empresarial, productiva y social de nuestro país, la protección del medio ambiente, de los recursos naturales no renovables y el respeto y promoción de los derechos laborales.
5. Considerar prioritariamente la identidad latinoamericana, región en la que Chile más ha expandido sus exportaciones

de productos con mayor valor agregado y en donde tiene crecientes conexiones energéticas, se concentran sus más grandes inversiones externas y se multiplican los lazos políticos, económicos y culturales. Ello no significa, sin embargo, que su política exterior deba estar amarrada a un compromiso regional incondicional o a la búsqueda de consensos idealistas, sino sencillamente reconocer los múltiples elementos en común que unen a Chile con los otros países de la región, además de que puede tener importantes ventajas de proyección extrarregional si fortalece su identidad con su entorno natural.

6. Priorizar sus relaciones con los países vecinos, de manera de asegurarle al país un entorno de paz y desenvolvimiento económico sobre la base de la estabilidad y prosperidad también de sus vecinos, por lo cual tiene que aprovechar todas las oportunidades para acrecentar la cooperación vecinal.
7. Prestar especial atención a los “países con criterios coincidentes”, es decir con aquellos que sin ser de la región latinoamericana compartan con Chile intereses concretos económicos o políticos, sin por ello descuidar, ciertamente, las relaciones asimismo privilegiadas con las potencias claves del sistema internacional”⁵⁸.

El gobierno de Lagos asumió con 14 TLC en materia económica firmados con 47 países, herencia del trabajo de las administraciones anteriores y la continuación en su gobierno de los mismos. A pesar de lo anterior, el Presidente tuvo la audacia política de priorizar una nueva agenda, teniendo como objetivo central de la política exterior chilena contribuir a la paz y la seguridad en el mundo.

Con Lagos en La Moneda, comienza una aproximación de las agendas de exterior y defensa, trabajando profesionalmente y dividiendo las materias históricas de la agenda de la defensa.

⁵⁸ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999.

Se produce una distinta valorización de los recursos de defensa, llegando a concretarse una sincronía entre ambas agendas materializadas en la actual participación chilena en Haití, donde por primera vez en nuestra historia, Chile participa masivamente en una Misión de Imposición de la Paz bajo el mandato de las Naciones Unidas.

Esto último se liga, casi naturalmente, a la campaña que eligió a José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA, en la que el país enfatiza su candidatura no basado en su solidez económica, sino que en una solidez política que tiene las capacidades y se compromete con la paz, la seguridad y el desarrollo de la región.

Lagos realiza su política exterior desde la región latinoamericana, que es nuestro ámbito natural. Junto con ello, enfatiza en la necesidad de lo que él denomina “diálogo entre regiones en el marco de la alianza de civilizaciones”. Lo que se entiende en la creciente interdependencia del nuevo orden global, en un mundo donde los conflictos deben ser enfrentados multilateralmente y cualquier liderazgo político que Chile aspire debe ser concertado en ese ámbito.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA CHILENA EN MATERIA DE DEFENSA

La política de defensa es una de las funciones primarias del gobierno y tiene como finalidad, según el Libro de la Defensa 2002, “proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional”⁵⁹.

Edward Warner⁶⁰ define la política de defensa como: “la variedad de actividades que lleva a cabo el Estado para proteger y promover su seguridad nacional. Estas acciones están, en su mayoría, asociadas con el desarrollo, mantenimiento y empleo de las capacidades militares nacionales. Los compromisos en esta área son los productos de la deliberación, decisión y ejecución del gobierno. La formulación de políticas en materias de seguridad involucra su propia serie de participantes individuales y de grupo, y está marcada por un patrón distintivo de formulación de políticas, negociación e implementación política. A lo que Michael Dillon⁶¹ agrega: “la toma de decisión en defensa tiene que ver no solo con la negociación de recursos para la defensa y la decisión de cómo deberían asignarse, sino también con la construcción de los límites políticos y el carácter de la comunidad política misma”.

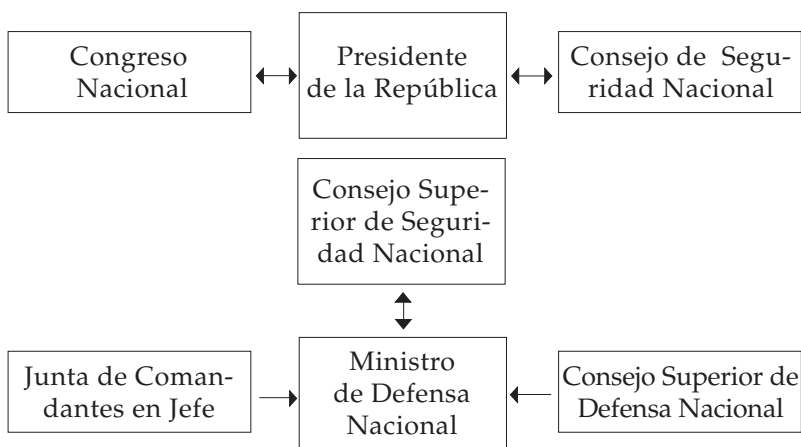
⁵⁹ Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte I, punto 2. Pág. 23

⁶⁰ Warner, Edward L., Structure and Process, en: Horton, Frank, Roberson, Anthony, Warner, Edward L. (eds). Comparative Defense Policy. Baltimore, John Hopkins University Press, 1974.

⁶¹ Dillon, Michael G. (ed). Defence Policy Making: Comparative Analysis. Leicester University Press, 1988.

En Chile, el Libro de la Defensa Nacional define nuestra política de defensa como: “el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los cuatro Campos de Acción del Estado con el propósito de enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Prácticamente, representa la materialización de la defensa en cuanto un conjunto normativo, que explica “qué” tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país”.

Chile posee un régimen presidencialista, por lo que la figura del Presidente constituye el primer nivel en la conducción de la defensa. Junto con ello, distintos órganos cumplen funciones, según el ordenamiento legal nacional, a saber: Congreso Nacional, Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de Seguridad Nacional. Estos dos últimos organismos asesoran al Presidente; el Congreso por su parte, junto con su labor en los proyectos de ley relativo a la Defensa, aprueba la ley de presupuesto y junto con el Ejecutivo deben autorizar la salida de tropas al extranjero.



Fuente: Libro de la Defensa Nacional 2002.

En un segundo nivel se encuentra el Ministerio de Defensa, el cual trabaja coordinada y directamente con el Ejecutivo. En el ministerio se ejecutan las labores de planificación y dirección para lo que cuenta con la asesoría de La Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.JJ), del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) y del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA).

Chile es un país que, abierta y públicamente, ha declarado no tener reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal. Es una nación que se encuentra satisfecha con lo que tiene, no obstante tiene la necesidad y el deber de proteger firmemente lo que posee en lo básico: su población, su soberanía, su identidad, su territorio y su capacidad económica.

Por lo anterior, la organización de la defensa es un problema permanente y básico de toda organización política. Nuestra política de defensa es una política de Estado. Ella refleja los grandes consensos nacionales que tenemos los chilenos en esta área fundamental de la sociedad y del Estado, lo que permite también ser más estables y eficientes en su ejecución. Sobre esto mismo el Libro de la Defensa Nacional agrega: “la Política de Defensa es, propiamente, una política de Estado que debe fundarse en los valores, principios y tradiciones propios de Chile. En tanto política de Estado, exige estar por sobre el juego político contingente y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. Su permanencia en el tiempo es válida en la medida en que no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Es decir, paralelamente, necesita tener suficiente dinamismo, de manera que pueda adaptarse a los cambios que ocurran en la situación internacional y que afecten a la Seguridad Nacional. Además, es preciso que sea concordante con el posicionamiento del país en el sistema internacional, con los riesgos y amenazas por enfrentar, con la realidad geográfica nacional y, también, con la tradición en materia de defensa. En su formulación se debe considerar la participación de todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidades directas en la defensa, destacándose el papel protagónico del Ministerio de Defensa y de las FF.AA., como asimismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras del Poder Legislativo. En la medida en

que es expresión de un concepto nacional de la defensa, también resulta conveniente atender la opinión de otras instituciones, estatales o privadas, que posean un conocimiento calificado para la materia⁶².

Desde principios de los años 90, los especialistas en defensa y seguridad han tenido la tarea de desarrollar teorías y predecir escenarios en tiempos signados por una alta volatilidad e incertidumbre en el desarrollo de los acontecimientos internacionales.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 han sido, para muchos, el gatillador de un nuevo sistema de confrontaciones; para otros, la ratificación de que nos encontramos frente a un nuevo tipo de violencia originada a principios de la última década.

Junto con lo anterior, la globalización ha introducido con fuerza una agenda de conflictos de nuevo tipo que se han sumado a los conflictos tradicionales a los cuales nos había acostumbrado la era moderna y que eran básicamente entre Estados. Estas nuevas amenazas, muchas veces sobrepasan la capacidad del Estado como ente autónomo y suponen la creación y el reforzamiento de relaciones interdependientes de cooperación entre los nuevos actores en las políticas de defensa.

La agenda de las relaciones internacionales está basada en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía significa, entre otras cosas, que la seguridad militar, fuertemente condicionada por la defensa de los “intereses nacionales” en un escenario global donde existe una hegemonía político-militar, no domina consistentemente la agenda. Bajo esta lógica la fuerza militar deja de ser empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región, cuando predomina la interdependencia compleja⁶³. El desarrollo de la denominada “interdependencia compleja”, descrita por Keohane y Nye, se caracteriza por tres elementos principales:

⁶² Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III

⁶³ Keohane, Robert y Nye Joseph “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires 1988. p. 41.

- La existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, los que incluyen tanto nexos informales entre elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales;
- La agenda de las relaciones internacionales está basada en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía significa, entre otras cosas que la seguridad militar –fuertemente condicionada por la defensa de los “intereses nacionales”– no domina consistentemente la agenda;
- La fuerza militar deja de ser empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja⁶⁴.

La política de defensa chilena durante la segunda mitad del siglo XX

La política de defensa chilena durante la segunda mitad del siglo XX se enmarca dentro del contexto de Guerra Fría y de los cambios sociales y políticos en los planos nacional, regional y mundial.

El Gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-64), asume una visión más bien idealista en estas materias. Fue así como impulsó una iniciativa de desarme continental que nunca prosperó.

Si bien su programa, a pesar de lo anterior, no era esencialmente propositivo, sí se le reconocen grandes cambios a nivel administrativo, tales como el DFL N° 1.181 de 1960, que significó un gran avance en el plano de la constitución de un sistema de defensa, y la Ley N° 13.196 que fijaba un porcentaje de las utilidades del cobre para financiar los gastos en equipamiento de las FF.AA.

⁶⁴ Keohane, Robert y Nye Joseph “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires 1988. p. 41.

Esta última ley permitió que las FF.AA. mantuvieran un ingreso permanente por parte del Estado sin obligarlos a negociarlo con el gobierno y la clase política, hecho que históricamente había ligado necesariamente a los partidos políticos con el mundo castrense.

Fue así como los temas de la defensa, entendidos en el marco de las crecientes ideologías y utopías que impregnaban la política interna del país, comenzaban lentamente a aislarse de la agenda partidista, distanciando estos dos mundos.

“Durante el gobierno de Alessandri los gastos militares chilenos continuaron siendo bajos debido, fundamentalmente, a tres razones: primero, la Administración consideraba que las iniciativas de desarme y los entendimientos políticos directos eran más eficientes y económicos que una preparación militar efectiva y proporcional a la amenaza potencial. Segundo, la disciplina económica y austeridad en el gasto pasaron a ser objetivos fundamentales de esta gestión. Tercero, el material necesario sería obtenido por el Programa de Ayuda Militar. Es así como, entre 1961 y 1964, Chile recibió armamento terrestre para el equipamiento aproximado de una brigada”⁶⁵. Este fuerte incremento, como es sabido, provenía mayormente de un apoyo norteamericano lo que se traducía en una dependencia con el país del norte.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-70) no hubo una propuesta de política de defensa.

La revolución en libertad de Frei abarcaba aspectos ajenos a esta realidad y se le fue dejando prácticamente en un segundo plano. El programa de gobierno de Frei, en relación a las FF.AA, establecía que: “a estas les daremos el trato justo y digno a que son acreedoras por su importancia y hermosa tradición; se cuidará de la organización orgánica y material de las instituciones

⁶⁵ Javier Urbina, 1984. “Aspectos Militares de las Relaciones Chileno-Norteamericanas en el Contexto de la Seguridad Hemisférica”, Mimeo, Seminario Política Exterior Chilena. Instituto Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. pp. 24-25.

armadas para que cumplan con sus funciones específicas y resguarden la seguridad interna y externa del país”⁶⁶.

Como afirma Andrea Ruiz-Esquide: “se pensaba que una muy buena política internacional de integración, iba a terminar, a la larga, por hacer innecesarios los ejércitos y el gasto militar y en consecuencia, no había una verdadera política de defensa”, más aún “entre los nuevos equipos dirigentes no había una política específicamente definida para ellas; se las definía por ausencia”⁶⁷.

Como explica Meneses⁶⁸, en el terreno de la Defensa propiamente tal, el gobierno de Frei no fue particularmente efectivo si nos atenemos a sus objetivos originales. Cuando en 1965 la Armada de Chile toma conocimiento de que Argentina planeaba cambiar su portaaviones por uno más moderno, se origina un movimiento para que Chile también adquiriera uno. El gobierno se opuso a la iniciativa. Los demócratacristianos en el poder miraron el problema del portaaviones como muchos latinoamericanos tienden a hacerlo: como un asunto de estatus y como símbolo inequívoco de una voluntad armamentista que atentaba contra su plan de integración, sin interesarse por consideraciones tácticas o estratégicas involucradas. Independiente del problema financiero –Chile en ese momento no lo tenía– y de la factibilidad técnica, la administración quería mantener un equilibrio político favorable dentro de las Fuerzas Armadas.

Como se entenderá, el desconocimiento práctico que se le dio a las FF.AA, no solo los alejó de una masa crítica civil que entendiera y comprendiera su naturaleza, sino que los marginó de los aportes que las FF.AA entregan a la vida nacional.

Durante el gobierno de Frei Montalva, no existió una política de defensa definida, la realidad política nacional, que se encontraba sumergida en discusiones ideológicas y teóri-

⁶⁶ Eduardo Frei: Discurso programático de Gobierno del 18.6.64, en *Dos Discursos*, ED. del Pacífico, 1964, Pág. 65-66.

⁶⁷ Andrea Ruiz-Esquide: *Las FF.AA. durante los Gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende*. CED.1993.

⁶⁸ Emilio Meneses. *Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile 1943-1973*. ‘Estudios Públicos N° 35, 1989

cas, terminaron por comenzar un proceso de politización de la defensa y sumarla erróneamente en la dialéctica política.

Con esto las FF.AA quedan relegadas en términos de la priorización que se daba en la agenda programática del gobierno democratacristiano. Esta decisión tuvo efectos, tanto de aislamiento y desconocimientos en los niveles políticos, como precariedades en los económicos para las distintas ramas de la defensa⁶⁹.

Entre 1965 y 1970, el Ejército dejó de percibir US\$ 17,8 millones, la Armada no recibió US\$ 20,4 millones y a la Fuerza Aérea se le retuvieron US\$ 30,7 millones, lo que da un saldo no invirtiendo cercano a los US\$ 69 millones en moneda de esos años⁷⁰.

Junto con lo anterior y como se ve a continuación, la falta de inversión en defensa tenía su correlato con problemas de tipo estratégico en la región.

GASTOS DE DEFENSA Y PERSONAL UNIFORMADO DE ARGENTINA, PERÚ Y CHILE EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA⁷¹

Gasto en País/Año US\$ millones	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	289	331	405	300	341	428	510	S/D	S/D	432
Perú	48	67	69	97	105	122	133	186	153	174
Chile	103	113	137	108	119	136	136	141	133	125

⁶⁹ Estos temas no se ahondarán por no ser objeto de la presente investigación.

⁷⁰ Emilio Meneses. Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile 1943-1973. Estudios Públicos N° 35, 1989.

⁷¹ Emilio Meneses. Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile 1943-1973. Estudios Públicos N° 35, 1989. Pág. 56.

**Personal
Militar
(miles)**

Argentina	130	130	121	130	118	132	133	143	144	145
Perú	42	43	55	53	49	50	50	50	50	51
Chile	41	41	45	42	47	45	66	63	63	64

“Al asumir los militares en Argentina en 1966, Chile quedó aislado política y estratégicamente en el Cono Sur. El nuevo ministro argentino Nicanor Costa Méndez parecía decidido a no aceptar las proposiciones chilenas de arbitraje en el Beagle, y efectivamente así ocurrió. La crisis fronteriza de Laguna del Desierto había envenenado el ambiente y Chile, para salir del paso, realizó concesiones a Argentina que se mantuvieron escondidas de la opinión pública. El arbitraje de Palena fue conocido en 1967; su resultado dejó aparentemente satisfechos a ambos gobiernos, produciéndose una breve tregua”⁷².

Contrario a las aspiraciones de desarme militar en la región al que aspiraban las autoridades, en la realidad ocurrió todo lo contrario. La falta de visión estratégica, el desconocimiento militar y el diagnóstico al menos ingenuo de las relaciones regionales por parte del gobierno demócratacristiano, había dejado a Chile en un peligroso lugar dentro del equilibrio militar del cono sur.

Este descontento dentro del mundo militar quedaría de manifiesto cuando en 1969 se produciría el “Tacnazo” al mando del general Roberto Viaux Marambio, el que buscaba obtener mejores condiciones salariales, la obtención de recursos para renovar los equipos logísticos y el cambio en la comandancia en jefe.

⁷² *Ibíd.*

El programa de gobierno del Presidente Salvador Allende⁷³ (1970-73), al igual que su antecesor, presentaba un escaso conocimiento de la naturaleza de estas materias, sin embargo existió en ellos un interés especial. Francisco Rojas afirma que el Gobierno de Salvador Allende “tuvo interés en mantener buenas relaciones con las FF.AA. porque entendía que ellas eran cruciales para darle viabilidad el profundo proceso de cambios que impulsaba la coalición izquierdista y, en segundo lugar, porque algunos sectores del gobierno valoraban efectivamente la función de defensa, como era el caso del Presidente Allende”⁷⁴. Si bien, lo anterior es cierto, vale precisar que esta valorización tenía un carácter más bien ideológico por todos conocida.

Con Salvador Allende las FF.AA son transformadas en un instrumento y sus altos mandos en actores políticos sumergidos en una coyuntura política, ajena a la naturaleza y objetivos de la Defensa Nacional. Lo anterior, sumado al complejo escenario, tuvo repercusiones políticas por todos conocida, que no se ahondarán por no ser objeto de la presente investigación.

En términos generales se puede afirmar que en Chile, producto de los cambios políticos que abarcan gran parte de la segunda mitad del siglo XX, habían desembocado ya incluso antes del gobierno militar, en una inexistente relación de la política exterior y de defensa en una falta de desarrollo de un pensamiento estratégico acorde a las nuevas características internacionales, tanto desde el mundo militar, como civil. No existía una real y fluida coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional que se expresaran en definiciones de objetivos nacionales.

El 11 de septiembre de 1973, una Junta de Gobierno toma el control del país. Esta junta fue presidida por el entonces Comandante en Jefe del Ejército General Augusto Pinochet Ugarte.

⁷³ Ver las 40 medidas de la Unidad Popular

⁷⁴ Rojas Aravena, Francisco. 1996. “Inserción internacional de Chile y su política de defensa”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11(3): 18-22.

El contexto histórico mundial y del país relegaba una definición de una política de defensa ante las necesidades nacionales de restablecer el orden y reconstruir la institucionalidad perdida; en este sentido la función de la defensa se vio extendida a cumplir funciones no propias a su naturaleza, enmarcadas dentro del contexto de la Doctrina de la Seguridad Nacional, propio de la lógica de la Guerra Fría.

Ahora bien, a pesar de estar los militares en el poder, los ajustes en materias presupuestarias para las FF.AA no fueron especialmente generosos; sin embargo, se corrigió y actualizó su marco legal otorgándoles cierta autonomía y, por tanto, seguridad de la clase política. Fue así como en materias económicas, el gobierno militar produjo cambios significativos en el sistema de financiamiento de las FF.AA. A partir de la ley del cobre se realizan dos modificaciones: una en 1973 y otra en 1985, dando origen a la nueva Ley N° 18.445. Con esto se elevó el rendimiento al 10% de las exportaciones de Codelco, incluyendo metales diferentes al cobre y se colocó un piso anual de US\$ 180 millones. Con esto se le garantizó una entrada fija a las FF.AA que le permitiera proyectar sus compras a corto y mediano plazo con la seguridad de una entrada mínima anual.

En el contexto regional, el serio deterioro de nuestras relaciones con Perú y Argentina en la segunda mitad de los 70 encontró al país con un sistema defensivo muy débil, tanto en calidad, como en cantidad, consecuencia del descuido de muchos años. Esta situación nos llevó con Argentina a un conflicto que escaló a niveles insospechados y que, finalmente, fue solucionado mediante una intervención papal, concluyendo con la redacción del Tratado de Paz y Amistad firmado en Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984.

En las relaciones con Bolivia bajo el gobierno militar, se dio el avance más significativo para recoger la aspiración marítima del país altiplánico. A partir del abrazo de Charaña entre Augusto Pinochet y su par boliviano Hugo Banzer, comienzan las negociaciones que no llegarían a buen puerto por la negativa peruana a la propuesta del corredor por la línea de la Concordia.

La política de defensa nacional durante los gobiernos concertacionistas

El gobierno de Patricio Aylwin se encuentra inserto en un proceso de normalización institucional, período dentro del cual la defensa se transforma en un rol fundamental.

Su gobierno contó con la presencia de Pinochet en el mando de la Comandancia en Jefe del Ejército, lo cual daría pie a un período de tensas y confrontacionales relaciones⁷⁵.

A pesar del contexto político, el gobierno de Aylwin desarrolló una política de defensa, la cual si bien no sufriría cambios significativos sino hasta la siguiente administración, sentó las bases de una adecuación del sistema nacional al contexto internacional. Como se explicara en el mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional del 21 de mayo de 1993: "En el contexto de la política activa de defensa seguida por mi gobierno, hemos continuado avanzando en diversos cambios y ajustes exigidos por los tiempos, tales como el reemplazo gradual de la cantidad por la calidad, la racionalización en el empleo de recursos humanos, la multiplicación de las actividades de entrenamiento, la intensificación de los ejercicios combinados y las acciones conjuntas y la creciente participación en las acciones de paz de Naciones Unidas"⁷⁶.

Los objetivos planteados por el primer gobierno concertacionista en estas materias se pueden reducir principalmente a dos. Por una parte, mantener la capacidad de disuasión y defensa de la nación frente a las contingencias que pudiesen afectar nuestra seguridad y otro de carácter más político, de ajuste de funcionamiento de las fuerzas armadas y de las fuerzas de orden y seguridad con la etapa de transición que el país vivía.

⁷⁵ Contra la opinión de las FFAA, el Presidente creó la Comisión de Verdad y Reconciliación para investigar los crímenes más extremos, fundamentalmente la desaparición de personas. Finalmente fue redactado el Informe Rettig.

⁷⁶ Patricio Aylwin Azócar Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional. Parte relativa a la defensa nacional. 21 de mayo de 1993.

Sobre el primero, su fundamento principalmente estuvo en cambiar cantidad por calidad, adecuando las necesidades a las capacidades del país, ya que durante el gobierno militar debido, por una parte, a las crisis vecinales con Perú y Argentina y, por la otra, de la propia participación de los militares en el gobierno, las FF.AA habían crecido numéricamente a cantidades que no eran aceptables para las necesidades del país. Sobre el segundo, la tarea no se terminaría de realizar, al menos en el ámbito del Ejército, sino hasta que asumiera el Gral. Ricardo Izurieta el mando de la institución castrense. A pesar de lo anterior existieron avances significativos, especialmente en el área internacional, que como explicaba el ex ministro de Defensa Patricio Rojas: “una de las principales y más logradas tareas del gobierno del Presidente Aylwin ha sido la reinserción internacional de Chile. De allí que desde el inicio de nuestra gestión impulsáramos una nueva etapa de apertura militar internacional. Hay que recordar que nuestro país se había visto sometido a fuertes limitaciones y prohibiciones en materia de cooperación, adquisiciones y transferencia de tecnología militar. Hoy esa situación ha cambiado completamente y tenemos nuevas y abiertas relaciones militares con las principales potencias del mundo. Así, restablecimos tempranamente la cooperación militar plena de Chile con los EE.UU., seguida de nuevos emprendimientos con el Reino Unido, Francia, España y Alemania”⁷⁷.

El trabajo realizado se tradujo, entre otras cosas, en establecer nuevas relaciones bilaterales con los países vecinales, traducándose en mecanismos de consulta, reuniones conjuntas de jefes militares, intercambios y visitas frecuentes.

A pesar del escenario político, donde claramente la prioridad estaba centrada en el enfrentamiento con el General Pinochet, acción que fue desarrollada permanentemente por el Ministro de Defensa Patricio Rojas, existieron avances de importancia, entre los que destacan los inicios de las Medidas de Confianza Mutua en la región, lo que se debió tanto a la voluntad política de las autoridades civiles, como de las autoridades castrenses.

⁷⁷ Patricio Rojas, Ministro de Defensa de don Patricio Aylwin. Discurso pronunciado el 2 de marzo de 1994. FASOC, Vol. IX, N°. 1.

Durante el segundo gobierno concertacionista de Eduardo Frei Ruiz -Tagle, se comienza a trabajar en lo que se denominó la modernización del Estado, proceso dentro del cual la Defensa ocupaba un punto esencial.

Las tensiones históricas entre el mundo civil y la comunidad castrense no se encontraban del todo superadas; sin embargo, existieron elementos claves para trabajar de un modo profesional las tareas que se debían cumplir.

La llegada del nuevo Comandante en Jefe del Ejército Gral. Ricardo Izurieta Caffarena⁷⁸, el progresivo recambio generacional dentro de las filas y el rol que jugó el ministro Edmundo Pérez Yoma permitieron diseñar e iniciar el proceso de modernización del Ejército, entendiendo la necesidad de insertar la política de defensa en una estrategia de desarrollo nacional. Esto último no fue un proceso exclusivo del ejército, siendo así como lentamente se fue adoptando al resto de las FF.AA.

Uno de los grandes objetivos de entonces era lograr definir una política explícita de defensa, lo que consolidaría, a su vez, el proceso democrático que vivía el país. Para lograrlo se ideó una política que se denominó: “Proceso de Institucionalización de la Política de Defensa”, el cual estaba basado en cuatro ideas principales⁷⁹:

⁷⁸ Al asumir el mando del ejército el Gral. Izurieta, existía aún una suerte de aislamiento político de las FF.AA del trabajo conjunto con la clase política. El Gral. Izurieta comenzó el trabajo de sacarlas de tal condición. Fue así como presentó audazmente una postura más cooperativa en materia de derechos humanos para comenzar el proceso de liberar a las FF.AA. de este legado y concentrarse en planes de modernización. Dentro de sus iniciativas se destacan, por ejemplo, la voluntad de Izurieta de facilitar a los tribunales los nombres de los oficiales que trabajaron en la CNI. Pero el hecho más trascendental fue la aceptación de la iniciativa del ministro Pérez Yoma de participar en la mesa de diálogo, conforme a lo propuesto por las FF.AA., con los abogados de derechos humanos y otras personalidades con el objetivo de producir información sobre los desaparecidos. El General Izurieta es quien tiene la visión y la voluntad política de abrir la institución al diálogo como una manera de contribuir a la cohesión de la sociedad chilena.

⁷⁹ Witker, Iván. La política exterior de Chile frente a la teoría de las relaciones internacionales. 1990-1999. Bicentenario, revista de Historia de Chile y América. Volumen 4, N° 1. 2005. Pág. 60.

1. Consolidar la idea de la Defensa Nacional como un compromiso de toda la ciudadanía.
2. Alcanzar una mayor coordinación y coherencia a la función estatal de la Defensa.
3. Promover medidas que fortalezcan la paz en la región.
4. Armonizar una política de defensa acorde con las nuevas realidades mundiales.

Para lograrlas, como explica Francisco Rojas, se buscó fortalecer la participación de los órganos de la defensa (Consejo Superior de Seguridad Nacional, Junta de Comandantes en Jefe, Estado Mayor de la Defensa Nacional). La principal tarea en 1996, dentro de este ámbito, fue la elaboración de un Libro Blanco de la defensa que recoja el consenso nacional en la materia⁸⁰.

El nuevo contexto mundial, pero sobre todo nacional, había creado la necesidad de llevar a cabo una “Política de Defensa explícita”, entendida como una Política de Estado, nacional y suprapartidaria. Fue así como en 1997 se publica el “Libro de la Defensa Nacional”, siendo el primero en la región.

Como el Presidente explicara en su discurso del 21 de mayo del mismo año: “durante mi mandato, hemos avanzado en la consolidación e implementación de lo que hemos denominado una Política de Defensa Explícita, entendida como política de Estado y responsabilidad de toda la Nación, que persigue dos objetivos primordiales: mantener nuestras Fuerzas Armadas en un nivel apto para el desempeño de su misión fundamental de defensa, y a la vez contribuir a acrecentar la seguridad regional y los progresos hacia la paz en la esfera internacional”⁸¹.

⁸⁰ Francisco Rojas Aravena, Inserción Internacional de Chile y su Política de Defensa, FASOC, Año 11, N° 13, julio-septiembre 1996.

⁸¹ Extracto del discurso anual del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, realizado el 21 de mayo de 1997, en el Congreso Nacional.

Con la disminución de las tensiones surge, por parte de la clase académica y del mundo civil, la inquietud de conocer sobre los temas de la defensa y la seguridad. Comienzan los acercamientos en el ámbito académico y social, asumiendo la idea por ambas partes de que la seguridad no es un tema exclusivo de las FF.AA, sino que compromete a toda la nación.

Dentro del ámbito del Ejército comenzaron a materializarse cambios trascendentes⁸² que iniciaron el proceso de modernización. Las principales áreas fueron: formación y doctrina, en la cual destaca la reformulación del sistema educacional, adaptación organizacional, donde destaca la reorganización de las unidades logísticas, sustentabilidad, donde se buscó la ejecución de proyectos de defensa adecuados a la realidad nacional, plataformas de apoyo y una proyección internacional del Ejército, se impulsó la activa participación en nuevas misiones de paz, concurrencia a cursos en el extranjero y la coordinación de acciones e intercambios con otras instituciones civiles y militares de diferentes países y el fomento de las medidas de confianza mutua.

Lo anterior buscó “provocar un cambio estratégico integral en la institución, concordante con las exigencias futuras para la función militar, optimizando la gestión administrativa y logrando potenciar la acción y efectividad del Ejército”.⁸³

Las distintas ramas de las FF.AA. siguieron sus respectivos procesos de modernización, aun cuando a distinto ritmo, junto con ello comenzó a potenciarse trabajos conjuntos.

Dentro del ámbito de las políticas específicas de Defensa, bajo la administración del Presidente Frei, en el ámbito internacional presentaba los siguientes objetivos⁸⁴:

⁸² Teniente General Ricardo Izurieta Caffarena, Ejército de Chile: Exposición del Comandante en Jefe del Ejército con motivo de la reorganización del Ejército y del nuevo diseño de la Fuerza, Fasoc, Año 16, N° 3 y 4, julio-diciembre, 2001

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Gonzalo García Pino, Exposición para el Seminario “Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional en América Latina”. Brasilia, 2-3 de mayo de 1994.

- a) Participar en las iniciativas internacionales tendientes a lograr la paz y la cooperación, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional, resguardando los superiores intereses de nuestra patria.
- b) Desarrollar un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana.
- c) Profundizar la internacionalización de la economía chilena, generalizando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada incorporación.

En materia internacional se realizaron Acuerdos de Cooperación y Memorandos de Entendimiento con: Alemania, Brasil, Ecuador, EE.UU., El Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Honduras, México, Italia, Jordania, Nicaragua, Perú, Portugal, Rusia y Suecia.

En materia vecinal, la agenda de la defensa logró importantes acercamientos bajo un carácter binacional con Perú, Brasil y Argentina. Fruto de estos contactos fueron creadas instituciones para la cooperación en seguridad y defensa, a saber⁸⁵:

Con Argentina	Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) Reuniones 2+2
Con Perú	Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE) Reuniones 2+2
Con Brasil	Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)

Junto con lo anterior, coordinadamente entre las instituciones armadas, se centraron las distintas agregadurías según la mayor relación por institución.

⁸⁵ Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte III, Número 3.

Fue así como se traspasó la Agregaduría Militar de Corea a la Armada, el Ejército incrementó el intercambio con Alemania como centro del sistema europeo y comenzaron los acercamientos con Turquía, Australia y la India.

Destacable fue la visita del Comandante en Jefe del Ejército a Bolivia, siendo la primera en la historia del país, en el marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos⁸⁶, y una posterior visita a Chile de su homólogo boliviano en respuesta a una invitación cursada por el Ejército.

Con la llegada del Presidente Ricardo Lagos a La Moneda se continuó y profundizó el proceso de modernización de las FF.AA. Junto con ello, el programa presidencial de Lagos, le dio un importante y detallado desarrollo al ámbito de la defensa, tanto en términos de ideas, como de extensión. Comparativamente con los programas de sus antecesores, sus propuestas son más progresistas y de acorde con los nuevos escenarios globales, a saber:

“Los conceptos de la defensa deben estar en sintonía con el mundo actual, caracterizado por el desarrollo de relaciones internacionales que propenden a despejar viejas controversias esencialmente limítrofes y avanzar en acuerdos de seguridad, a través del fortalecimiento y profundización de medidas de confianza mutua vecinal y regional, que permitan mayor transparencia en las relaciones de defensa. A Chile le interesa promover más multilateralismo, más soluciones pacíficas a las controversias, y menos discrecionalidad en el sistema internacional. Las bases de la política de defensa son las definidas en el Libro de la Defensa Nacional. La defensa nacional es una tarea de toda la comunidad, pero a las FF.AA. les cabe una responsabilidad especial en cuanto constituyen la base disuasiva indispensable a partir de la cual Chile construye vínculos de amistad y cooperación con su entorno regional. El país requiere de Fuerzas Armadas altamente preparadas, profesionales y eficientes. El gobierno de Ricardo Lagos compromete su acción en el logro permanente de este importante objetivo.

⁸⁶ Ver Anexo: Entrevista al Teniente General Ricardo Izurieta Caffarena.

- Garantizaremos un financiamiento suficiente para las necesidades de la Defensa Nacional. Continuaremos con la racionalización en la asignación de los recursos del sector, actualizando los sistemas logísticos, todo ello en la medida en que se logren acuerdos regionales al respecto y se profundice la confianza mutua con los países vecinos. Revisaremos el mecanismo establecido en la Ley Reservada del Cobre en cuanto a inversiones.
- Avanzaremos en la modernización del sector Defensa, propendiendo al desarrollo de una masa crítica de civiles expertos que garantice la articulación de las perspectivas civil y militar en la defensa nacional. Asimismo, incentivaremos la integración a los temas de defensa de las universidades, los centros científicos y tecnológicos y la empresa privada.
- Continuaremos desarrollando relaciones de cooperación, paz e integración, especialmente con los países de la región latinoamericana. En concreto, apoyaremos decididamente el Perfeccionamiento de la Zona de Paz establecida por el Mercosur y consolidaremos y ampliaremos su política de confianza mutua, atingente tanto a asuntos militares, como los de carácter político, diplomático, educativo y cultural, de suerte que en todos esos campos tengan lugar intercambios de informaciones y de personal, además de acciones conjuntas.
- Acrecentaremos la presencia chilena en operaciones de paz, y una estrecha articulación de la política exterior y de defensa en el desarrollo de un pensamiento estratégico acorde a las nuevas características internacionales. Esto supone una fluida y permanente coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.
- Continuaremos el proceso de perfeccionamiento del sistema de conscripción militar, en la perspectiva de avanzar hacia un sistema mixto que combine la voluntariedad con la mayor participación de profesionales en unas Fuerzas Armadas cada vez más complejas tecnológicamente.⁸⁷

⁸⁷ Extracto del Programa de Gobierno de don Ricardo Lagos Escobar: Para Crecer con Igualdad. Primer Gobierno del Siglo XXI.

El escenario actual nos recuerda que detrás de la inseguridad hay causas políticas, económicas y sociales; de ahí que las estrategias de seguridad no competan únicamente a los aparatos militares, sino que deben ser diseñadas conjuntamente entre la sociedad y el Estado. Es así como en el año 2002 se decide actualizar el Libro de la Defensa, más acorde con los nuevos tiempos.

Como explicaba la ex Ministra de Defensa, y actual Presidenta, Michelle Bachelet, en relación con el Libro de la Defensa de 1997, el texto de 2002 presenta tres diferencias generales importantes⁸⁸:

Primero, *incorpora temas del todo nuevos*, como el concepto de seguridad humana y las convenciones de derecho internacional humanitario; la política de desminado humanitario y la política de desarrollo de zonas fronterizas; la doctrina de conducción conjunta de las Fuerzas Armadas; el proceso de integración de la mujer a las instituciones castrenses; y la metodología estandarizada acordada con Argentina para medir el gasto en defensa.

Segundo, *explica y aborda la adaptación de diversas materias a la Política de Defensa*, como un enfoque basado en el análisis de las tendencias internacionales; la ampliación de la política chilena de Operaciones de Paz; la explicitación de las funciones del Ministro de Defensa Nacional y la modernización del Servicio Militar Obligatorio.

Tercero, *asume enfoques más modernos acerca de conceptos centrales de la Política de la Defensa*, como la noción de seguridad nacional, respecto de la cual se precisa su alcance y se amplía el concepto al llevarlo desde una concepción centrada en el Estado a las preocupaciones de seguridad de la persona humana; también se adopta el enfoque de la arquitectura flexible respecto de la seguridad del continente americano, la que combina esquemas colectivos de seguridad, como el TIAR, como redes ins-

⁸⁸ Palabras de la Ministra de Defensa en el Acto de Presentación del Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002.

titucionales cooperativas, como las Convenciones para la Exclusión de Armas de Destrucción Masiva, las nuevas convenciones sobre el terrorismo o el régimen sobre desminado, entre otros.

El contexto de la globalización obliga a las autoridades a entender la actualización permanente como una necesidad básica en estas materias.

Los períodos marcados por la caída del Muro de Berlín y el atentado a las Torres Gemelas se transformarían en hechos que, en el tiempo, han afectado al sistema internacional y su seguridad. Además, han obligado a desarrollar búsquedas de soluciones eficientes, que optimicen las oportunidades frente a escenarios cada vez más impredecibles. Lo anterior fue entendido y trabajado por el alto mando de las FF.AA y en especial en el Ejército bajo la conducción del CJE General Juan Emilio Cheyre.

Como él mismo explicara: “inicialmente nos abocamos a establecer y dar forma a la arquitectura que requería el Ejército del siglo XXI, lo que denominamos ‘Estructura y Desarrollo de la Fuerza’, cambiando el concepto de despliegue asociado a “presencia territorial” por el de un ‘Ejército operacional’, diseñando una estructura de fuerzas basadas en ‘sistemas operativos’, con menos unidades pero dotadas de todo lo necesario para hacerlas plenamente operacionales y flexibles, para actuar eficientemente en escenarios caracterizados por la incertidumbre, lo que se ha ido materializando dentro del marco presupuestario limitado con que contamos. Actualmente estamos empeñados en llevar adelante un proceso de ‘transformación’, incluyendo aspectos organizacionales, culturales, éticos, de desarrollo de una masa crítica, tecnológicos y de gestión”⁸⁹.

Durante el gobierno del Presidente Lagos se han impulsado distintas medidas, trabajadas conjuntamente con las autoridades militares, orientadas a avanzar en la modernización en el área de la defensa.

⁸⁹ Ponencia del Comandante en Jefe del Ejército, General Juan Emilio Cheyre, denominada “Educación e Integración: Un Aporte al Desarrollo Nacional”, 16 de septiembre de 2004.

Los objetivos específicos de este proceso son⁹⁰:

- a) la legitimación social de la función de defensa;
- b) la integración y colaboración con los agentes sociales; con la amplia variedad de actores políticos; la cooperación entre la industria militar y el resto de la economía; la cooperación militar con otras ramas: un papel internacional positivo y en política exterior cooperando para la prevención de la guerra; participando en las operaciones de mantención de la paz de las Naciones Unidas; y dejando abierto el tema de la cooperación castrense en materia de combate al narcotráfico y el terrorismo;
- c) todo lo cual sería apoyado en una dinámica política de comunicaciones y relaciones públicas.

En octubre de 2001, las FF.AA. comenzaron un proceso en conjunto de racionalización de gastos. El Ejército concluyó su proceso de reorganización, que se había iniciado el año 1998, en el que se efectuó el cierre de varias unidades y el aumento de su capacidad operativa. La Armada, por su parte, ha reducido sus efectivos en casi un 30%. Junto con lo anterior, se implementaron los Proyectos Puente y Fragata para la adquisición de fragatas, que se sumaron a los dos submarinos construidos en España y Francia. La Fuerza Aérea adquirió aviones F-16. Todo lo anterior a fin de disminuir sus costos de operación.

En materia presupuestaria, se reformuló la Ley del Cobre donde se estableció que el monto obtenido sobre el piso que establece la ley (US\$ 240 millones, a repartir en tres tercios) se asignará según proyectos concursables aprobados en conjunto.

En materia vecinal, se profundizaron las medidas de confianza mutua, entre las que se destacan⁹¹:

⁹⁰ Varas, Augusto; "Modernización del Ejército", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, volumen VII, n° 3 FLACSO, Santiago.

⁹¹ Página oficial del Gobierno de Chile, área de Relaciones Internacionales y Defensa, <http://www.gobiernodechile.cl>

- El acuerdo para homologar gastos militares con Argentina, de intercambio de militares para formación en las academias del otro país, la participación y entrenamiento conjunto en operaciones de paz y los acuerdos de colaboración e intercambio entre las Armadas.
- En noviembre de 2001 se llegó a acuerdo con Perú para iniciar también un proceso de homologación, el que fue formalizado por los cancilleres de ambos países en noviembre de 2003.

Junto con lo anterior y, entendiendo que en materia de seguridad y defensa dentro de un mundo globalizado es menester crear políticas proactivas que nos ayuden a tomar decisiones de Estado, fue creado en el año 2001 la Agencia Chilena del Espacio, para desarrollar, coordinar y racionalizar los servicios y productos espaciales que el país utiliza. A su vez, se inició en noviembre de 2002 la primera expedición a la Antártica y a Campos de Hielo para realizar estudios de Glaciología.

CAPÍTULO IV

LAS OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)

Origen de las OPAZ

Las OPAZ no están contempladas formalmente en la Carta de las Naciones Unidas; sin embargo, son parte esencial del sistema de paz y seguridad internacional de Naciones Unidas. La Carta estipula los medios de solución pacífica de controversias previstos en el Capítulo VI y las acciones coercitivas contempladas en el Capítulo VII. No obstante, la realidad internacional mostró un vacío entre estos dos capítulos. Para completar este vacío es que las Operaciones de Paz comenzaron a ser una realidad y fueron paulatinamente imponiéndose según el escenario las exigía. Para tal efecto es que se acuñó el término del Capítulo VI y medio, concepto emanado del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld.

Antes de explicar esta nueva realidad, es necesario aclarar los antecedentes históricos y políticos de la creación de las Naciones Unidas.

En dos ocasiones anteriores se había intentado establecer un “sistema permanente y amplio de seguridad general” y elaborar instrumentos para “resolver crisis internacionales, evitar guerras y codificar normas de conducta en tiempos de guerra”. La primera fue la Conferencia Internacional de Paz (La Haya, 1899) que como ya es sabido, no logró evitar la Primera Guerra Mundial.

La segunda, la Sociedad de las Naciones, concebida durante la Primera Guerra Mundial y establecida en 1919 que cesó su actividad al no haber logrado evitar la Segunda Guerra Mundial.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se da un nuevo intento en lograr este anhelado fin. Lo que culminaría con la creación de las Naciones Unidas.

Dentro del proceso de creación y organización de este nuevo organismo internacional, debemos remontarnos a la “Carta del Atlántico” siendo este su primer antecedente. Esta Carta fue firmada por el Presidente norteamericano Roosevelt y por el Primer Ministro Churchill, el 14 de agosto de 1941. Este documento establece las bases de la política exterior y el nuevo orden mundial.

La Carta del Atlántico “constituye una declaración de carácter conjunto de ambos gobiernos (el de EE.UU. y el Reino Unido) acerca de los principios fundamentales en que debían basarse las direcciones políticas de sus pueblos, a fin de obtener en el futuro una paz duradera para el mundo”⁹². Respecto a la seguridad colectiva señaló: renuncia al uso de la fuerza y desarme de los vencidos como primer paso para un sistema de seguridad general permanente.

El 1 de enero de 1942 se proclama en Washington la “Declaración de las Naciones Unidas”. En este momento es usado por primera vez el término Naciones Unidas. Se vivía la II Guerra Mundial y representantes de 26 naciones establecieron el compromiso de proseguir juntos la lucha contra las potencias del Eje.

Luego le seguiría, en octubre de 1943, la “Declaración de Moscú”, donde los representantes de EE.UU., Gran Bretaña, URSS y China, ratificaban la necesidad crear una organización internacional que asegure al mundo la tan anhelada paz.

Poco a poco las Naciones Unidas se comenzaban a transformar en una realidad; entre agosto y octubre de 1944 representantes de EE.UU., Gran Bretaña, URSS y China se volvían a reunir, ahora en Dumbarton Oaks, donde se redacta la Carta de Naciones Unidas y sentaron las bases del nuevo organismo.

⁹² Gamboa Serazzi, Fernando “Derecho Internacional Público”, Ed. Universidad de Talca, Talca, 1998, pág. 446.

En febrero de 1945, Yalta es sede de la histórica reunión entre Churchill, Stalin y Roosevelt, donde se da a conocer una declaración que instaba a instaurar, al más corto plazo, una organización mundial, consignada a poner a resguardo la paz.

La Carta fue finalmente aprobada por los representantes de 50 países reunidos en San Francisco, de abril a junio de 1945. Las Naciones Unidas adquirió existencia oficial el 24 de octubre de 1945 al quedar ratificada la Carta por China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y por la mayoría de los demás signatarios⁹³, dentro de los cuales se encontraba Chile. La Carta enunciaba los objetivos y principios en los que se basaba de la ONU.

Los propósitos eran cuatro⁹⁴:

- Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- Fomentar entre las naciones relaciones de amistad;
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Los Principios afirmaban lo siguiente:

- La organización se basaba en la igualdad soberana de todos sus miembros;
- Todos los estados miembros cumplirían las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta;

⁹³ Cristián Le Dantec Gallardo, Participación en Operaciones de Paz, Consecuencias y la Soberanía, Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 8. Mayo 2005. Pág. 47.

⁹⁴ Historia del Siglo XX (historiasiglo20.ORG)

- Los miembros arreglarían sus controversias internacionales por medios pacíficos y sin poner en peligro la paz, la seguridad o la justicia;
- Los Estados miembros se abstendrían en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otros Estados;
- Los miembros prestarían a las Naciones Unidas toda la clase de ayuda en cualquier acción que ejerzan de conformidad con la Carta, y no ayudarían a Estado ninguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva;
- Ninguna disposición de la Carta autorizaría a la ONU a intervenir en los asuntos que son jurisdicción interna de los Estados;
- Las Naciones Unidas harían que los Estados que no son miembros de la Organización, se conducirían de acuerdo con estos principios en la medida que fuera necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

En cuanto a su organización, la carta estipula seis órganos principales, a saber:

- Asamblea General.
- Consejo de Seguridad.
- Consejo Económico y Social.
- Consejo de Administración Fiduciaria.
- Corte Internacional de Justicia.
- Secretaría.

Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas es mucho más amplio y complejo, por lo que junto con lo anterior existen 15 organizaciones y diversos programas y órganos.

En materia de seguridad y mantenimiento de la paz, la responsabilidad recae principalmente en el Consejo de Seguridad, según quedara establecido en el artículo 24 de la Carta⁹⁵, a saber:

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.

El Consejo consta de 15 miembros, cinco de los cuales son de carácter permanentes y 10 electos por la Asamblea General por períodos de dos años. Los miembros permanentes son China, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido. Cada miembro del Consejo tiene un voto, pero como es sabido, las resoluciones necesitan un mínimo de nueve votos, dentro de los cuales deben estar incluidos los cinco miembros permanentes, a esto último formalmente se le llama “unanimidad de las grandes potencias” y es lo que comúnmente se conoce como el “veto” de los miembros permanentes.

⁹⁵ Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio 1945, entrada en vigor: 24 de octubre de 1945

La Asamblea General podrá, según el artículo 14 de la Carta, recomendar medidas sobre estas materias; sin embargo si la medida requiriese de alguna acción, esta deberá ser estipulada por el Consejo de Seguridad. Por otra parte, y según se establece en el artículo 12, si el Consejo se encontrara analizando una controversia, la Asamblea no puede hacer recomendación alguna a menos de que esta sea requerida por el Consejo.

La primera Operación de Paz, formalmente hablando, se produjo en 1956, con el envío del primer contingente armado de cascos azules a Egipto (UNEF), con la misión de asegurar y supervisar el cese de hostilidades y la retirada de Francia, Israel y el Reino Unido de territorio egipcio tras la crisis de Suez. Sin embargo, existen antecedentes que conforman la antesala de esta primera operación de paz, a saber: en 1948, al desplegarse el organismo de NU para la Vigilancia de la Tregua en el Oriente Medio y la intervención de una fuerza militar multinacional encabezada por Estados Unidos, al amparo de una resolución de la Asamblea General conocida como “Unión Pro Paz”, en 1950 durante la guerra de Corea.

Estas primeras operaciones son conocidas como “clásicas” o de “primera generación”, como explica el General Le Dantec: “estas pueden contemplar misiones de observadores militares, fuerzas de mantenimiento de la paz o una combinación de ambas. En general son misiones de carácter simple, ya que básicamente emplean solo fuerzas militares, es decir, una sola disciplina, su objetivo principal es el de terminar un conflicto entre dos Estados, manteniendo separados a los beligerantes y estabilizando la situación. En estos casos no se daba mayor atención a labores de prevención o de recuperación. Normalmente fueron desplegadas por la ONU u otro organismo regional, previa autorización del Consejo de seguridad.

Otro aspecto importante respecto de estas misiones, es que dada la tecnología de la época, los medios de comunicación no presentaban un mayor interés en estas misiones, motivo por el cual eran poco conocidas por la opinión pública internacional, facilitando en cierto sentido su conducción. Entre este tipo de misiones clásicas, podemos nombrar: UNEF I (Egipto-Israel),

UNEF II (Egipto-Israel), UNMOGIP (India-Pakistán), UNDOF (Israel-Siria), UNIFIL (Israel-Líbano) y UNFICYP (zona neutral entre Chipre y Turquía)⁹⁶.

El fin de la Guerra Fría cambió radicalmente la composición geopolítica del escenario global y con ello “liberó” los conflictos que se habían mantenido latentes durante el anterior período.

Estos nuevos conflictos, en general, tenían una naturaleza distinta, principalmente conteniendo pugnas intraestatales de carácter político, étnico y religioso, entre otros.

La comunidad internacional y, en especial las Naciones Unidas, asumieron la responsabilidad que les cabía en estas materias. A esto último debe sumársele el nuevo efecto que producían los medios de comunicación, donde la instantaneidad de la información e imágenes producían una reacción de la opinión pública mundial, la cual por primera vez en la historia se sentía sensibilizada e involucrada de las emergencias humanitarias y se creaba una conciencia sobre la necesidad de una cooperación efectiva para lograr la paz y la seguridad en un mundo que se globalizaba a pasos agigantados.

A este nuevo tipo de conflicto es que deben adaptarse las Operaciones de Paz, dando origen entonces a una nueva forma de fuerzas de paz, la cual se denomina “de Mantenimiento de la Paz”, la cual se enmarcaría en el capítulo seis y medio de la Carta de Naciones Unidas.

Estas nuevas respuestas hacen que el conflicto se entienda como un problema integral dentro de una sociedad y, por tanto, se tiende a dar una solución sistémica al problema.

Por lo anterior, estas nuevas operaciones ahora se enfocarían, junto con el rol que les cabía a las fuerzas militares, al

⁹⁶ Cristián Le Dantec Gallardo, *Participación en Operaciones de Paz, Consecuencias y la Soberanía, Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas*. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N 8. Mayo 2005.

fortalecimiento de las instituciones civiles, fomento de la participación política, proteger los derechos humanos, la organización de elecciones, la prestación de asistencia humanitaria, la promoción del desarrollo económico y social, la atención de la población en casos de desastres naturales, etc.

Estas nuevas operaciones combinan simultáneamente el apoyo civil y militar, ya que como se entenderá no se podría ayudar sin tener un escenario pacificado.

Marco legal de las OPAZ

Los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, brindan el marco legal para la autoridad de la ONU sobre las Operaciones de Paz para el despliegue de fuerzas bajo un mando que puede ser tanto de un país, coalición u organismo de defensa colectiva.

En el capítulo VII, denominado “Arreglo Pacífico de las Controversias”, están contemplados todos los mecanismos de negociación para la resolución de conflictos. Naciones Unidas, mediante un mandato del Consejo de Seguridad, puede enviar fuerzas militares a la zona en disputa, sin embargo, bajo este capítulo, las fuerzas no están autorizadas para el uso de la fuerza y debe existir para su ejecución un previo acuerdo entre las partes.

El Capítulo VI establece en su artículo 33 que⁹⁷: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. Y agrega en su artículo 37 que: “Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el Artículo 33 no logran arreglarla por los medios indicados en dicho Artículo, la someterán al Consejo de Seguridad”.

⁹⁷ Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio 1945, entrada en vigor: 24 de octubre de 1945.

En el Capítulo VII, denominado “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, se estipula la autoridad del consejo para aplicar sanciones económicas o la interrupción de relaciones de todo tipo con la comunidad internacional, junto con lo anterior autoriza el despliegue de las fuerzas y el uso de la fuerza aun cuando no exista acuerdo entre las partes. El objetivo de estas medidas será el mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad mundial.

El Capítulo VII establece en su artículo 39 que⁹⁸: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

El artículo 41 establece las medidas que no impliquen uso de la fuerza que podrán ser utilizadas en las distintas circunstancias. Medidas tales como: la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

El artículo 42 establece que: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”. Y agrega en su artículo 51 que: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de

⁹⁸ *Ibíd.*

Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

En el capítulo VIII denominado “Acuerdos Regionales” se expresa que, previa autorización del Consejo, las disputas y los mecanismos de solución pueden ser manejados por instancias u organismos regionales.

El Capítulo VIII establece en su artículo 52 que: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

A esto último hay que sumarle una nueva fuente: el Capítulo seis y medio.

El término de “Capítulo seis y medio” fue acuñado por el ex Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld. Lo hizo como una forma de solucionar la brecha que se producía entre las medidas para la solución pacífica de las controversias contempladas en el capítulo VI y las medidas de fuerzas del Capítulo VII. Las “Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, serían precisamente las que se enmarcarían dentro de este capítulo.

El glosario de la página oficial del Departamento de Operaciones e Mantenimiento de la Paz (DOMP)⁹⁹ en Naciones Unidas define las Operaciones de Mantenimiento de Paz como:

⁹⁹ También conocido como DPKO, es el brazo ejecutivo de todas las operaciones de mantenimiento de la paz y se responsabiliza de la realización, gestión, dirección, planificación y preparación de esas operaciones.

“Operaciones militares de no combate llevadas a cabo aparte de las fuerzas con el consentimiento de las partes de mayor beligerancia y designadas para controlar y facilitar la puesta en práctica de un acuerdo de tregua existente para apoyar los esfuerzos diplomáticos de alcanzar un acuerdo político”.

Dentro de este tipo de operaciones podemos encontrar fuerzas de mantenimiento de la paz, misiones de observación y operaciones mixtas.

Estas operaciones, como se explicara anteriormente, abarcan cada vez mayor número de actividades, lo que las hace tremendamente complejas. Estas actividades pueden ser tan variadas como entregar ayuda humanitaria, desmovilización de ex combatientes, supervisión de elecciones, entrenar a policías civiles etc.

Chile y las OPAZ

Chile posee una larga tradición en materia de paz y seguridad internacional dentro del marco de las misiones de Naciones Unidas. Participa desde 1924 con el conflicto del Chaco Boreal en estas iniciativas. Sin embargo, es a partir de la década de los noventa que comienza significativamente a aumentar su apoyo en términos de participación.

En materia constitucional se regula en el artículo 60 número 13 al tratar de aquellas materias que son exclusivamente de dominio legal y que dicen relación con la salida de tropas al extranjero en tiempos de paz: “Solo son materias de ley: N° 13, las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él”. Estas leyes solo pueden tener su origen en un mensaje del Presidente de la República según lo prescrito por el artículo 62 inciso tercero del mismo cuerpo legal.

El Gobierno, en uso de esta potestad constitucional, promulgó el año 1991 la Ley N° 19.067, la que regula la salida y

entrada de tropas al territorio de la República. Esta última establece en relación a la salida de tropas en su artículo cuarto que: "...La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, deberá 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 intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores".

Cabe destacar que existe hoy una polémica en relación a una supuesta inconstitucionalidad de salida de efectivos de Carabineros de Chile en este tipo de misiones, toda vez que la Constitución establece en su artículo 90 que: "Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas están integradas solo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República". Como se entenderá, la Constitución es específica en definir que ramas constituyen las Fuerzas Armadas, más aún es clara en relación a la función que cumplen las fuerzas de Orden y Seguridad, lo cual lleva a la oscuridad en que queda la salida a misiones de tipo humanitarias por parte de Carabineros de Chile, generándose un vacío complejo, pues al no estar dentro del tratamiento de Fuerzas Armadas, su movilización fuera del territorio de la República no estaría propiamente regulada y, al mismo tiempo, es necesario considerar que en materia de derecho público, los funcionarios solo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por ley, principio que rige incluso para el Presidente de la República. Esto último es sin duda una materia que deberá ser sujeta a una revisión, tanto académica, como por las autoridades pertinentes.

Para mediados de los noventa era evidente la necesidad de definir un marco legal nacional, que sirviera de referencia para la participación nacional en este tipo de operaciones.

Es así como el 6 de noviembre de 1996, el Presidente Frei Ruiz-Tagle, dictó bajo el Decreto Supremo N° 94 un documento titulado: “Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. En esta Política, se le asigna a los Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional la tarea de contribuir a evaluar y orientar las decisiones del Gobierno de Chile, para autorizar la participación en operaciones de mantenimiento de la paz. Como es sabido este instructivo presidencial restringía el apoyo chileno solo a operaciones que se enmarcaran bajo el Capítulo VI, es decir, excluía toda participación en misiones de imposición de la paz.

Ante la necesidad de actualizar la política chilena en materia de operaciones de paz es que en el año 1999 se dictaría, bajo un decreto supremo, una “Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”.

El Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, publicado en el *Diario Oficial* N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999, en sus considerandos cuatro, cinco y seis establece:

- La Constitución Política de la República de Chile establece que es deber del Estado de Chile resguardar la seguridad nacional;
- En un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un diverso conjunto de factores, tanto internos como externos;
- Entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales. Asimismo, 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.

Esta nueva política para la participación del Estado de Chile en operaciones de paz, incluiría en su punto cuatro las operaciones bajo capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas llamadas de “imposición de la Paz”, a saber¹⁰⁰ :

“Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición a 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”.

El 11 de noviembre de 1999 se suscribió el “Memorando de entendimiento de adhesión al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva (Stand by forces) para operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas”. Con esto, Chile se comprometía formalmente a contribuir con las resoluciones de Naciones Unidas, mediante personal y medios de sus Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad.

Sobre esta nueva etapa, el Ministro Pérez Yoma afirmaba que: “esta modificación, que conjuga adecuadamente nuestros principios e intereses de política exterior, con los cambiantes escenarios internacionales y nuestros compromisos internacionales, nos permitirá dar respuestas más flexibles y responder de mejor forma a los requerimientos de Naciones Unidas y la comunidad internacional”¹⁰¹.

Junto con lo anterior, Chile ha explicitado los criterios sobre los cuales ha decidido y decidirá a futuro su participación en los conflictos internacionales. Estos criterios los dividen en aquellos de carácter político y aquellos de carácter operativo, a saber¹⁰²:

¹⁰⁰ Ver Anexo: Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999.

¹⁰¹ Edmundo Pérez Yoma, La Defensa Nacional de Chile y la globalización, Fasoc, año 14, N° 4, octubre-diciembre, 1999.

¹⁰² Misión Permanente de Chile ante las OPAZ, <http://www.un.int/chile>

De carácter político

Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional. Este interés se relaciona, entre otras materias, con los compromisos que nuestro país ha adquirido con las Naciones Unidas y con la preocupación por los problemas de la paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz deben obedecer a un claro mandato de Naciones Unidas, el que debe definir los alcances de la operación y su duración. A su vez las partes involucradas en el conflicto deben haber solicitado la intervención de Fuerzas de Paz, salvo el caso de operaciones de imposición de la paz, donde no se requiere dicha solicitud.

En todo caso, Chile no pondrá contingentes a disposición de Naciones Unidas para que dicho organismo determine autónomamente su destino.

Los costos involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz deben ponderarse con los beneficios que el país obtiene, de manera que exista una conveniente relación entre ambos.

De carácter operativo

Se precisa establecer con claridad el tipo de operación de mantenimiento de la paz en que Chile participará; el país y la zona de él en que se desarrollará; la duración, el tipo y cantidad de medios comprometidos; las limitaciones relacionadas con la actuación de las fuerzas chilenas, y el tiempo de reacción considerado.

Las operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las instituciones chilenas participantes. Esto debe manifestarse en la obtención de experiencias entrenamiento de personal, adquisición y reposición de material y equipo, etcétera.

Los medios participantes deben estructurarse, en general, utilizando como referencia el listado de contribuciones de medios incorporados al Sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas.

En estas operaciones solo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferencialmente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción.

En atención a esos criterios, Chile ha determinado evaluar cada solicitud de las N.U. en forma separada, de acuerdo con su propio mérito. La decisión final sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de mantenimiento de la paz la adoptará el presidente de la República, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.

De esta forma, Chile satisface las exigencias que se derivan del derecho que asiste a sus ciudadanos y especialmente a las personas e instituciones directamente concernidas, en orden a conocer el modo en que el Estado chileno decide sobre su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente en una situación mundial fluida, donde este tipo de misiones internacionales ha tendido a aumentar de manera significativa.

Con la finalidad de hacer un aporte efectivo y profesional en estas materias, es que por medio del Estado Mayor de la Defensa Nacional comienza ya en el año 2000 un trabajo de coordinación entre las instituciones armadas y de orden para la creación de un Centro Conjunto para Operaciones de Paz en Chile. Es así como en julio de 2002 se firma el Decreto Supremo que da vida a este nuevo centro de formación para la participación chilena en las operaciones de paz.

Según D.S. MDN. SSG. Depto. III (R) N° 2200/114 de fecha 15 de julio 2002, establece la misión de CECOPAC¹⁰³:

- Preparar y entrenar al personal de las FF.AA. y de Orden y Seguridad Pública, y a civiles que deban participar en Operaciones de Paz. El Centro podrá además, cumplir esta función respecto del personal extranjero, bajo modalidad de financiamiento externo.

¹⁰³ www.cecopac.cl

- Brindar asesoría al Ministro de Defensa Nacional en todas aquellas materias referidas a las Operaciones de Paz y efectuar estudios e investigaciones relacionados con dichas operaciones.
- Llevar y mantener un registro que sistematice y efectúe un seguimiento de los acuerdos e iniciativas internacionales, en materia de Operaciones de Paz, que sean de interés para el Ministerio de Defensa Nacional.

PARTICIPACIÓN CHILENA EN OPERACIONES DE PAZ¹⁰⁴

Fecha	Misión	Forma de Participación
1924-1932	Comisión Militar Neutral (Argentina, Brasil, EE.UU., Perú y Uruguay). Conflicto del Chaco Boreal	Delegación de Oficiales del Ejército.
Desde 1949 a la fecha	India-Pakistán (UNMOGIP)	Observadores Militares.
Desde 1967 a la fecha	Organismo de la ONU para la vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO)	Observadores Militares.
1991-1992	Irak-Kuwait (UNIKOM)	Unidad de helicópteros UH-1H, 55 Oficiales y 134 Suboficiales.
1996	Irak (UNSCOM)	5 Helicópteros UH-1H, tripulada por 13 Oficiales y 29 Suboficiales.
1991-1995	El Salvador-Honduras (ONUSAL)	Oficiales del Ejército, 5 Oficiales y 18 Suboficiales de Carabineros.

¹⁰⁴ Información obtenida en fuentes del CECOPAC y página oficial de Naciones Unidas.

Fecha	Misión	Forma de Participación
1992-1993	Camboya (UNTAC)	Unidad de Infantería de Marina y con Observadores Militares, todos de la Armada de Chile.
1993	Misión de Observadores Militares de la OEA en Nicaragua	2 Oficiales del Ejército.
1995-1998	Conflicto Ecuador-Perú. Garante del Tratado de Río de Janeiro (MOMEPE)	66 Oficiales, 48 Suboficiales y Empleados Civiles.
1996	Comisión Especial de Observación en Irak (UNSCOM)	5 Helicópteros y un total de 41 integrantes de la Fuerza Aérea.
Desde 1997-2002	Bosnia-Herzegovina (UNMIBH)	57 Oficiales y 26 Suboficiales de Carabineros.
2003-2004	Bosnia -Herzegovina (SFOR)	2 Oficiales del Ejército, luego un pelotón de infantería.
Desde 2000-2002	Timor Oriental (UNTAET)	Un pelotón de helicópteros del Ejército de Chile 45 Oficiales y 118 Suboficiales.
2002	Timor Oriental (UNMISSET)	Oficiales de Carabineros y 2 de la Policía de Investigaciones.
2005 a la fecha	Bosnia-Herzegovina (EUFOR)	8 Oficiales y 15 Suboficiales del Ejército.
Desde 2000 a la fecha	Kosovo (UNMIK)	1 Oficial del Ejército.

Fecha	Misión	Forma de Participación
2003-2004	Afganistán. Fuerza internacional para la Asistencia de Afganistán. (ISAF)	1 Oficial y un Suboficial.
2003-2004	República Democrática del Congo (MONUC)	Dos médicos, dos paramédicos y enfermeros, además de equipo médico especializado.
2003 a la fecha	Chipre (UNFICYP)	26 efectivos del Ejército y la Armada.
2004	Haití (MIFH)	331 efectivos del Ejército.
2004 a la fecha	Haití (MINUSTAH)	Efectivos de Infantería Mecanizada del Ejército e Infantería de Marina de la Armada. Una Compañía de Ingenieros combinada. Una Agrupación de Helicópteros integrada por una Unidad de Helicópteros UH-1H de la Fuerza Aérea de Chile y un Pelotón de Helicópteros Puma del Ejército de Chile. Oficiales y Suboficiales de Carabineros de Chile y Oficiales de la Policía de Investigaciones. Un Oficial desplegado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, Consejero de Defensa adjunto a la Embajada de Chile en Haití. Seis Oficiales de Estado Mayor desplegados en el Cuartel General de la Fuerza Militar en MINUSTAH.

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA Y LAS OPAZ

Si bien no se encuentra establecido expresamente el rol que las Operaciones de Paz cumplen dentro de la política exterior de Chile, como se ha explicado anteriormente, estas se encuentran en plena coherencia y concordancia con lo que el país ha definido como su trabajo multilateral dentro de la lógica de la política exterior.

En términos generales la opinión pública tiende a supeditarlas a las políticas de cooperación que se mantienen con Naciones Unidas. Ahora bien, siendo este último punto esencialmente amplio, es necesario precisar un poco.

Las Operaciones de Paz, como instrumento de cooperación internacional, se fundan bajo el principio de la "Indivisibilidad de la Seguridad Internacional", donde se entiende que toda amenaza a la seguridad de un miembro de la comunidad internacional es, a su vez, una amenaza a todos los demás. Bajo esta lógica, Chile como firmante de la carta de Naciones Unidas, asume su cuota de responsabilidad que le cabe, según sus capacidades, en la mantención de la paz y la seguridad mundial.

Oficialmente el Gobierno ha declarado que "La República de Chile tiene la voluntad política de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las ONU considerando que la mantención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior. Más todavía cuando, en un sentido integral y moderno, la propia seguridad nacional depende de un conjunto diverso de factores, entre los cuales se cuenta la estabilidad y la seguridad internacionales"¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas., <http://www.un.int/chile>

Este fundamento teórico, en su esencia, es aceptado y compartido por el escaso mundo académico entendido en estas materias. Sin embargo, nos encontramos hablando de principios que son sustentados por Chile hace décadas y la materialización más completa y comprometida de estas funciones solo nos retrae a unos cuantos años.

La gestación de esta nueva etapa en la política exterior chilena responde a un proceso nacional del cual poco se ha escrito, y donde confluyen los aportes, tanto en visión y gestión de diversos mundos y heterogéneos actores que, como todo, no estuvieron exentas de críticas e incomprendiones en sus inicios.

Chile comenzó a participar en operaciones de mantenimiento de la paz en 1949, cuatro años después de firmar la Carta de San Francisco, aun cuando ya se tenía el antecedente de la participación chilena en la Comisión Militar Neutral del conflicto del Chaco-Boreal¹⁰⁶.

Como firmante de la Carta de San Francisco, Chile entendió que no podía estar al margen de todo compromiso con la ONU. No podía concurrir a un esfuerzo global por la paz, generando un órgano para llevarlo a la práctica, pero sustraerse por completo de colaborar con sus tareas. Eso hubiera sido una conducta insostenible.

A lo anterior se debe sumar el hecho poco conocido de que en 1955 el chileno José Maza fue elegido el décimo presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, período que terminó en 1956 en calidad de extraordinario de emergencia por el también chileno Rudencio Ortega Masson, cuando en Chile se vivía el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. La presidencia de Chile en la Asamblea General se tradujo en la necesidad de un compromiso activo con las políticas de Naciones Unidas.

¹⁰⁶ Esta Comisión Neutral si bien se presenta como un antecedente de este tipo de operaciones, no constituyó en sí misma una Operación de Paz.

En consecuencia, Chile se comprometió en operaciones de mantenimiento de la paz. Es decir, aquellas que se realizan en el marco jurídico correspondiente al arreglo pacífico de controversias establecido por las normas del Capítulo VI de la Carta de la ONU. Más específicamente, lo hizo enviando observadores militares. Una participación limitada en número, pero relevante en contenido, puesto que supone verificar los acuerdos de paz establecidos entre partes previamente beligerantes.

Como se entenderá, Chile comienza con un compromiso importante dentro de la política de paz y seguridad mundial, sin embargo, esta política nacional de apoyo a las Misiones de Naciones Unidas no fue evolucionando con la misma organización, se mantuvo la misma participación sin sufrir cambios por tres décadas, para ser más exactos, desde 1949 hasta 1990.

Chile ha participado en 22 operaciones de paz, dentro de las cuales solo dos fueron realizadas en el período anterior a la década de los noventa, a saber: UNMOGIP (Conflicto India Pakistán) y UNTSO (Conflicto Medio Oriente).

El auge de la participación chilena en estas operaciones se dará con el retorno de la democracia en Chile y el fin de la Guerra Fría, sin embargo, la década de los noventa conlleva tanto para las Naciones Unidas, como para Chile, un proceso evolutivo en estas materias, que como se verá a continuación no estuvo exento de críticas.

Las OPAZ bajo el gobierno de Patricio Aylwin Azócar

Las prioridades del gobierno de Patricio Aylwin en relación con las fuerzas armadas, se enfocaron en la normalización de las funciones dentro de un Estado de Derecho. Como se ha explicado anteriormente, el énfasis de su gobierno estuvo en la reinserción internacional. Este período constituye una etapa de transición, tanto nacional, como internacional.

En el ámbito internacional y en lo referido a las Operaciones de Paz dentro de Naciones Unidas, los principios de los noventa se vieron marcados por profundos cambios dentro del escenario internacional que producirían nuevos conflictos de distinta naturaleza y dimensión. Las Naciones Unidas, por tanto, asumían el deber de mantener la paz y la seguridad internacional acompañado de una profunda revisión de sus medios militares y políticos y de su sustento legal.

Chile, a pesar de asumir formalmente su cuota de responsabilidad en esta lógica internacional, estuvo exento durante este período de las discusiones académicas internacionales y ajeno a los procesos de cambios en estas materias.

Junto con las razones de índole político anteriormente expuestas, hay que sumarle el hecho de que el general Augusto Pinochet Ugarte, al entregar la Presidencia el año 1990, mantuvo la conducción del Ejército y, con ello, la visión escéptica de los cambios que se producían en los nuevos escenarios globales, que crecientemente sumaban a la agenda internacional lineamientos de trabajo multilateral de cooperación en la seguridad internacional. Firme con su herencia política de la Guerra Fría declaraba en el mes de agosto de 1994, con ocasión de dictar una clase magistral sobre la Modernización del Ejército: “Realidad y Futuros Alcances”:

“Las intenciones de algunos en el sentido de transformar a las Fuerzas Armadas en un instrumento de características policiales en el ámbito internacional, en el caso de Chile no tienen asidero”¹⁰⁷. El Ejército de principio de los noventa, al mando de Pinochet, si bien continuaba enviando oficiales con tareas de observación militar como tradicionalmente se venía realizando hasta ese momento, tomaba la postura de no involucrar tropas en operaciones de paz.

¹⁰⁷ Modernización del Ejército: Realidad y Futuros Alcances”, Conferencia del Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago, agosto 1994.

Las otras ramas de las Fuerzas Armadas tomaron un camino distinto. Comenzaron a abrirse a nuevas participaciones, como fue el caso de la UNTAC y la UNIKOM, sin embargo, la nueva situación política interna hubiese permitido al resto de las ramas de las FF.AA tomar conciencia de la necesidad de promover decisiones políticas de carácter nacional que integraran a Chile dentro del círculo militar de Naciones Unidas o de abrir debates más críticos sobre estas materias. Sin embargo, en la práctica se mantuvo sin grandes cambios. La participación era mínima y en estricto rigor no estamos hablando de Operaciones de Paz en su sentido propio.

Las OPAZ bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Las bases programáticas del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle proponían –en el marco de su política exterior de los nuevos tiempos– sobre estas materias: “participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto de los derechos humanos y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional”¹⁰⁸.

Este último punto, en materia de programas presidenciales es el primer planteamiento claro frente a las OPAZ, no significando con esto que anteriormente no se encontraran implícitos en las agendas de discusión de la Concertación.

Con la “Política Exterior para los nuevos tiempos” se plantea una postura oficial frente a las OPAZ: “Participación selectiva (...) tendiente a lograr la paz (...) en el sistema internacional”.

Durante este período Chile sienta las bases políticas, militares y legales para adecuarse al nuevo sistema internacional de OPAZ y esto responde principalmente a dos factores esenciales: la voluntad política expresada, tanto por el Presidente,

¹⁰⁸ Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, página 124.

como sus ministros de defensa y la llegada del Gral. Ricardo Izurieta a la Comandancia en Jefe del Ejército.

El Presidente Frei, en su primer mensaje presidencial del 21 de mayo de 1994, declaró que: “los grandes principios de la política exterior chilena a lo largo de la historia han sido y son el respeto intransable al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la cooperación internacional, la promoción de la democracia y de las relaciones amistosas entre los pueblos del mundo. En el actual contexto internacional, estos principios adquieren una especial concreción en el apoyo activo y dinámico a la internacionalización de la economía chilena mediante lo que llamamos “una diplomacia para el desarrollo. De acuerdo a este criterio orientador, hemos definido tres grandes objetivos para la política exterior: Primero, profundizar la internacionalización de la economía chilena, concretando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción en un mundo cada vez más interconectado. Segundo, potenciar las relaciones con nuestros principales socios en el mundo, desarrollando a la vez un clima externo propicio para alcanzar la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana. Tercero, participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y el desarrollo y la equidad social en el sistema internacional”.

El primer paso significativo hacia la definición de una política chilena en OPAZ se daría a dos años de iniciado su mandato, cuando el 6 de noviembre de 1996, el Presidente dictó un documento titulado: “Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. En esta Política, se le asignaba a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional la tarea de “contribuir a evaluar y orientar las decisiones del Gobierno de Chile, para autorizar la participación en una operación de mantenimiento de la paz”. Este instructivo presidencial restringía el apoyo de fuerzas armadas y de orden a misiones establecidas bajo el Capítulo VI.

Junto con lo anterior se establecía que el Ministerio de Relaciones Exteriores debía hacer un seguimiento continuo sobre los asuntos de operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, a través de su Misión Permanente ante las Naciones Unidas, en Nueva York.

En 1996, la Misión Permanente ante las Naciones Unidas se encontraba dirigida por el embajador Juan Somavía y la tarea de manejo de estas materias eran asignadas a un funcionario diplomático, de quien esta no era una materia que se manejara en exclusividad, sino que dentro de un cúmulo de otras funciones.

Chile se encontraba ajeno al “círculo militar de Naciones Unidas” y su participación en operaciones internacionales si bien lentamente comenzaba a incrementarse, no participaba como integrante de los Cuarteles Generales Internacionales, lo que marcaba aún más la brecha de conocimientos sobre estas materias.

Lo anterior, junto al desconocimiento natural de estas materias, tanto a nivel nacional como dentro del mismo sistema de Naciones Unidas, unido a la falta de canales expeditos de comunicación entre los ministerios de Defensa y Exterior, se tradujo en dos años más de un casi nulo avance en estas materias¹⁰⁹.

Cabe recordar que en 1997, el entonces CJE General Augusto Pinochet reafirmaba su postura cuando declaró que “el Ejército, consecuente con la política nacional, sostiene como doctrina que, en materias de operaciones de paz, estas tienen exclusivamente fundamentos humanitarios, por lo que considera improcedente el empleo coercitivo de la fuerza para imponer la paz”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ver anexo “Entrevista al General de Ejército Cristián Le Dantec”

¹¹⁰ El Ejército de Chile: Visión de un Comandante en Jefe”, Clase Magistral del Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago, agosto 1997.

En el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile, publicado en 1997, entre los objetivos de la Defensa Nacional se incluyó el de “contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional”¹¹¹. Agregaba que: “la República de Chile tiene la voluntad política de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las Naciones Unidas, considerando que la mantención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior. Más todavía cuando, en un sentido integral y moderno, la propia seguridad nacional depende de un conjunto diverso de factores, entre los cuales está la estabilidad y la seguridad internacionales”¹¹². Si bien con esto las operaciones de paz se abrían paso dentro de la visión nacional sobre la defensa, el Libro establecía claramente que “Chile no participará en las operaciones de imposición de la Paz, a que se refiere el Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas”.

Cuando el General Ricardo Izurieta C., asume la CJE en 1998, consciente de la necesidad de reforzar estas funciones y conociendo sus carencias, desde su desempeño como jefe del EMDN, toma la iniciativa, que fue apoyada por el entonces canciller José Miguel Insulza, de enviar un Agregado de Defensa a la Misión Permanente ante las Naciones Unidas con la labor de buscar los espacios en Naciones Unidas para una eventual mayor participación chilena en el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial.

Junto con lo anterior, a partir de una iniciativa del Ejército, se buscó una mejor relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la intención de ayudar en un trabajo conjunto sobre estas y otras materias. Se concretó la designación de un representante de dicho Ministerio en el de Defensa y la designación de un Oficial en el de Relaciones Exteriores, que como explicaba el General Izurieta: “por esa época estaba radicado en la Dirección de Fronteras y Límites, entendiendo de que la posi-

¹¹¹ Libro de La Defensa Nacional de Chile, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago, 1997, p. 29.

¹¹² *Ibíd.* p. 45.

ción debería estar además de dicha repartición, en donde se planificara las relaciones exteriores del país, por tener una correspondencia directa con Defensa”¹¹³.

Durante este nuevo período, el país se suma a las nuevas discusiones académicas sobre la naturaleza y funciones que debían cumplir las OPAZ, dentro del nuevo escenario mundial. Este debate, del cual el país hasta entonces se había mantenido prácticamente al margen, era de una complejidad propia de la dinámica de las relaciones internacionales. Las discusiones variaban tanto desde la esfera militar a partir de la complejidad que supone la interoperatividad de las fuerzas, la legitimidad de las misiones, el marco jurídico internacional en que se desarrollan, la labor humanitarias, etc.

Todo lo anterior cruzado transversalmente por el debate moral que supone la ejecución de una política internacional donde “la persona” se sobreponía al Estado y a los intereses de las naciones.

Comenzaban a surgir con fuerza en las nuevas agendas términos como “seguridad humana”, “solidaridad internacional” y la creciente necesidad de una mayor cooperación internacional dentro un mundo globalizado que debilitaba las fronteras acercándonos como nunca antes en la historia de la humanidad.

La globalización, que presentaba en sus inicios interrogantes de tipo económico, trajo consigo un trasfondo sedimentado por los grandes conflictos culturales, étnicos, políticos y las amenazas a la seguridad que hoy conocemos como no tradicionales o emergentes.

Las autoridades de la época y una pequeña elite académica, entendieron rápidamente las oportunidades que le presentarían al país un mayor compromiso en estas materias con Naciones Unidas.

Chile, si bien comprometido con una política multilateralista, desarrollaba su política de exterior poniendo su énfasis en la agenda económica, lo que nos había transformado en un “socio

¹¹³ Ver Anexo

confiable” ante los ojos del mundo, pero que no se traducían en peso político dentro de la dinámica internacional y quizás más importante en nuestra esfera regional.

Al término de su mandato, el Presidente Frei, mediante el Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, publicado en el *Diario Oficial* N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999; establecía la **“Política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”**. En este instructivo presidencial Chile amplía su rango de participación en operaciones de paz al capítulo VII, dando una clara señal de que Chile se comprometía, real y totalmente, bajo el mandato de Naciones Unidas en la búsqueda de la paz y la cooperación internacional.

Tanto fue así que, el mismo año, se firma un memorando de entendimiento con NU para ser parte de su mecanismo de fuerzas de reserva.

Con esto Chile definía no tan solo una política de participación en operaciones de paz, sino que se adecuaba la realidad chilena a una agenda de trabajo internacional, donde las Carteras de exterior y defensa deberían actuar conjuntamente bajo una visión político-estratégica.

A pesar de la conformación de este marco legal en que se debían desenvolver las OPAZ, existía en Chile una brecha de entendimiento sobre la naturaleza, función y rol que debía jugar Chile en las OPAZ entre las autoridades del Ejecutivo y defensa y el resto de los poderes del Estado.

El caso de Timor Oriental

En el año 1997 durante la reunión de la APEC¹¹⁴ realizada en Auckland, Nueva Zelanda, dos puntos marcaban la agen-

¹¹⁴ APEC es un organismo internacional que no está fundado sobre los cimientos del derecho internacional y por lo tanto no obliga a sus economías miembros. El Foro Económico de Asia Pacífico es un acuerdo de palabra entre sus miembros que busca facilitar la cooperación entre las partes.

da¹¹⁵: la próxima reunión ministerial de la OMC y la violencia en Timor Oriental.

Sobre esta última, si bien APEC por la naturaleza de su mandato no presentaba el marco legal para manejar la crisis, fue en esta reunión donde en sesiones “ad hoc”, los representantes de las economías miembros llegaron al consenso de que una intervención en Timor era inevitable y necesaria y es así como, tras largas negociaciones, el apoyo y compromiso de ayuda de todos los miembros, incluido Chile, se lleva el caso a Naciones Unidas con la venia de Yakarta¹¹⁶.

El 15 de septiembre, Naciones Unidas invocando al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, autorizó el despliegue de una fuerza internacional en Timor Oriental, la INTERFET.

La intervención en Timor Oriental fue una decisión política generada, liderada y efectuada por miembros de la región del Asia Pacífico, como afirmaba en junio de 2000 el

¹¹⁵ Chile sumaba a la agenda la intención de ser nombrado como sede APEC 2004.

¹¹⁶ Concurrent with the uprising in East Timor, an Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) summit was being held in Auckland, New Zealand. At an ad hoc meeting of APEC foreign ministers, a consensus was reached that further UN peacekeeping intervention was needed. With the assurance that the peacekeeping force would be truly international –not just Australian and American (although it was ultimately led by an Australian)– President Habibie formally submitted a request to the United Nations to have peacekeeping troops deployed to East Timor. The UN Security Council took immediate action and, on 15 September 1999, it invoked Chapter VII of the UN Charter authorizing the International Force East Timor (INTERFET) to restore peace and security in East Timor.

Resolution 1264 (1999) authorized the peacekeeping force “to restore peace to East Timor ...protect and support UNAMET in the carrying out of its tasks... within force capabilities, facilitate humanitarian assistance operations... and to use air, sea and land forces as may be required to restore and maintain peace, and achieve its mandate mission”. Extracto del artículo: LEADERSHIP FOR A SUSTAINABLE CULTURE OF PEACE: THE UN MISSION IN EAST TIMOR, Canadian Military Journal. Autumn 2004.

ex canciller australiano Hon Alexander Downer¹¹⁷ la resolución de asumir como región la responsabilidad de restaurar la ley y el orden en Timor Oriental fue esencial para garantizar la aceptación del gobierno indonesio. Timor Oriental fue una situación que fue asumida responsablemente por la región del Asia Pacífico, del cual Chile es miembro.

A pesar del consenso al que se llegó durante la cumbre de Auckland, de actuar regionalmente, cuando Australia solicita el apoyo efectivo de Chile, pidiendo que tropas sean enviadas a la zona de conflicto la respuesta no fue rápida.

¹¹⁷ Extracto del discurso del ex canciller australiano Hon Alexander Downer, en el marco de la reunión de la "Australian and New Zealand Society of International Law and the American Society of International Law" En Canberra, 28 junio 2000: "It was, of course, not an easy task to persuade the Indonesian Government to accept an international force into East Timor for the purpose of restoring law and order. There was a great deal of discussion and negotiation. The fortuitous timing of the annual APEC summit meeting in Auckland early last September assisted this process considerably. Leaders from throughout the region, including Indonesia, were able to discuss the issues directly. On the margins of the summit, a Foreign Ministers' meeting on Timor was arranged, which British Foreign Secretary Robin Cook also attended on behalf of the EU. Four out of the five permanent members of the Security Council - the US, UK, China and Russia - were represented at the discussions. There was also very important support at this time from the Secretary General of the United Nations, Kofi Annan, who, although he was not present in Auckland, was directly engaged, particularly in his personal interventions with President Habibie. A strong and broad coalition of countries committed to taking swift and effective action to address the humanitarian crisis was put together. Australia, the United States, New Zealand, Japan, Britain and the other countries of the European Union, all played prominent roles in winning Indonesia's agreement to a multinational force, and in the negotiations within the United Nations on the deployment of that force. The pledge by our Prime Minister, John Howard, that substantial Australian assistance would be forthcoming in support of any international action helped to give a practical edge to proposals to end the crisis and moved forward a possible solution. Many of Indonesia's ASEAN neighbours played a very constructive role in the discussions. And when the time came to give practical assistance, East Asian countries again stepped forward. Thailand and the Philippines, in particular, committed large numbers of personnel both to INTERFET and UNTAET. Singapore, Malaysia, China, the Republic of Korea and Japan also made commitments to the UN efforts. All these contributions helped to bolster support for the resolution of the East Timor crisis, and dispelled any notion that countries of the region somehow did not support these efforts, or that the United Nations was trying to impose an "outside" solution on the region".

Existía aún un desconocimiento tanto en el área de la defensa, como en exterior de la naturaleza de este tipo de operaciones, sumado al hecho de que el escenario apareciera como “lejano” y fuera de la región americana, lo que a partir de las visiones político estratégicas tradicionales, cuestionó la participación nacional.

En síntesis, durante el caso de Timor, existió en la práctica una brecha, entre la retórica de cooperación internacional y la agenda chilena. El gobierno chileno respondió al llamado de actuar en Timor Oriental, cumpliendo así su compromiso tomado en la reunión de la APEC Nueva Zelanda, aunque la inclusión chilena a las fuerzas de la INTERFET fue lenta, cautelosa y no muy significativa.

Las OPAZ bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar

Con Ricardo Lagos comienza en Chile una verdadera ofensiva académica para introducir en la agenda a las Operaciones de Paz. El compromiso de su gobierno quedaba evidenciado incluso desde su programa de gobierno donde expresaba que: “acrecentaremos la presencia chilena en operaciones de paz, y una estrecha articulación de la política exterior y de defensa en el desarrollo de un pensamiento estratégico acorde a las nuevas características internacionales. Esto supone una fluida y permanente coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional”.

Su primer Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional del 21 de mayo de 2000, es el documento que estipula el más claro entendimiento del rol que deberán desempeñar las OPAZ en la agenda chilena. Sobre lo anterior, es destacable el énfasis que le otorga a dos puntos:

- 1) Por una parte deja atrás la retórica de la reinserción internacional y de transformarnos en un socio financiero como eje central de la agenda internacional, para responder a los nuevos desafíos mundiales y regionales y se redirige a buscar los espacios que Chile puede ocupar, ya no tan solo en materia económica, sino que también política tanto a nivel mun-

dial y especialmente regional. A saber: “al definir nuestra política exterior para el siglo XXI, cómo incorporamos el hecho que por primera vez desde que somos país independiente, hay una sola gran potencia política y militar. Cómo incorporamos el hecho de que hay tres grandes bloques económicos y que si el 50% de nuestro producto depende de lo que ocurra fuera de nuestras fronteras, tenemos un orden internacional que está en proceso de rearticularse completamente. Por eso hemos dado prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del MERCOSUR. Porque me parece esencial la política exterior, una vez que los países nacen a partir de su realidad regional En este mundo que se está articulando si no hablamos con una sola voz, no seremos oídos. Para hablar en este mundo y resolver dónde se discuten las nuevas normas, quién las discute, cómo las discute, de qué carácter son en el orden económico y regulatorio internacional, en esta aldea global, quién va a fijar las normas, cómo nos incorporamos en ese debate, como el pequeño país que somos (...) Hoy día hay un nuevo debate, tenemos capacidad para participar en él o seremos simplemente meros espectadores. (...) Queremos sentarnos en la primera fila en el mundo que nace. Esto significa estar dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional. Por ello, profundizaremos nuestra participación en las tareas de seguridad globales, a través de la presencia en las Misiones de Paz que bajo el alero de Naciones Unidas actúan en diferentes regiones”.

- 2) Para lograr estos objetivos se establece que con los nuevos desafíos es menester articular nuevos instrumentos que ayuden a la consecución de nuestros objetivos, es así como la Defensa adquiere una nueva e inédita función en nuestra política exterior. A saber: “Esta nueva época requiere una inserción integral de nuestro país en un planeta cada vez más pequeño e interconectado. Nuestra política exterior y nuestra política de defensa deben orientarse a este objetivo. Chile ha definido una forma de integrarse al mundo. Estos dos elementos, la política externa y de defensa son herramientas esenciales para la forma en que lo haremos. (...) Ese es el desafío principal que nos obliga a plantear una política de

defensa y de relaciones exteriores diferente a la que tuvimos en el siglo XX. Cuando hablo de una política en estas áreas para el siglo XXI, tiene que ver con el cambio fundamental que ha tenido la economía y la inserción de Chile en el mundo”.

El Presidente Lagos posteriormente confirmaba a Chile y el mundo su apoyo a las Operaciones de Paz. Tanto fue así que en noviembre de 2000 visitaría las tropas chilenas desplegadas en Timor Oriental, siendo el primer jefe de Estado latinoamericano en hacerlo.

A pesar de lo anterior no existía entonces, y no existe aún, un consenso sobre la posición que Chile debe adoptar frente a estas materias, como queda evidenciado en la siguiente postura: “si bien es cierto que, actualmente, el país puede enviar tropas para integrar actividades de imposición de la paz (...) – dados los altos riesgos que estas involucran para su personal; la histórica vocación de paz que el país ha demostrado (particularmente en los conflictos internacionales), y su tradicional defensa de la llamada diplomacia preventiva, que pone énfasis en la solución pacífica de las controversias a través de los medios contemplados en el derecho internacional– resulta más adecuado a los intereses nacionales continuar participando preferentemente en las misiones de mantenimiento de la paz, y acrecentar las que se den en el campo de la reconstrucción de la paz. El país no se encuentra preparado ni le conviene intervenir en esta clase de operaciones por razones geoestratégicas (lejanía de los centros de conflicto y toma de decisiones), eventuales consecuencias para su seguridad y la seguridad hemisférica y porque, como se ha señalado, no es coherente con nuestra histórica política exterior”¹¹⁸.

El punto de inflexión en materia de Operaciones de Paz para Chile, se da en 2004 cuando el Presidente Lagos asume la responsabilidad de enviar tropas a una misión estabilizadora en Haití. La primera misión bajo capítulo VII en que Chile par-

¹¹⁸ Figueroa Hernández, Gonzalo y Guzmán Barros, Álvaro. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Participación de Chile en las Operaciones de Paz de la ONU. Revista Diplomacia N° 97 enero-marzo 2004 Santiago, Chile.

ticipa activamente. Si bien se trataba de un escenario americano con un mandato emanado por unanimidad del Consejo de Seguridad, la resolución del Presidente mostró al mundo y en especial a la región que Chile se comprometía real, efectiva y significativamente a asumir un rol político en materia internacional. Con ello quedó demostrado no tan solo que el país se encontraba preparado para efectuar este tipo de misiones y que efectivamente bajo la lógica del apoyo chileno al multilateralismo, esta incursión también le convenía en términos geopolíticos.

A diferencia de la participación chilena en Timor Oriental, en el caso haitiano existió una real y efectiva coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la cartera de Defensa que permitió una respuesta política rápida, seguida de un despliegue militar en tiempo récord.

Para la consecución de lo anterior fue esencial la creación del CECOPAC, el cual para esta instancia ya se encontraba cumpliendo sus funciones de instrucción y entrenamientos para este tipo de misiones.

El Presidente Lagos así lo explicaba en su discurso del 21 de mayo de 2004: “nos jugamos por la defensa de la paz, por el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, por el imperio del derecho internacional. Integrarse al mundo con éxito significa ejercer responsabilidades. Basados en estos valores, junto con México, sostuvimos en Naciones Unidas una posición de paz respecto de la situación de Irak. Las mismas convicciones nos llevaron a responder afirmativamente, junto con Brasil, a la demanda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para participar en las fuerzas de paz en Haití. Nuestro contingente militar está demostrando un enorme profesionalismo, capacidad de acción inmediata y una conducta que refleja fielmente los principios de nuestra política exterior. Y esta política exterior se hace desde América Latina. Se trata de ir desde aquí al resto del mundo”¹¹⁹.

¹¹⁹ Extracto de la intervención del Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar ante el Congreso Pleno, el 21 de mayo de 2004

La decisión política de emplear la defensa en la política exterior produce un cambio en el escenario nacional que no es comprendido en su real dimensión por la política interna y del cual poco se ha analizado en términos de consecuencias estratégicas.

Chile, y en especial su política de defensa pese a participar activamente por más de 50 años en OPAZ, toma a partir de Haití un rol activo en este campo, con lo cual la nación deja percibir a las FF.AA. con funciones enmarcadas exclusivamente en el ámbito nacional y le entrega una nueva misión, “ser un instrumento de la política exterior en tiempos de paz”. Con esto se produce un cambio a nivel estratégico, cómo el Estado percibe las FF.AA. y las reordena a un nuevo escenario internacional.

La ex Ministra de Relaciones Exteriores de Chile María Soledad Alvear declaraba a principios del año 2000, que “las operaciones de paz nos ponen en contacto con el mundo real de los conflictos mundiales y con la solidaridad internacional, que en forma de contingentes de diversos países se encuentran en un escenario lejano y deben aprender –en una experiencia dura y marcadora– a trabajar coordinadamente por un mismo ideal”¹²⁰.

Ya para mediados de 2002 en una entrevista al diario *La Nación* ante el cuestionamiento del por qué Chile participaba en estas operaciones, la canciller declaraba que: “para responder a esta interrogante, debemos primero 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”. Junto con lo anterior, afirmaba que para lograr los

¹²⁰ Intervención de la Ministra de RR. EE., María Soledad Alvear Valenzuela, en la ceremonia inaugural del Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago 15 de mayo 2000.

finés anteriormente definidos, el Estado de Chile y su política exterior reconocían como instrumentos de ellos: *” Diplomacia preventiva. * Imposición de la Paz. * Mantenimiento de la Paz. * Consolidación de la Paz. * Cooperación internacional. * Desarrollo económico. * Seguridad humana”¹²¹.

Al comienzo del presente capítulo afirmábamos que no existe una política explícita sobre el rol que cumplen las OPAZ dentro de la materialización de la política exterior chilena. En los últimos cinco años, como ha quedado de manifiesto, se ha producido una distinta valorización de los recursos de la defensa, llegando a concretarse una sincronía entre las agendas de defensa y exterior nunca antes vistas en tiempos de paz que hoy se encuentran materializadas en la actual participación chilena en Haití, donde por primera vez en nuestra historia Chile participa masivamente en una Misión de Imposición de la Paz, bajo el mandato de las Naciones Unidas, en el que su capacidad militar, respaldada por un apoyo político nacional, permite una eficiente cooperación de nuestras tropas, las cuales mantienen en la misión un liderazgo sobre otras Fuerzas Armadas participantes de la región.

La defensa, al adecuarse a los nuevos requerimientos mundiales se presenta como un instrumento de la política exterior chilena enmarcada en el ámbito de las Operaciones de Paz. De lo anterior debe entenderse y asumirse que se nos presenta, a la comunidad militar y civil, nuevos desafíos que deberán ser afrontados con seriedad y profesionalismo.

El caso de Haití y la participación chilena

En las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2000, el Presidente Jean-Bertrand Aristide y su partido Fanmi Lavalas reclamaron la victoria cuando el número de votantes no superaba el 10% del electorado. La oposición haitiana y los miembros de la comunidad internacional objetaron los resultados y

¹²¹ Chile y las Operaciones de Paz, por María Soledad Alvear V., Ministra de Relaciones Exteriores. *La Nación*, 29 octubre 2002.

acusaron al gobierno de manipularlos. Los conflictos internos entre el gobierno y la oposición se intensificaron hasta llegar en el 2003 a exigir la renuncia del Presidente.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) se ofreció como mediadora y presentó un Plan de Acción Previo, junto con un plan de aplicación elaborado por el Grupo de los Seis, en el que participaron Las Bahamas por el CARICOM, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea. El Presidente Aristide se sometió a ambos planes, sin embargo la oposición se negó.

A principios de febrero de 2004, estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaives y los días siguientes el conflicto se propagó a otras ciudades. Pese a las gestiones diplomáticas, la oposición armada provoca que el Presidente Aristide dimita y abandone el país.

El 29 de febrero de 2004 Boniface Alexandre, presidente de la Corte Suprema, juró el cargo de mandatario interino. Inmediatamente solicita el ingreso de tropas a Haití. El Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad la resolución 1529 en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, donde se autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) por un período de 3 meses. Se creó con el fin de contribuir a la seguridad, prestar asistencia humanitaria, coordinar actividades y proteger los derechos humanos.

La resolución 1529, en su punto 5¹²²: “Pide a los Estados Miembros que con carácter urgente aporten personal, equipo y otros recursos financieros y logísticos necesarios a la Fuerza Multinacional Provisional e invita a los Estados Miembros contribuyentes a informar a las autoridades de la Fuerza y al Secretario General acerca de su intención de participar en la Misión y subraya la importancia de tales contribuciones voluntarias, que ayudarán a sufragar los gastos de la Fuerza Multinacional Provisional, que correrán por cuenta de los Estados Miembros participantes”.

¹²² Resolución 1529 (2004), Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.919a sesión, celebrada el 29 de febrero de 2004. www.un.org

El 1 de marzo de 2004, el Presidente Ricardo Lagos anunciaba al país que Chile respondía al llamado del Secretario General y participaría con tropas en la fuerza de paz en Haití.

En un espectacular despliegue de 48 horas, Chile envió 331 hombres del Ejército, para el 14 del mismo mes completar el envío con los abastecimientos logísticos.

El consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante la resolución 1542 del 30 de abril de 2004 y en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. (MINUSTAH).

El 1 de junio del mismo año se traspasa la autoridad de la FMP a la MINUSTAH y se nombra como Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, al embajador chileno Juan Gabriel Valdés Soublette. Esta nueva misión sería de carácter mixto, es decir, si bien Naciones Unidas seguiría teniendo el control directo, en terreno se coordinaría entre la Organización de Estados Americanos (OEA), la comunidad del Caribe (CARICOM) y las autoridades nacionales de Haití.

Chile decide seguir participando de esta nueva misión y envía un contingente mucho más significativo con 308 integrantes del Ejército, 174 de la Armada, 49 de la Fuerza Aérea, 32 Carabineros y uno de la Policía de Investigaciones.

REFLEXIONES FINALES



Las Operaciones de Paz han abierto una nueva arista en el diseño, concreción y análisis de nuestra política nacional e internacional. Un claro ejemplo de ello lo constituye el creciente papel que han sostenido en las cuentas a la nación de los Presidentes de la Concertación, como se ve a continuación¹²³:

Presidente	Año	Número de Alusiones referidos a las OPAZ	Alusiones a casos Específicos	Marco en el que se destaca.
Sr. Patricio Aylwin Azócar.	1990	0	0	
Sr. Patricio Aylwin Azócar.	1991	1	Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait	"Defensa" y "Relaciones Internacionales"
Sr. Patricio Aylwin Azócar.	1992	1	Unidad de Helicópteros de la Fuerza Aérea en la frontera entre Kuwait e Irak; con observadores militares en la frontera entre India y Pakistán y en Líbano; con un contingente de la Armada en Camboya, y con otro de Carabineros en El Salvador.	"Chile en el Mundo".

¹²³ Fuente: Mensajes Presidenciales del 21 de mayo ante el Congreso Nacional.

Presidente	Año	Número de Alusiones referidos a las OPAZ	Alusiones a casos Específicos	Marco en el que se destaca.
Sr. Patricio Aylwin Azócar.	1993	1	0	“Relaciones cívico-militares y política de Defensa”.
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1994	1	0	“Debemos profundizar nuestra inserción internacional”.
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1995	0	0	“Paz y cooperación en la región”.
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1996	1	0	“Presencia y prestigio en el ámbito internacional”.
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1997	1	Se destaca la participación en el Medio Oriente, en Irak y en Cachemira. Se anuncia la participación con fuerzas policiales en Bosnia.	
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1998	1	Se destaca la labor de FF.AA. y de Orden que participan en misiones de paz.	“Vigencia del Estado de Derecho”
Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle.	1999	0	La colaboración en la Misión de Observadores Militares en Perú - Ecuador, Bosnia y en Irak.	“Una Defensa Nacional Moderna”
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2000	1	0	“Ejes en que trabajaremos los próximos seis años”.
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2001	0	0	

Presidente	Año	Número de Alusiones referidos a las OPAZ	Alusiones a casos Específicos	Marco en el que se destaca.
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2002	0	0	
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2003	2	Envío de un contingente conjunto del Ejército y la Armada a la isla de Chipre.	"Chile y su responsabilidad internacional". "Chile, país confiable".
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2004	1	Envío de fuerzas de paz a Haití.	"Chile tiene presencia en el mundo"
Sr. Ricardo Lagos Escobar.	2005	2	Participación en Haití.	"Lo Internacional"

Como queda en evidencia, las OPAZ se han incorporado crecientemente en nuestra agenda de gobierno, si bien esto no ha sido constante y la falta de desarrollo de estas materias las han hecho enmarcarse, en algunos períodos, erróneamente en ámbitos exclusivos de la Defensa Nacional. En los últimos tres años del gobierno de Ricardo Lagos las OPAZ se han enmarcado en su ámbito natural: de las Relaciones Internacionales y ha quedado, al menos tácitamente estipulado, el rol instrumental que cumple, para estos efectos, la defensa en la concreción de los logros de la política exterior.

A pesar de lo anterior, es necesario fomentar una masa crítica desde el mundo académico-civil que evalúe las fortalezas y potenciales debilidades de las Operaciones de Paz en el ámbito de la política exterior chilena, desde una mirada distinta a la militar.

El análisis multidisciplinario de la participación chilena se hace menester tanto para la comprensión de las futuras autoridades de gobierno, como de la misma ciudadanía que, por falta

de información, no ha generado en Chile una real opinión pública sobre estas materias y que se vería fuertemente impactada si Chile comenzara a tener costos de tipo humano.

En Chile, la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) es el ente público especializado en cooperación internacional. Si bien por ley la AGCI está sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, se ha vinculado, institucionalmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores para “articular su quehacer con las prioridades de la política exterior chilena”.

Sobre este punto, este organismo coordina la agenda de cooperación internacional a partir de la denominada “Cooperación Horizontal o Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)”. Esta última define sus objetivos como¹²⁴:

- Apoyar el logro de los objetivos y prioridades de la política exterior del Gobierno de Chile;
- Proyectar las experiencias y capacidades técnicas nacionales hacia el exterior;
- Colaborar en los procesos de desarrollo y estabilidad de países de la región, apoyando la profundización de la democracia, la equidad y la sustentabilidad, y
- Retroalimentar la capacidades técnicas chilenas a la luz de su incursión internacional.

A pesar que hoy no se encuentran estipulados oficialmente el empleo de los recursos de la defensa en los componentes del programa de este organismo, es posible afirmar que, en la práctica y a partir del caso haitiano, existe una concordancia entre los objetivos definidos dentro del marco de la cooperación horizontal y los objetivos definidos a partir de la participación en Opera-

¹²⁴ www.agci.cl

ciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en la consecución de las prioridades de la política exterior chilena.

Lo anterior supone una revisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores que evalúe la necesidad tanto del reconocimiento oficial de estos instrumentos de paz, como del incremento de las instancias de trabajo tanto con el EMDN, como con el CECOPAC, ya sea a través de la AGCI u otro organismo. Es necesario incrementar la evaluación y desarrollo de estas materias en el tiempo entendiendo siempre que las OPAZ se encuentran hoy establecidas en la dinámica de las relaciones internacionales, y serán parte esencial de toda evaluación que suponga la concreción de los objetivos nacionales en el siglo XXI.

La participación o no en las Operaciones de Paz, no responde a las oportunidades circunstanciales que se le presenten al gobierno de turno. La decisión se sustenta en una visión político-estratégica de cómo Chile se inserta en el mundo y cómo se compromete, de acuerdo a sus capacidades, en el progreso humano tanto regional, como global, entendiendo que la interdependencia que crea el mundo globalizado trae tanto beneficios como costos, que deben ser asumidos con responsabilidad y mirada de país.

Esta es una gran tarea que debe tener una permanente revisión entre el Estado, las Empresas, las Universidades, las Fuerzas Armadas y los Centros de Investigación Privados, para contribuir a una estrategia nacional compartida, que aumente significativamente la participación de Chile en el espectro internacional.

CONCLUSIONES

Generales

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de posicionar al país como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

El escenario actual nos muestra que detrás de los conflictos y de la inseguridad hay causas políticas, económicas, étnicas, culturales y sociales. De ahí que las estrategias de seguridad no conciernan únicamente a los aparatos militares, sino que deben ser diseñadas colectivamente entre la sociedad y el Estado. La definición de las políticas de defensa y seguridad de un país, debe ser necesariamente un proceso de involucramiento de distintos sectores de la sociedad.

El país ha ingresado plenamente a una red regional de seguridad cooperativa que supone tener las herramientas para responder a las amenazas tradicionales como las emergentes, entendiendo que hoy más que nunca las amenazas son de carácter transnacional.

El rol que ha cumplido Chile en estas materias ha sido determinante para la continuidad de un trabajo conjunto en la región. Es importante destacar los acuerdos bilaterales en materia de seguridad y defensa que se han alcanzado con dos de

nuestros países vecinos, hemos publicado el primer Libro de la Defensa de la región, ayudando con eso a una transparencia sobre estas materias. Ejercimos la primera presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y hemos impulsado el desarrollo regional de las Medidas de Confianza Mutuas.

Junto con nuestros esfuerzos en materia regional, Chile, a partir del gobierno del Presidente Lagos, ha orientado nuestro total compromiso con la paz y la seguridad a niveles internacionales, comprometiéndose a una real y activa participación chilena en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Países como Chile, deben cautelar sus intereses tanto dentro como fuera de sus fronteras y por ello están obligados a ser actores y no espectadores en el actual orden unipolar, están obligados a sumar esfuerzos para hacerse escuchar en el marco del fortalecimiento del multilateralismo.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adopta mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

Específicas

Chile participa en Naciones Unidas desde sus inicios en la década de los cuarenta y su compromiso inicial fue integral, aportando nuestras tropas, en la medidas de nuestras capacidades, a las primeras operaciones de paz de dicho organismo.

A pesar de lo anterior, nuestro aporte en materia de OPAZ, no fue evolucionando con los nuevos requerimientos y necesidades de Naciones Unidas, produciéndose un virtual estancamiento de nuestro apoyo.

Dicho estancamiento comenzaría a modificarse en la década de los noventa; sin embargo nuestra adecuación a los nuevos ritmos del círculo militar de Naciones Unidas y al desplie-

gue de nuevos tipos de Operaciones de Paz, mucho más complejas, no se daría en la práctica sino hasta la participación chilena en Haití.

El Gobierno de Aylwin históricamente debe ser entendido de transición. Durante este período, Chile vuelve a retomar su política multilateralista de cooperación con la comunidad internacional. En materia de OPAZ, si bien se produce un cambio en el histórico estancamiento que Chile había sostenido desde nuestra participación en las “Fuerzas de Paz”, este no es significativo por cuanto no considera un real involucramiento de los cambios que dicho organismo se encontraba experimentando en estas materias y la participación, si bien se incrementó, no debiera ser considerada como Operaciones de Paz, puesto que propiamente, no lo eran.

Por otra parte las Agendas de Defensa y Exterior, se encontraban sedimentadas por el conflicto político que suponía la presencia del General Augusto Pinochet en la Comandancia en jefe del Ejército (CJE), lo que no aportó a un diálogo fluido y a una agenda de trabajo compartida.

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, Chile centró principalmente su política internacional en el desarrollo de su inserción comercial en un mundo globalizado.

Si bien durante su mandato se visualizó la necesidad de contribuir, en la medida de sus capacidades, al mantenimiento de la paz en el entorno de esta nueva realidad mundial, su aporte real en esta materia estuvo en otorgar el marco legal donde se desenvolverían futuras participaciones chilenas en Operaciones de Paz, junto con promover la creación del CECOPAC. Por otra parte, durante su gobierno y por razones descritas en el trabajo, comenzó a desarrollarse un acercamiento entre las carteras de Defensa y Exterior, desarrollándose una distinta valorización de la Defensa. Como ejemplo de esto último podemos citar las reuniones 2+2 que fueron establecidas con países vecinos.

Con Ricardo Lagos en La Moneda se lleva a la práctica lo que hasta ese entonces no era más que teoría. Durante su período

do se toma la decisión política de transformar las Fuerzas Armadas en un instrumento de nuestra política exterior comprometida con la paz y la seguridad mundial. Lagos tiene la visión de transformar a Chile en un interlocutor válido dentro de la esfera internacional, lo que nos trajo beneficios en el ámbito regional. Chile, a pesar de los distintos intereses que los nuevos gobiernos latinoamericanos han puesto sobre la agenda, fue capaz de aunar voluntades en la obtención de la Secretaría General de la OEA.

Con esto, ambas carteras –Exterior y Defensa– logran la mayor sincronía en agendas de trabajo que se había experimentado en el período concertacionista durante el gobierno socialista de Ricardo Lagos.

La cooperación internacional, por tanto, debe ser entendida integralmente, y con esto debe incluirse oficialmente las OPAZ como medios o instrumentos que posee Chile para la cooperación. Para lo anterior se hace menester mejorar los mecanismos de coordinación e instancias de relación entre la Agencia de Cooperación Internacional y el Ministerio de Defensa Nacional.

Junto con lo anterior, se debe promover la creación de una masa crítica, distinta a la militar, que comprenda la naturaleza de los nuevos desafíos que Chile emprende, que acierte en un correcto diagnóstico sobre las oportunidades y beneficios que el país puede obtener, tanto a nivel nacional, como para la región y que colabore a formar consensos dentro de las áreas involucradas que se traduzcan en una política permanente y explícita del Estado.

Oportunidades y beneficios que se visualizan, a juicio de quien escribe, como una necesidad más que una opción a la luz de la conformación del nuevo mapa político regional y mundial.

Este nuevo cuadro significa, sin embargo, un desafío mayor de articulación nacional sobre nuestra política de cooperación internacional, tarea que compromete a todo el país y que requiere que el futuro gobierno le otorgue la máxima prioridad y continuidad.

El desarrollo de la presente investigación, los antecedentes recopilados y analizados, nos llevan a concluir que la hipótesis planteada inicialmente: “en materia de cooperación internacional, durante los últimos 16 años, las agendas de relaciones internacionales y defensa, actuaron con distintos énfasis y grados de coordinación, logrando una mayor sincronía durante el gobierno socialista de Ricardo Lagos”, queda plenamente demostrada. La política exterior chilena ha encontrado un nexo de trabajo con la Defensa Nacional en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, hecho que hoy se evidencia a partir de la participación chilena en Haití.

Esta nueva realidad permite que la política exterior chilena y el aporte de nuestro país a la paz y seguridad mundial, sea vista desde una nueva perspectiva generando un mejor posicionamiento de Chile como potencia regional.

ANEXOS

INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL NUEVA POLÍTICA NACIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ

Decreto Supremo Ministerio de Defensa nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, publicado en el *Diario Oficial* N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999.

Considerando:

1. Que Chile es parte de la comunidad internacional de naciones y que, en su carácter de Estado libre y soberano, aspira a participar activamente en las instituciones y foros que promueven la paz y el desarrollo de los pueblos.
2. Que Chile integra desde su origen la Organización de las Naciones Unidas, habiendo ratificado la Carta de dicha organización, así como otros tratados y acuerdos en el marco de ese organismo internacional.
3. Que la Carta de las Naciones Unidas establece en sus Capítulos VI; VII y VIII un sistema de seguridad internacional, que define las medidas disponibles para participar en las operaciones de paz, así como las reglas que las gobiernan;
4. Que la Constitución Política de la República de Chile establece que es deber del Estado de Chile resguardar la seguridad nacional.
5. Que, en un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un diverso conjunto de factores, tanto internos como externos.
6. Que entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales. Asimismo, 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.

7. Que, al mismo tiempo, el Estado de Chile basa su política exterior en los principios de respeto a los tratados, observancia del principio de no intervención en asuntos de otros Estados soberanos y promoción de buenas relaciones entre los pueblos y los gobiernos, rechazando toda forma de expansionismo.
8. Que resulta indispensable que el Estado de Chile, dentro de los marcos de la Constitución Política, las leyes y los tratados vigentes, disponga de reglas y criterios que definan claramente la forma en que se produce la participación nacional en las indicadas operaciones, incluidas las operaciones de imposición de la paz.
9. Que solemnizar y dar publicidad a las reglas y criterios que informan la Política Nacional para operaciones de paz, son exigencias que derivan del derecho que asiste a la ciudadanía y, especialmente, a las personas e instituciones directamente concernidas en orden a conocer la posición oficial del Estado de Chile sobre esta importante materia; y
10. Que, finalmente, corresponde al Presidente de la República conducir las Relaciones Exteriores del país, extendiéndose su autoridad, además, a todo cuanto tenga por objeto la preservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República.

Visto lo dispuesto en los artículos 24 y 32 número 8 de la Constitución Política de la República,

Resuelvo promulgar la siguiente “POLÍTICA NACIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ”:

- 1.- El mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena.

Tales imperativos, representativos de la vocación pacífica del pueblo chileno y plenamente coherentes con el interés nacional, deben informar siempre de la actuación de los agentes del Estado de Chile.

- 2.- Fiel a los principios enunciados, 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.
- 3.- En concordancia con los principios descritos, 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.

Para los efectos de este instructivo presidencial, entiéndase por operación de paz todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por esta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

Las operaciones de paz pueden comprender, entre otras funciones, las siguientes tareas concretas:

- a) Verificación del cese del fuego.*
- b) Colaboración en la separación de fuerzas.*
- c) Supervigilancia de las líneas divisorias o de las zonas de exclusión.*
- d) Escolta, conducción y distribución de ayuda humanitaria.*
- e) Supervisar la desmovilización de combatientes.*
- f) Certificar el registro, entrega y/o destrucción de armamento.*

- g) *Colaborar con los programas de desminado.*
- h) *Contribuir al éxito de los programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.*
- i) *Contribuir a la reconstrucción de zonas afectadas por conflictos o desastres naturales.*
- j) *Colaborar y asistir a los procesos electorales que se lleven a efecto bajo la supervisión de la Organización de Naciones Unidas.*
Además, y excepcionalmente, las operaciones de paz pueden comprender las siguientes funciones especiales:
- k) *Cooperación en la mantención del orden público en el período siguiente al cese de las hostilidades.*
- l) *Colaborar en supervisión del respeto a los derechos humanos. Esta misión puede comprender, además, la tarea de cooperar en la investigación de violaciones cometidas durante las hostilidades.*

Las funciones a que se refieren las letras k) y l) no autorizan el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

- 4.- Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición a 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.
- 5.- La participación nacional en operaciones de paz constituye una decisión soberana del Estado de Chile. Las determinaciones respectivas se adoptan por el Presidente de la República conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y las Leyes pertinentes. La participación de

personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública en las referidas Operaciones, a su vez, se rige especialmente por lo prescrito en la Ley N° 19.067.

- 6.- La determinación de concurrir a participar en operaciones de paz, se adopta considerándose, entre otros, los siguientes criterios políticos-estratégicos:

6.1. *Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional.*

Este interés se relaciona, entre otros aspectos, con los compromisos que nuestro país ha adquirido con Naciones Unidas; con la preocupación de Chile por los problemas de la paz y sobre todo, con las situaciones de conflicto en zonas geográficas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales.

6.2 *Estas operaciones deben obedecer a un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.*

6.3 *En todo caso, no se formarán ni se pondrán contingentes a disposición de Naciones Unidas o de un Estado en particular, para que este determine autónomamente su despliegue.*

6.4 *El mandato de las Naciones Unidas debe definir claramente los alcances de las operaciones y su duración.*

6.5 *Las partes involucradas en el conflicto, deben haber solicitado la intervención de Fuerzas de Paz, salvo el caso de operaciones de imposición de la paz, en donde no se requiere dicha solicitud.*

6.6 *Deberán ponderarse siempre los costos que las operaciones de paz involucran respecto de los beneficios que el país obtiene, de manera que exista una conveniente relación entre ambos aspectos.*

6.7 *Cada solicitud de Naciones Unidas se evaluará en forma separada, a la luz de todos los criterios señalados en los párrafos precedentes y siguientes.*

7.- La determinación de concurrir a participar en operaciones de paz se adopta considerándose, entre otros, los siguientes criterios operativos:

7.1. *Se deberá establecer con claridad el tipo de operación en que se participará, el país y la zona de él en que se desarrollará, el tipo y cantidad de medios a comprometer, las limitaciones relacionadas con la actuación de personal chileno y la duración considerada.*

En concreto, toda participación nacional en operaciones de paz supone definir oficial y formalmente el ámbito de actuación de las fuerzas chilenas. Con tal objeto, y tratándose de fuerzas armadas y/o de orden y seguridad pública, la autorización correspondiente para la salida de las tropas debería indicar, con referencia a la enumeración de tareas contenida en el punto 3 de este instructivo, el ámbito preciso de la autorización.

7.2. *Las operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las instituciones participantes. Esto debe manifestarse en la obtención de experiencias, entrenamiento de personal, adquisición y reposición de material y equipo.*

7.3. *Los medios participantes deben estructurarse utilizando como referencia, el listado de contribuciones de medios incorporados al sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas y mantenerse, permanentemente, operativos.*

Para lograr lo anterior, el Estado de Chile deberá contar con establecimientos dedicados a la instrucción y preparación de personal destinado a participar en Operaciones de Paz.

7.4. *En estas operaciones solo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal de la conscripción obligatoria.*

8.- La determinación de concurrir a participar en operaciones de paz se adopta considerándose, entre otros, los siguientes criterios gubernativos y administrativos:

8.1. *La responsabilidad sobre la evaluación de cada petición, y la proposición posterior a S.E. el Presidente de la República,*

será de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en conjunto.

8.2. La responsabilidad de la coordinación de todos los aspectos referidos a una operación de paz, será del Ministerio de Defensa; la organización de la fuerza que participe, de la institución que proporciona los medios; y el control, de Naciones Unidas.

8.3. Para proporcionar la asesoría especializada se constituirá, en forma permanente, un Grupo de Análisis en el Ministerio de Defensa Nacional (Estado Mayor de la Defensa Nacional), el cual estudiará cada caso a la luz de esta política y de las orientaciones que emitan los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Este grupo estará autorizado para tomar contacto con instituciones de la Defensa, gubernamentales y otras que sean necesarias, a fin de contar con los antecedentes que permitan una mejor resolución en esta materia.

8.4. Sobre la base de los requerimientos que formule el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Ley de Presupuesto contendrá anualmente una provisión para enfrentar los costos que demanden la preparación y la participación de fuerzas o personal chilenos en operaciones de paz, cuya distribución será efectuada por el Ministerio de Defensa.

8.5. La decisión final sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de paz la adoptará S.E. el Presidente de la República, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.

9.– Será responsabilidad del Ministerio de Defensa desarrollar las capacidades para la preparación y entrenamiento de la fuerzas que se emplearán en operaciones de paz, en materias inherentes a estas.

10.– Nada de lo señalado en este documento puede entenderse como una renuncia o limitación del derecho que asiste al Estado de Chile para concurrir al cumplimiento de obligaciones que pudieren dimanar de otros acuerdos internacionales de carácter bilateral o regional.

ANEXO II

ENTREVISTA AL EX EMBAJADOR MARIO FERNÁNDEZ BAEZA

P: En el año 1996, el Presidente de la República promulgó la “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz” en la que Chile se excluía de participar en operaciones bajo capítulo VII, situación que fue modificada tres años después. Según su experiencia y conocimientos sobre Naciones Unidas. ¿Estima que fue un error no haberlo considerado desde un principio?

R: *No fue un error no incorporarse en 1997 a las operaciones previstas en el capítulo VII, sino recién en 1999 en las fuerzas Stand By de la ONU y en operaciones del capítulo VII, pero con restricciones de participar en algunas acciones previstas en tal norma. Nuestra integración ha sido gradual, según nuestras capacidades y la apreciación de la envergadura y naturaleza de las amenazas internacionales.*

P: Si bien el gobierno chileno respondió al llamado de actuar en Timor Oriental, cumpliendo así su compromiso tomado en la reunión de la APEC Nueva Zelanda. La inclusión chilena a las fuerzas de la INTERFET fue lenta, cautelosa y no muy significativa si se compara con la rápida respuesta y espectacular despliegue que se dio con el caso haitiano, aun cuando el Gobierno de Chile ya había ampliado su rango de participación a capítulo VII. ¿Cuáles fueron las causas que demoraron la participación chilena?

R: *Las operaciones en Timor Oriental y en Haití no son comparables en relación a la participación de Chile en ellas. Hay diferencias en cuanto al momento de la decisión y en la distancia respecto del teatro de operación. Cuando se produjo la situación de Haití, Chile estaba más preparado para operar en misiones internacionales (se había creado el CECOPAC) y por otra parte se trataba de un escenario en la región americana.*

Existe también una razón de política internacional, entregada por el gobierno, expresamente relacionada con un debate post 11.9.01. Se trataba de ser consecuente con la posición de Chile sobre el multilateralismo. Si se adopta una resolución por los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, esta es legítima y debe cumplirse. Por otra parte, se trataba de que los problemas de la región latinoamericana y del Caribe deberían ser afrontados en primera instancia desde la región.

P: Durante el período en que usted fue Ministro: ¿Existió una real interrelación entre carteras de Defensa y Exterior en estas materias? A su juicio ¿Cuáles son los espacios donde se debe seguir trabajando para lograr una estrecha articulación entre ambos ministerios?

R: La participación de Chile en Operaciones de Paz es el mejor ejemplo de coordinación entre la política exterior y la política de defensa y por ende, de sus instituciones ministeriales. Las reuniones llamadas 2+2 con los países vecinos es otra clara demostración de coordinación ministerial.

P: Con la llegada de Ricardo Lagos a La Moneda se concretiza una nueva arista en la dinámica de nuestras relaciones internacionales: la decisión política de emplear la defensa en la política exterior. Según su experiencia: ¿Qué consecuencias estratégicas visualiza usted en estas materias tanto a nivel de la defensa como de nuestra política exterior?

R: Esta pregunta está vinculada a la anterior. El empleo de la defensa en una política exterior de paz es una expresión moderna de una antigua teoría y práctica de la actividad estatal. En este sentido Chile está muy al día de las actuales tendencias y las consecuencias estratégicas se derivan por sí mismas. El país trabaja más integrado y con mejor empleo de sus instrumentos si sus políticas sectoriales y sus respectivas instituciones trabajan integradas

P: ¿Cuál es, a su juicio, el aporte de las OPAZ en la dinámica de las relaciones internacionales, tanto a nivel global como regional, para un país como Chile?

R: Las OPAZ representan un motivo de orgullo y un factor de prestigio para el país. Ser parte de la comunidad internacional no solo trae consigo beneficios, especialmente económicos, sino también obligaciones y entre estas la participación en OPAZ es de las más evidentes y complejas. Si un país cumple bien con sus obligaciones puede participar más legítimamente en las decisiones que se adoptan en las estructuras internacionales y beneficiarse de sus frutos.

P: En ese mismo sentido ¿cuál es, a su juicio, el aporte para las FF.AA. y de Orden que su participación en las OPAZ tanto en lo referido a la política de Defensa como en su percepción ciudadana?

R: El aporte de las FF.AA. y de Orden y Seguridad a las OPAZ es obvio, pues son ellas los protagonistas de esta tarea. Junto con una imaginable percepción ciudadana sobre la vigencia actual de las Fuerzas Armadas, el beneficio que esta actividad trae consigo para estas en su desarrollo profesional es enorme, no solo material y teóricamente, sino en la experiencia de trabajo con fuerzas extranjeras.

ANEXO III

ENTREVISTA AL TENIENTE GENERAL RICARDO IZURIETA CAFFARENA, COMANDANTE EN JEFE DEL EJÉRCITO. PERÍODO 1998–2002.

P: Cuando usted asume la Comandancia en Jefe del Ejército el año 1998, el país en materia exterior había propulsado una política de reinserción internacional con el Presidente Aylwin y el Presidente Frei desarrollaba su agenda de política para los nuevos tiempos. A su juicio, ¿era adecuado el rol que cumplía el Ejército en esta nueva agenda?

R: *El rol que cumplía el Ejército en esa época era acorde con esas circunstancias, en que la actividad internacional estaba circunscrita a las relaciones tradicionales que el Ejército mantenía con ejércitos de países amigos con los cuales existió un tipo de relación dada por lazos castrenses históricos, originados a través de intercambios, cooperación y en cierta medida mantener un grado adecuado de presencia. (Por ejemplo, podríamos nombrar a USA, Brasil y Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Centroamérica)*

P: ¿Qué posición mantenía el Ejército de Chile frente a las Operaciones de Paz ante Naciones Unidas mientras usted se desempeñaba como Jefe del EMDN?

R: *La posición que mantenía el Ejército frente a Operaciones de Paz ante la ONU, era de aporte tradicional en cuanto a mantener Observadores Militares en áreas, tales como Medio Oriente, India y Pakistán y además, participar como garantes en la crisis vividas por Ecuador y Perú. Esta posición se encuadraba en los lineamientos de la posición del país en cuanto a participar solo de operaciones, bajo el concepto de mantenimiento de la paz, vale decir a la búsqueda de la solución pacífica de las controversias que obedecen al Cap. VI de la Carta de Naciones Unidas y uno de los pilares de la política exterior del país. Además de ello visualicé la necesidad de tener un mejor relacionamiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de*

complementar las acciones que se realizaban en ambos Ministerios, por lo que se consiguió la designación de un representante de dicho Ministerio en el de Defensa y la designación de un Oficial en el de Relaciones Exteriores, que por esa época estaba radicado en la Dirección de Fronteras y Límites, entendiendo de que la posición debería estar además de dicha repartición, en donde se planificara las relaciones exteriores del país por tener una correspondencia directa con Defensa.

P: Bajo su mandato el Ejército de Chile no solo intensificó su participación en operaciones de paz, sino que por medio de un nuevo instructivo presidencial, se amplía el rango de nuestra participación al capítulo VII. Se crean las bases jurídicas y militares para la creación del CECOPAC, situándonos en un lugar privilegiado a nivel regional en estas materias. ¿Cuáles fueron sus razones para generar esta nueva realidad?

R: *Antes de ello hay que considerar que se empezó abriendo espacios para aumentar la presencia siempre bajo el concepto de la señalada política nacional en el sentido de incrementar la presencia de personal no solo como observadores militares, sino que como integrantes de los Cuarteles Generales Internacionales, lugares desde los cuales se realiza la dirección de las operaciones y acción de las fuerzas de la Organización.*

También es muy importante la designación de un oficial en la propia sede de Naciones Unidas, todo lo cual ayudó al conocimiento del funcionamiento de las unidades y de la dirección de las operaciones, agregando un oficial en Bosnia-Herzegovina. Este personal a través del conocimiento adquirido y de su experiencia, fue fundamental para el desarrollo futuro de la participación de las fuerzas con empleo de medios de pequeñas unidades.

Con esto se estaba logrando influir en el pensamiento de la sociedad y autoridades para hacerles comprender que el Ejército como institución, constituye un elemento muy valioso para colaborar, apoyar y fortalecer los intereses de la Política Exterior de Chile en conjunto con las demás instituciones de las FF.AA.

En segundo término, hay que tener presente que es el Gobierno el que decide comprometerse en una nueva posición de la política exte-

rior, al disponer de una mayor amplitud en la Política Nacional respecto a estas operaciones y acepta la petición de Naciones Unidas, con el envío de medios esta vez bajo Capítulo VII, lo que significaba obtener una mayor información respecto al rol que significaba entrar al “Círculo Militar de Naciones Unidas” y específicamente entender, por ejemplo, los conceptos de “Stand By Forces”, lo cual significó adherir de plenitud a las operaciones que implicaban colocar pequeñas unidades o fuerzas a disposición de Naciones Unidas.

De esta decisión, que cambia la posición de Chile respecto al empleo de las fuerzas, se designa la primera unidad que se envía al exterior que consiste en un pelotón de helicópteros de la Brigada de Aviación del Ejército para integrar las fuerzas de Naciones Unidas que actúan en Timor Oriental.

En cuanto al CECOPAC hay que considerar que esta nueva misión imponía el entrenamiento de personal de la institución en esta nueva forma de empleo que difiere del entrenamiento tradicional de una fuerza armada, de manera de que para ello se visitó y envió personal a cursos de corta duración a países que tenían en funcionamiento este sistema con anterioridad, con centros de capacitación, muchos de los cuales ofrecieron vacantes para entrenamiento pero considerando que son unidades completas las que deben integrar al sistema de Stand by Forces, se estimó necesario sentar las bases de un centro de entrenamiento que permitiera capacitar fuerzas propias y a su vez tener la capacidad de ofrecer nosotros el entrenamiento a otras fuerzas. Esas serían las bases del CECOPAC hoy en funcionamiento.

Ahora, a partir del instructivo presidencial que usted señala, estas actividades se complementaron con lo que ya se venía trabajando en la institución respecto a un rediseño de la participación del Ejército en las tareas en el exterior, donde se habían fijado ejes de acción, dentro de los cuales uno de ellos era el de las operaciones de paz, pero no puede dejarse desvinculado del resto de las relaciones internacionales donde se estableció la necesidad de que la presencia militar en el exterior fuera coordinada con las otras instituciones, de manera de centrarse en aquellos lugares de mayor relación por institución, traspasándose la Agregaduría Militar de Corea a la Armada, incrementándose el intercambio con Alemania como centro del sistema europeo. Se visualizó la necesidad de ir creando las bases para un mejor rela-

cionamiento con la India y Turquía y desarrollar lazos con Australia los que se fueron incrementando con nuestra participación en Timor, donde se actuó en combinación con fuerzas de esa nación. Lo anterior, sin dejar de estar presente en los países de América, manteniendo los tradicionales lazos con Centroamérica y Estados Unidos, donde se comenzó a gestar la incorporación de oficiales en la formación de postgrado en universidades de ese país.

Paralelamente a ello se trabajó en el desarrollo de la Conferencia de Ejércitos Americanos cuya sede última había sido en Bolivia, a la cual se concurrió siendo el primer Comandante en Jefe en visitar ese país. La delegación de Chile tuvo una activa participación en ella; lo que significó obtener la sede para el año 2001. Esto significó que dos oficiales bolivianos se trasladaran a Chile durante dos años en la Secretaría Permanente. También se invitó a la entrega de esa Secretaría al Comandante en Jefe del Ejército de Bolivia quien visitó nuestro país, siendo a su vez la primera vez que un oficial de esa categoría nos visitaba. Lo anterior, si bien no se relaciona con las operaciones de paz, demuestra que no hay un solo eje de trabajo en las relaciones internacionales y que además las Fuerzas Armadas logran muchas veces crear condiciones de diálogo interesantes de apoyo a la política exterior.

P: *¿Cuáles fueron los principales obstáculos, si es que los hubo, que se encontraron tanto a nivel gubernamental, como a nivel de las distintas ramas de las FF.AA en los inicios de este proceso?*

R: *En lo esencial, el desconocimiento del sistema presupuestario o financiero que permitían otorgar el debido soporte a este tipo de misiones. Ello se traducía en tener que inicialmente afrontar los gastos con recursos institucionales, proceso que Hacienda en un principio no tenía conocimiento respecto del tema de los reembolsos que Naciones Unidas debía aportar por estos servicios, situación que con el tiempo se solucionó, pero que independiente de ello significó un gasto no considerado en el presupuesto institucional y numerosas gestiones para hacer conciencia de la real repercusión de los compromisos adquiridos en esta materia.*

Asimismo, dentro de las respectivas instituciones de la Defensa, las percepciones respecto a sus aportes, con medios para este tipo de operaciones, tenían visiones particularmente distintas y lógicamente

enfrentadas a sus necesidades e intereses. Además, hay que tener presente de que las fuerzas que se destinan a operaciones de paz reciben un entrenamiento determinado que difiere del que es su actuar fundamental de defensa del país, por lo que requiere a su regreso un nuevo procedimiento de adaptación a una realidad distinta. La comprensión de aceptación de trabajo mancomunado con presencia militar en el Ministerio de Relaciones Exteriores como civil en el de la Defensa se podría decir que fue un proceso lento que quizás aún no ha terminado. Debe considerarse además que una interrelación entre las decisiones tan importantes como la participación de fuerzas en el exterior, recibían previamente la opinión o análisis de área de la Defensa, especialmente de las fuerzas involucradas, de manera de lograr un mejor desarrollo de las actividades a realizar sin dejar cabida a improvisaciones sino que planificar adecuadamente con el tiempo necesario.

P: Según su experiencia, ¿qué autoridades de la época colaboraron, tanto en visión como en su gestión para la consecución de los objetivos planteados?

R: Fue proactiva la colaboración y visión por parte del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores, que pese a no tener mayores experiencias sobre el envío de fuerzas en Operaciones de Paz, tuvieron siempre la voluntad para interactuar en los procesos de análisis y planificación sobre el tema. Asimismo, las instituciones de las Fuerzas Armadas con mejores antecedentes sobre estas actividades, respondieron a la demanda en mejor forma.

P: Actualmente Chile tiene una mayor participación en OPAZ. ¿Cuál ha sido, según su parecer, el aporte que ha generado al Ejército de Chile?

R: Fundamentalmente, acrecentar la cooperación e integración a nivel Fuerzas Armadas de la región americana y ejercer un rol más activo respecto a la participación con Naciones Unidas; ello involucra estar presente no solo en su accionar de política internacional, sino que participar de sus procesos, en especial el de las Operaciones de Paz. Asimismo, ello ha permitido incrementar los niveles de interoperabilidad entre las fuerzas multinacionales que operan, por ejemplo, en la Fuerza Multinacional de Naciones Unidas que organizó para Timor y posteriormente para la estabilización de Haití.

Otro aporte importante para el Ejército, ha sido la posibilidad de dar a conocer a otros Ejércitos, Organismos Internacionales y Estados, su capacidad y eficiencia operativa en la concreción exitosa de las diversas misiones encomendadas.

P: ¿Cuál es, a su juicio, el aporte de las OPAZ en la dinámica de las relaciones internacionales, tanto a nivel global como regional, para un país como Chile?

R: *El aporte de las OPAZ en la dinámica de las Relaciones Internacionales, tanto a nivel global como regional para Chile, ha sido participar y colaborar fortaleciendo los lineamientos de nuestra Política Exterior y de Defensa Nacional, en orden a fomentar la cooperación, integración y promoción de la paz en estricta coherencia a esos principios.*

ANEXO III

ENTREVISTA AL GENERAL DE EJÉRCITO CRISTIÁN LE DANTEC GALLARDO ¹²⁵

P: En el año 1998 usted asume funciones como Agregado de Defensa ante Naciones Unidas, siendo la primera persona en ocupar este cargo en la Misión de Chile ante Naciones Unidas. ¿Cuáles eran los temas que marcaban la agenda de trabajo que se le había asignado en Chile?

Antes del inicio de mi misión tuve reuniones con autoridades militares, del Ministerio de Defensa y de la Cancillería. Claramente no recibí orientaciones definidas, lo cual se explica por el desconocimiento que se tenía del tema. Solamente se me dispuso encontrar un espacio para mejorar la limitada participación que hasta ese momento tenía nuestro país en las OPAZ.

P: A su llegada a la misión, ¿cuál era el estado de la participación chilena en OPAZ?

A mi llegada a la misión me pude percatar que la función que por largos años había sido cumplida por militares en las otras misiones acreditadas ante Naciones Unidas, en el caso nuestro estaba entregada a un funcionario diplomático. Para este funcionario, las OPAZ formaban parte del cúmulo de actividades que debía cumplir, por lo que esto lo hacían con la mejor voluntad pero sin la dedicación que requería la función. Por lo tanto la participación que se encontraba en desarrollo en 1998 en lo relacionado a OPAZ era mínima, basado en el grupo histórico de observadores militares en Medio Oriente y Cachemira.

¹²⁵ El entrevistado, junto con ser una fuente académica reconocida en estas materias cumplió funciones como Agregado de Defensa ante ONU en el periodo 1998-2000 y se desempeñó como jefe del proyecto de creación del CECOPAC.

Solo se mantenía una representación mayor, por parte de los helicópteros que apoyaban a la UNSCOM, lo que en puridad no era una misión de paz, sino un arrendamiento de servicios.

P: ¿Cuáles eran, si es que existían, las instancias de vinculación entre las agendas de política exterior y de política de defensa en materia de las OPAZ?

Las vinculaciones estaban establecidas en la Política Nacional para la participación en Operaciones de Paz del año 1996, pero su estado de avance en esos momentos era bastante incipiente, ya que existía un gran desconocimiento respecto a cómo Naciones Unidas enfocaba el tema práctico de las OPAZ. Por ejemplo: al funcionamiento del DPKO, donde Naciones Unidas vincula las agendas políticas y militares de este organismo, por lo explicado en la primera pregunta, solo se tenía un acceso formal. Lo anterior, sumado a la baja participación chilena, no había hecho necesario la complejidad de una mayor vinculación entre las agendas de política exterior y defensa.

P: En el año 1999 Chile amplía su participación en OPAZ al capítulo VII. A su juicio, 1) ¿Qué ocurrió distinto para que esto sucediera, o fue parte de un proceso evolutivo natural? 2) ¿Cuál era el grado de comprensión desde el mundo académico civil y militar sobre la naturaleza e importancia de estos temas? 3) ¿La respuesta fue similar desde ambos mundos?

- 1) *Cuando este cambio se produce, en la práctica ya casi no existían las OPAZ capítulo VI de que habla la carta de Naciones Unidas. La necesidad que se tiene de adoptar a las fuerzas militares como una herramienta de la diplomacia, en la forma que lo estaban haciendo otros países participantes de las NU, obligaron crear las condiciones que permitieran a Chile una participación en el mantenimiento de la paz mundial, acorde con sus reales capacidades militares.*
- 2) *En el año 1998 me atrevería a decir que muy bajo o casi nulo. Junto con determinarse la primera política nacional de participación en las OPAZ, el EMDN inicia una verdadera ofensiva de dar a conocer esta temática mediante la realización de conferencias, seminarios, charlas y reuniones de primer nivel. Algunos de los cuales me toco cooperar en su organización, consiguiendo la participación de expertos de diversos países y de la ONU.*

- 3) *Obviamente para los militares fue mucho más fácil la comprensión de esta temática, la cual gradualmente fue entendida por las distintas instituciones de la Defensa. Las autoridades civiles de la Defensa se dieron cuenta en forma muy rápida de las oportunidades que esto presentaba, toda vez que desde el punto de vista de ellos, este nuevo enfoque facilitaba el cumplimiento de sus objetivos en la política de defensa. El mundo académico-civil se fue sumando posteriormente a partir de su participación en este tipo de reuniones de análisis de primer nivel a que me referí anteriormente, situación que a la fecha no se encuentra totalmente consolidada ya que esta temática sigue careciendo de investigadores que analicen desde una perspectiva distinta a la militar sus efectos en la política exterior chilena.*

P: Según su experiencia: ¿Qué autoridades de la época colaboraron, tanto en visión como en su gestión para la consecución de los objetivos planteados?

Entre los ministros Pérez-Yoma y el Ministro Fernández. Este último como subsecretario primero y luego como Ministro de Defensa impulsó en forma significativa la participación chilena en OPAZ. En el área del MINREL es destacable la gestión realizada por el ex canciller Insulza que permitió el envío del primer Agregado de Defensa a la Misión ante la ONU, también fue importante la llegada del Embajador Juan Gabriel Valdés a la Misión de Chile ante la ONU, quien comprendió las oportunidades que se le presentaban a nuestro país en el ámbito de la política multinacional con la participación en las OPAZ. Entre las autoridades militares fueron importantes el General Ricardo Izurieta, quien primero como Jefe de EMDN y posteriormente como CJE. Las autoridades políticas, además del Presidente Frei que tuvo la iniciativa de firmar ambas políticas nacionales para la participación chilena en OPAZ. Deseo destacar también, al VCA Hernán Couyoumdjian, quien fue el impulsor de la firma del acuerdo de fuerzas stand-by con la ONU, de la actualización de la política nacional de las OPAZ junto con apoyar decididamente la creación del CECOPAC.

P: Usted se desempeñó como jefe del proyecto de creación del CECOPAC, donde integró a las instituciones de la Defensa y las Fuerzas de Orden. ¿Cuál fue el grado de participación de cada una de ellas en el desarrollo del proyecto?

Siendo el EMDN el organismo ejecutivo en todo lo relacionado con las políticas de OPAZ en el país, a través de este organismo se realizó la coordinación con las instituciones ya que por orden del Ministro de Defensa de la época se le entregó al Ejército la responsabilidad de su creación.

Para lo anterior se conformó un grupo de trabajo el que funcionó en el edificio de las Fuerza Armadas, integrado por un Oficial Superior de Ejército, Oficiales Jefes o sus equivalentes de Ejército, FACH, Carabineros y Policía de Investigaciones, además de un Oficial Subalterno de la Armada, los cuales tuvieron la responsabilidad de organizar y entregar al uso el CECOPAC.

BIBLIOGRAFÍA

Andrea Ruiz-Esquide: Las FF.AA. durante los Gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende. CED.1993.

Carlos Portales, Alberto Van Klaaren, La política exterior chilena en un mundo de cambio, Revista Propositiones, Número 25, 1994

Carlos Figueroa, "Una diplomacia para el desarrollo". Discurso del ministro de Relaciones Exteriores ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, 5 de abril, 1994.

Columbis, Theodore y Wolfe, James, Introducción a las relaciones internacionales, capítulo 7 "Política exterior y procesos de toma de decisiones de un Estado".

Cristian E. Medina Valverde, Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, Acción diplomática y Opinión pública.1960-1976. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Historia Contemporánea. Memoria presentada para optar al grado de Doctor. Madrid 2002.

Cristián Garay Vera, Raimundo Heredia Vargas. Chile frente al proceso de integración regional e internacional. Revista de Historia.Universidad de Concepción año 8 vol. 8 1998

Chile y las Operaciones de Paz, por María Soledad Alvear V., Ministra de Relaciones Exteriores. *La Nación*, 29 octubre 2002

Declaración de prensa del CJE General Juan Emilio Cheyre del 4 noviembre de 2004.

- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987
- Díaz Gallardo, José L. 1996. "Administración de la defensa: la experiencia chilena en el período 1932–1973", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 11(4)
- Dillon, Michael G., (ed). *Defence Policy Making: Comparative Analysis*. Leicester University Press, 1988.
- Discurso del ex Ministro de Relaciones Exteriores Australiano Hon Alexander Downer, MP en el " Joint Meeting of the Australian and New Zealand Society of International Law and the American Society of International Law", Canberra, 28 junio 2000.
- Durán, Roberto y Wilhelmy, Manfred. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, N° 2, año 2003.
- Eduardo Daniel Oviedo, *Análisis del Concepto "Multilateralismo" en la Política Internacional*, *Revista DIPLOMACIA* N° 94 enero–marzo 2003. Santiago, Chile.
- Eduardo Frei: Discurso programático de Gobierno del 18.6.64, en *Dos Discursos*, Ed. del Pacífico, 1964
- El Ejército de Chile: "Visión de un Comandante en Jefe", Clase Magistral del Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago, agosto 1997.
- Emilio Meneses Ciuffardi, "La Crisis de Laguna del Desierto" *Estudios Públicos*, 80 (primavera 2000).
- Emilio Meneses, "Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972" (1988), tesis doctoral, Oxford.
- Felipe Henríquez Palma *El derecho internacional humanitario y las operaciones de paz de Naciones Unidas*. www.icrc.org.

- Figueroa Hernández, Gonzalo y Guzmán Barros, Álvaro. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Participación de Chile en las Operaciones de Paz de la ONU. Revista *Diplomacia* N° 97 enero-marzo 2004 Santiago, Chile
- Frederic S. Pearson, J. Martin Rochester, Relaciones Internacionales, Situación Global en el Siglo XXI, Cuarta Edición. Mac Graw Hill Interamericana S.A Santa Fe de Bogota, D.C, Colombia
- Gamboa Serazzi, Fernando "Derecho Internacional Público", Ed. Universidad de Talca, Talca, 1998
- Gonzalo García Pino, Exposición para el Seminario "Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional en América Latina". Brasilia, 2-3 de mayo de 1994.
- Gonzalo García Pino, Exposición para el Seminario "Nuevas Propuestas para la Seguridad Internacional en América Latina". Brasilia, 2-3 de mayo de 1994.
- Insulza, José Miguel. "Ensayos sobre Política Exterior de Chile". Editorial Los Andes. Santiago 1998
- Iván Witker, "La cláusula democrática y la política exterior de Chile en los noventa: de la singularidad instrumental a la elaboración teórica". Revista UNIVERSUM N 16. Universidad de Talca.
- José Miguel Insulza, "Nuevo contenido de las Relaciones Internacionales". Diplomacia, Academia Diplomática de Chile, N° 164, 1994.
- José Bengoa, Eugenio Tironi, Una mirada retrospectiva: entrevista a don Patricio Aylwin Azócar, Revista *Proposiciones*, Número 25, 1994
- Juan Andrés Fontaine, Transición Económica y Política en Chile: 1970-1990, Estudios Públicos, 50 (otoño 1993).

- Keohane, Robert y Nye Joseph "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires 1988.
- Keohane, Robert y Nye Joseph "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires 1988.
- Laviña, Félix y Baldomir, Horacio, Manual de Política Internacional Contemporánea, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983.
- Le Dantec Gallardo, Cristián Participación en Operaciones de Paz, Consecuencias y la Soberanía, Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 8. Mayo 2005.
- Leadership for a sustainable culture of peace: The UN mission is East Timor, Canadian Military Journal. Autumn 2004.
- Libro de la Defensa Nacional 2002
- María Eugenia Moraga, La Cooperación Internacional su evolución y proyecciones, www.agci.cl
- María Isabel Diéguez M., Rosa María Lazo R., Relaciones Internacionales, terminología básica. Ediciones Universidad Católica, Santiago, Chile 1992.
- Mario Fernández Baeza, La Agenda de la Defensa, Fasoc, Año 16, N° 1, enero-marzo, 2001.
- Mayor Daniel Martella, Operaciones de Paz: Grandes Cambios en Poco Tiempo. ¿Estamos Preparados? Combined Arms Center Military Review, July-August 2001 Spanish Edition.
- Meneses Emilio, Política Exterior Chilena, una Modernización Postergada, Estudios Públicos N° 12, 1983.

Mensajes Presidenciales del 21 de mayo ante el Congreso Nacional. 1990-2005

Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas., <http://www.un.int/chile>

Modernización del Ejército: Realidad y Futuros Alcances, Conferencia del Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago, agosto 1994.

Muñoz, Heraldo: Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno, Prospel-CERC, Ediciones del Ornitorrinco, 1986

Patricio Rojas, Ministro de Defensa de don Patricio Aylwin. Discurso pronunciado el 2 de marzo de 1994. FASOC, Vol. IX, N°. 1

Programa de Gobierno de don Ricardo Lagos Escobar: Para Crecer con Igualdad. Primer Gobierno del Siglo XXI

Revista *Cono Sur* Vol. IX, Número 1, enero-febrero de 1990

Revista *Cono Sur* Vol. IX, Número 1, enero-febrero de 1990.

Rojas Aravena, Francisco. 1996. "Inserción internacional de Chile y su política de defensa", Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 11(3)

Teniente General Ricardo Izurieta Caffarena, Ejército de Chile: Exposición del Comandante en Jefe del Ejército con motivo de la reorganización del Ejército y del nuevo diseño de la Fuerza, Fasoc, Año 16, N° 3 y 4, julio-diciembre, 2001

Tomassini, Luciano, Teoría y práctica de la política internacional, Ediciones Universidad Católica, Santiago, Chile 1989

Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación

- Warner, Edward L., Structure and Process, en: Horton, Frank, Roberson, Anthony, Warner, Edward L. (eds). Comparative Defense Policy. Baltimore, John Hopkins University Press, 1974.
- Wilhelmy, Manfred, La formación de la Política Exterior, Grupo Editor Latinoamericano, Rial, Buenos Aires, 1987.
- Wilhelmy, Manfred, Política Internacional, enfoques y realidades, Editorial Rial, Buenos Aires, 1988
- Witker, Iván, La Política Exterior de Chile frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales. 1990-1999. Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América, Volumen 4, N° 1. 2005

OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese

Colección de Investigaciones
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos