

CRISTIÁN LE DANTEC GALLARDO  
General de División

# LA FUERZA DE PAZ “CRUZ DEL SUR”

INSTRUMENTO  
DEL MULTILATERALISMO  
CHILENO-ARGENTINO



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

**ANEPE**



**CRISTIÁN LE DANTEC GALLARDO**  
General de División

**LA FUERZA DE PAZ**  
**“CRUZ DEL SUR”**  
**INSTRUMENTO DEL MULTILATERALISMO**  
**CHILENO-ARGENTINO**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Colección de Investigaciones N° 24

Copyright 2010 by: Cristián Le Dantec Gallardo

Octubre 2010

Edita ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 198.487

ISBN: 978-956-8478-20-9

(Volumen 24)

ISBN: 978-956-8478-00-1

(Obra completa Colección Investigaciones ANEPE)

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

Diseño Portada: ANEPE. Fotografía: Carro Mowag, Parada Militar 2010,  
Departamento de Comunicaciones, Estado Mayor Conjunto,  
Ministerio de Defensa, Chile.

Impreso en los talleres de Alfabetas Artes Gráficas, Carmen 1985

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

El presente trabajo corresponde a la tesis que el autor realizó para obtener el grado académico de Doctor en Estudios Internacionales, mención Relaciones Internacionales, presentada en el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile el año 2009. En consecuencia es de su exclusiva responsabilidad y no representa, necesariamente, el pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

# ÍNDICE



I.	Consideraciones generales	13
	A. Introducción	13
	B. Conceptos básicos	17
	1. Estado en el concierto internacional	18
	2. Soberanía y autonomía	21
	3. Interés Nacional	30
	4. Multilateralismo	31
	5. Seguridad	35
	6. Crisis internacional post Guerra Fría	45
	7. Derecho internacional Humanitario en la perspectiva del Derecho Internacional Moderno	50
II.	Naciones Unidas y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	57
	A. Origen de la Organización de las Naciones Unidas	57
	B. La Carta de las Naciones Unidas y la Seguridad Mundial	59
	1. Las Naciones Unidas y el principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza	60
	2. Las Naciones Unidas y el principio de la no intervención en la jurisdicción interna de un Estado	65
	C. El Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz mundial	71
	1. Medidas provisionales	77
	2. Medidas que no implican el uso de la fuerza armada	78
	3. Medidas de fuerzas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales	79

4. Procedimiento de ejecución de las medidas	80
5. Límite del Consejo de Seguridad para la adopción de medidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales antes del fin de la Guerra Fría	83
D. Naturaleza Jurídica de las Operaciones de Mantenimiento de la paz	84
1. Origen y estructura legal de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	84
2. Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz	97
3. Suplemento para un Programa de Paz: Posición del Secretario General en ocasión del Cincuenta Aniversario de Naciones Unidas	98
4. Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU (Brahimi)	99
5. Formas de empleo de las fuerzas militares en Operaciones de Paz	100
III. Uso de la prospectiva en la elaboración de escenarios futuros	109
A. Las prospectiva como disciplina intelectual	109
B. Escuelas de la prospectiva	110
C. Bases Teórico-Conceptuales	113
IV. Interoperatividad y cooperación	127
A. Antecedentes	127
B. Cooperación entre Argentina y Chile	131
C. Interoperatividad entre fuerzas militares participantes en Operaciones de Paz	133
D. Interoperatividad entre las fuerzas de Argentina y Chile	138
V. La Fuerza Combinada “Cruz del Sur”	143
A. Antecedentes	143
1. Generalidades	143

2. Organización	149
3. Capacidades	151
4. Concepto de Empleo	153
5. Voluntad Política	154
VI. Posibles Escenarios de Empleo de la Fuerza Combinada "Cruz del Sur"	157
A. Antecedentes de la situación mundial y regional	157
1. Posibles escenarios para el despliegue futuro de OPAZ	161
2. Análisis comparativo de los posibles escenarios para el despliegue de fuerzas de paz desde la perspectiva nacional	165
VII. Empleo del método prospectivo para definir el uso de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur"	171
A. Antecedentes	171
B. Estudio de casos	173
Caso 1 Timor Oriental	173
1. Antecedentes	173
2. Deducciones del caso	179
Caso 2: Irak	180
1. Antecedentes	180
2. Deducciones del caso	189
Caso 3: Haití	190
1. Antecedentes	190
2. Deducciones del caso	195
C. Posibles escenarios para el despliegue de la fuerza "Cruz del Sur" en relación con las deducciones prospectivas de los casos	198
Conclusiones	213
Glosario	217
Bibliografía	248

## **Índice de Tablas**

### Tablas Capítulo V

5.1. : Pasos seguidos y a seguir por el GTB	148
---	-----

### Tablas Capítulo VI

6.1. : Contribución a fuerzas OPAZ de la ONU de los países latinoamericanos a agosto de 2010	160
6.2. : Estados Fallidos y Estados Vulnerables	162
6.3. : Matriz de comparación de los posibles escenarios con la voluntad política y capacidad operacional	168

### Tablas Capítulo VII

7.1. : Repercusiones de la participación chilena en los conflictos	200
---	-----



## **Índice de Figuras**

Figuras del Capítulo I	
1.1. : Guerras ocurridas entre 1946-2002	37
Figuras del Capítulo II	
2.1. : Reforma Modelo A	75
2.2. : Reforma Modelo B	75
2.3. : Orgánica del Departamento de Operaciones de Paz	93
2.4. : Oficina del Asesor Militar del Secretario General	93
2.5. : Capacidad operativa militar	106
Figuras del Capítulo III	
3.1. : Método de "neutralización del tiempo"	121
Figuras del Capítulo IV	
4.1. : Interoperatividad	140
4.2. : Matriz de Interoperatividad	141
Figuras del Capítulo V	
5.1. : Escala de mando cuando el país sede es Argentina	149
5.2. : Escala de mando cuando el país sede es Chile	150
5.3. : Organización general de la Fuerza Conjunta Combinada "Cruz del Sur"	150
5.4. : Conformación del Estado Mayor Combinado	152
5.5. : Componente Terrestre	152
5.6. : Componente Naval	153
5.7. : Componente Aéreo	153

Figuras del Capítulo VII

7.1. : Análisis del empleo hipotético de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” y sus posibles consecuencias	172
---	-----

## ABSTRACT

---

Due the peace and friendship treaty between Argentina and Chile signed in 1984, these countries started a rapprochement process. The binational force "Cruz del Sur" was conceived as a mutual trust measurement, which conditions its employment to the Peace Keeping Operations and the United Nations range, turning it into a multilateralism tool for both countries. The repercussions of its employment escape to the sphere of Security and Defence, spreading towards the ambit of International Relations, which implies changes in the execution of the Foreign and Defence policies of Chile. The study of the above requires the knowledge of the Force capacity, evaluating the possible scenarios of employment with the purpose of realizing a prospective analysis. This book, together with ratifying such information, uses a methodology that positions history to the service of prospective, which narrow the errors and aloud delivering to the decision makers the needed guidelines, based on the experience that history gives.



# CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES GENERALES

---

## A. Introducción

La creación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, integrada por medios de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile, nace como una medida de confianza mutua, propia del proceso que se inicia a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y siendo su principal objetivo el de actuar sobre los riesgos y amenazas a la relación entre ambos Estados. Por esta razón su concepción se inicia en el ámbito de las Fuerzas Armadas y se concreta en el nivel de los respectivos Ministerios de Defensa Nacional.

La creación de esta Fuerza de Paz Combinada surge de una proposición realizada por Chile el año 2003 en ocasión de la reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chilena (COMPERSERG), creado el 8 de noviembre de 1995 mediante un Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República de Argentina, siendo sus objetivos declarados el tender al fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo. En este Memorándum se tratan las materias cooperación militar, seguridad bilateral, subregional y hemisférica, además de lo relacionado con operaciones de paz.

La propuesta chilena se denominó “Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz” y su fin el de establecer un Grupo de Trabajo Bilateral permanente para crear una fuerza de paz combinada para ser empleada bajo mandato del Consejo de Seguridad de la ONU.

Desde otra perspectiva, la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” surge en momentos en que la política exterior de ambos Estados se encuentra en proceso de adaptación a la nueva realidad internacional, producto del término de la Guerra Fría. En efecto, ambos Estados evolucionaron en sus conceptos de seguridad exterior, desde una seguridad basada en una visión netamente realista establecida sobre la base de mantener equilibrios de poder, sustentados en las diferentes hipótesis de conflicto (es decir, una relación de seguridad bilateral centrada en la disuasión entre ambos países), a una relación en que sin eliminar la factibilidad de conflicto entre ambos, se trabaja para evitarlo mediante una relación más centrada en la cooperación e integración de los Estados, sumado al convencimiento de ambos Estados de la importancia de actuar multilateralmente en grupos o bloques que permitan una mayor figuración internacional.

Como se puede apreciar, la concreción de dicho proyecto concebido en el ámbito de la seguridad y defensa, al estar circunscrito su empleo a “un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, se ha convertido en una importante herramienta del multilateralismo de ambas naciones, sin haber sido concebida como tal, motivo por el cual su probable empleo debe ser estudiado y analizado especialmente desde la perspectiva chilena toda vez que, como se indicó anteriormente, dicho proyecto fue desarrollado con premisas y objetivos distintos a los que se plantean en este trabajo.

En el momento de iniciarse el estudio para la elaboración del presente libro, la creación de una fuerza combinada para actuar en Operaciones de Paz en el ámbito de la ONU, integrada por países del MERCOSUR y asociados, en la perspectiva política de dicha organización, no pasaba de ser una conjetura deseable y posible, así nace nuestra hipótesis tendiente a que en las actuales circunstancias la participación del Estado de Chile en la seguridad internacional con fuerzas de paz combinadas, integradas por fuerzas de países del MERCOSUR y asociados (corresponde a lo que hoy puede considerarse el papel de UNASUR), implica ajustes tanto en la formulación de la política exterior del país como en la ejecución de la política de defensa, afectando además al marco jurídico institucional.

Dicha hipótesis se basaba en cinco principales supuestos, estructurados en hechos conocidos y factibles que sirven como puntos de referencia para la investigación, los cuales pueden resumirse en los siguientes:

1. La política multilateral de Chile considera la participación nacional en la seguridad cooperativa en el ámbito de la ONU.
2. La composición de la fuerza combinada para participar en la seguridad internacional requiere de una concertación política previa que permita la interoperatividad entre los medios.
3. Las repercusiones de su empleo será distinto dependiendo si este es en el ámbito regional o extrarregional.
4. Los medios con que cuentan las fuerzas de los países integrantes son interoperables y su entrenamiento homologable.
5. El marco jurídico internacional bajo el cual actuarán las fuerzas de mantenimiento de la paz, está estructurado sobre la base del derecho internacional humanitario.

La creación y rápida implementación de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur", junto con confirmar la factibilidad de la participación conjunta de dos o más Estados de nuestra región en Operaciones de Paz de la ONU, permitió aplicar la hipótesis a una realidad concreta como lo es dicha Fuerza, pese a ser en una esfera más restringida que el del MERCOSUR y asociados.

Para el logro de lo anterior, el capítulo I de la presente investigación, procura inicialmente definir términos que son de importancia para el encuadramiento del tema, tales como: Estado, soberanía, autonomía, interés nacional, multilateralismo, seguridad, derecho internacional humanitario y crisis internacional, especialmente en la post Guerra Fría.

Posteriormente, en el capítulo II, se establece la relación entre las Naciones Unidas, su responsabilidad en el mantenimiento de la paz desde la perspectiva de la seguridad cooperativa y el nacimiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz, estudiando la naturaleza jurídica de las llamadas "operaciones de mantenimiento de la paz", permitiendo acotar las condiciones en que se empleará la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur".

A continuación, en el capítulo III se hace un análisis general de la prospectiva y su interacción con las Relaciones Internacionales analizándose la metodología guiada por el método del profesor francés Bertrand Lang<sup>1</sup>, en materia de análisis prospectivos basados en la historia, que ha denominado “método de neutralización del tiempo” desde el cual la perspectiva del saber objetivo y procedimiento intelectual busca que la historia esté al servicio de la prospectiva, en el cual se establece la relación entre los estudios de las Relaciones Internacionales y la anterior como disciplina intelectual. Dicho método en combinación con otros tradicionales, permitirá proponer una nueva solución prospectiva adecuada a la situación planteada.

En tanto, el capítulo IV establece el marco en que se desarrolla la cooperación entre Argentina y Chile, y en un aspecto específico operacional se analizan las capacidades de interoperatividad de las fuerzas de ambos países, junto con el estudio de la conformación detallada de la Fuerza, aspecto requerido para confirmar la hipótesis planteada.

Con los antecedentes antes enunciados, en el capítulo V se efectúa un análisis de la situación internacional actual, especialmente considerando el punto de vista de Naciones Unidas respecto a la seguridad mundial y su percepción específica de las Operaciones de Paz, contrastándola con la posibilidad de empleo de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, creándose una matriz de comparación de los diferentes escenarios que la actual situación mundial permite prever para el empleo de la fuerza en el marco de las Operaciones de Paz de la ONU.

A partir de la citada matriz, en el capítulo VI se contrastarán los escenarios sobre la base de dos criterios generales: política de Estado y capacidad operacional, los que se agruparán en siete variables establecidas en tres conceptos de carácter político y cuatro de carácter operacionales, destacándose posteriormente

---

<sup>1</sup> El Doctor Lang es Profesor de Ciencias Políticas y Director del Máster de Métodos de Anticipación para la toma de Decisiones de la Universidad René Descartes, París V.



las condiciones que, a juicio del autor son requeridas por Chile, dando como resultado una jerarquización válida para este país de los posibles escenarios de empleos planteados.

En el capítulo VII, a partir del conocimiento de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur" y sus posible escenarios de empleo, se analizan diversos casos en donde Chile ha estado representado a través de sus Fuerzas Armadas en distintos acontecimientos históricos, relacionados con Operaciones de Paz o con operaciones semejantes que permiten homologar dichas acciones en función del tiempo.

De un total de seis casos seleccionados, ocurridos desde los inicios de la historia de nuestro país como nación independiente hasta el año 2004, se eligieron tres en consideración a la extensión acotada de la investigación junto a la semejanza y repetición de situaciones equiparables, a fin de desarrollar un análisis prospectivo de dichos casos.

Producto de dicho examen se establecieron doce constantes diferenciadas tanto por el escenario geográfico en que se desarrollaron, como por las condiciones políticas y sociales. Estas intervenciones, aunque separadas en el tiempo, se definieron empleando dicho método, el cual permitió homologar las conclusiones y darle una capacidad prospectiva frente a situaciones similares.

Finalmente con ambos estudios realizados: escenarios geográficos y casos históricos, se efectuó un cruzamiento de los mismos, lo que dio origen a una encuesta que utilizando el método Delphi, se aplicó a un grupo acotado de expertos de primer nivel, de distintos ámbitos: político, académico, diplomático y de las Fuerzas Armadas, con el fin de que, mediante el análisis de su resultado, obtener conclusiones que permitan confirmar o rechazar lo propuesto.

## **B. Conceptos básicos**

Desde la perspectiva politológica, los conceptos y la interpretación que se dan de ellos tienen distintos alcances, espe-

cialmente en el ámbito de las Relaciones Internacionales; siendo muchas veces entendidos de diferentes maneras, dependiendo del enfoque o escuela a la que adscriba el lector. Por esta razón, es indispensable conceptualizar ciertos elementos que son considerados básicos para comprender el tema en estudio, a fin de ser comprendidos desde la perspectiva establecida por el autor.

### 1. *Estado en el concierto internacional*

Según la Real Academia de la Lengua Española (2008), *Estado* se define como: “Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano”. Sin embargo, consideramos que esta acepción no ahonda en el real significado de este concepto ya que su definición de por sí es compleja, por esto tomaremos como base las que entregan algunos autores citados por el profesor Alejandro Silva Bascuñán (1980, p. 120) en su libro *Derecho político: ensayo de una síntesis*. Dentro de este encontramos la definición propuesta por Georges Burdeau, *Estado* es: “el titular abstracto y permanente del poder, del cual sus gobernados no son sino sus agentes accidentales de ejercicio”; así para André Hauriou es una: “agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la cual existe un órgano social, político y jurídico, orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad, dotada de poder de coacción”. León Duguit dice que *Estado* es: “toda sociedad humana en la cual existe una diferenciación política de gobernantes y gobernados, de fuertes y débiles en el que los primeros ejercen contra los segundos un poder de hecho que no es jamás legítimo en su origen ya que depende de meras circunstancias de hecho”.

Cuando hablamos de *Estado* estamos hablando, también, de poder. Estas nociones no pueden ser separadas en el ejercicio académico para comprender la naturaleza del Estado. Ergo, no existe la una, sin la otra.

Maquiavelo fue el primero en usar la palabra *Estado* en su sentido moderno, donde lo vinculó a la organización política de la sociedad estrictamente ligada al poder; se piensa que para esto tomó como inspiración la acción de los Reyes Católicos, en especial el actuar de Fernando II de Aragón, el príncipe moderno por

excelencia. Max Weber (1986, p.43), por su parte, establece que por *Estado* debe entenderse: "un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente".

Como explica Norberto Bobbio, desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria para que exista un *Estado* es que en:

*un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere obediencia; cualesquiera que sean las decisiones* (2000, p. 130).

En el tiempo contemporáneo, dado la complejidad de las relaciones al interior del sistema internacional, se ha sostenido que el concepto y organización de los Estados estaría en crisis producto de la desvalorización de la noción de soberanía de los mismos. Lo anterior como la manifiesta Pere Vilanova (2003, p. 37), no es efectivo ya que: "la centralidad del Estado en el sistema internacional sigue siendo irremplazable" especialmente desde la perspectiva de la normativa y del control que estos ejercen sobre los organismos Internacionales; "Así toda formalización de acuerdos, de tendencias a la orden en el sistema internacional, ha de pasar y seguirá pasando por la concertación entre Estados" (Solana, 2003, p. 44).

Siguiendo la idea de Vilanova, el problema real es cómo los Estados resolverán sus relaciones y conflictos con los actores transnacionales cuya acción supera la normativa interna de cada *Estado*, lo que es el caso de las empresas transnacionales por una parte o el terrorismo internacional por la otra.

En pleno siglo XXI se debe considerar que la globalización y la masificación de la democracia como forma de gobierno, el aumento del comercio internacional, han afectado el concepto original del Estado westfaliano, sin embargo "el Estado seguirá

siendo en el futuro cercano la unidad básica y central del orden internacional. Se concibe como una organización política, que es posterior al hombre y que está destinado a servirlo y proporcionarle las condiciones necesarias para propender al bien común". (Le Dantec, 2008, p. 76)

Narcis Serra (2003, p. 186) manifiesta que hay dos valores fundamentales que solo pueden ser cultivados al interior del Estado, estableciéndolos como la democracia y la identidad, indicando que: "no es posible unir la representación política y el control democrático de los organismos supranacionales con los mecanismos de la democracia (elecciones, alternancia, justicia, etc.) que funcionan al interior del Estado en forma mucho más eficaz". A lo anterior, agrega que no debe suponerse que el poder estatal no tenga límites, ya que en última instancia este poder no podrá sobrepasar los derechos civiles.

Sin embargo, es importante destacar que existen elementos anteriores al *Estado*, como lo son el territorio y la población, considerando que por este último nos referimos al individuo, entendido como el hombre en su dimensión total (personal, social, política y cultural), y que si bien desde esta perspectiva, es un elemento constitutivo del *Estado* el único que, propiamente tal, constituye un fin en sí mismo.

En nuestra propia Constitución Política, se establece en su Capítulo I, artículo 1º, que:

*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (Constitución Política, 1980).*

Por otra parte, el Estado visto en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, abunda en la perspectiva de la responsabilidad social del *Estado* con el individuo, considerando que "la Carta de las Naciones Unidas procura proteger a todos los Estados, no porque sean intrínsecamente un bien, sino por ser nece-

sarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos" (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 24).

A partir de este análisis, podemos definir a los *Estados* como una estructura de poder soberano e independiente concebido como una organización destinada a proteger a las personas que lo integran, procurando el bien común y bienestar de la sociedad que lo escoge, siendo sus elementos constitutivos: 1) territorio; 2) población; 3) gobierno; y 4) independencia (Benadava, 1982, p. 45).

Finalmente podemos inferir que al *Estado* se le reconoce personalidad internacional plena al ser una organización política con representatividad y reconocimiento internacional. Así, un Estado es, en definitiva, la unidad central del ordenamiento internacional ya que a través de la conjunción de ellos se originan y norman las reglas del Derecho Internacional.

También encontramos que es necesario dejar establecido qué se entiende por *Estado de Derecho*, por los efectos que su significado tiene no solo para los individuos, sino para el empleo del poder y la soberanía.

La concepción de *Estado de Derecho*, desarrollada en mayor medida por la doctrina alemana, reconoce como algunos de sus elementos esenciales que la ley sea la expresión de la voluntad libre del cuerpo político de la sociedad, emitida directamente por este o a través de sus legítimos representantes. No hay tampoco auténtico Estado de Derecho sin el reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana, de sus derechos fundamentales y la protección jurídica de ellos a través de recursos eficaces. En definitiva, el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos son la base material y esencial legítima del *Estado de Derecho* (Nogueirra, 1987, p. 20).

## **2. Soberanía y autonomía**

El concepto de *soberanía* ha jugado un importante papel en la Teoría Política y en la Doctrina del Derecho Internacional. Es por

eso que el contenido de esta palabra ha sido oscurecido y deformado, por lo que puede entenderse de varias formas o admitir distintas interpretaciones y ser, por consiguiente, motivo de dudas, incertidumbre y confusión.

El principal problema estriba en que habiendo tantas definiciones del término como autores, no hay acuerdo sobre cuál es el objeto buscado por este concepto en el Derecho Internacional; por consiguiente como una manera de aclarar este importante aspecto, analizaremos algunos autores.

Según Gerber, el titular originario y único de la *soberanía* es el Estado tomado como tal. El Estado es un sujeto de derecho y su derecho es la potencia pública. Los gobernantes ya no son los representantes de la nación. Señala que en el Estado, el pueblo recibe el ordenamiento jurídico de su vida colectiva. En el Estado, el pueblo llega como un todo moralmente unido al reconocimiento de la noción jurídica; un pueblo busca y encuentra el medio más esencial para la protección y satisfacción de sus intereses colectivos.

Siguiendo esta teoría, Jellinek sostiene que al poder del Estado no se le pueden fijar límites jurídicos, es una potencia jurídica incondicional. Sin embargo, si el Estado lo puede todo, podrá también suprimir el orden jurídico siendo la única limitante la existencia de un orden determinado. Desde luego, puede elegir la constitución que estime conveniente, pero deberá tener una. Para este autor, es esencial que el Estado posea un orden jurídico, con lo cual se niega la doctrina del poder absoluto e ilimitado del Estado. Para él, la *soberanía* indica la facultad de determinarse por sí mismo, exclusivamente. En sentido negativo, la imposibilidad de limitar jurídicamente la propia voluntad mediante un poder extraño, sea o no el poder de otro Estado.

Jean Dabin introduce matices a la teoría anterior, exponiendo que la expresión *soberanía* evoca la idea de una superioridad. El fenómeno se percibe en el ambiente interno, rechazando la utilización del concepto de *soberanía externa*, asimilándolo al de autonomía o independencia de otros sujetos, pudiendo el Estado ordenar de manera soberana al interior de sus fronteras. La

*soberanía* tampoco tiene por titular al Estado mismo, ya que ella no necesita tener un titular. Es inherente al ser mismo del Estado, por tanto, comunidad políticamente organizada, el Estado no tiene un derecho de *soberanía* del cual sería titular, por naturaleza él es soberano.

Maritain acuña el concepto de plena autonomía del cuerpo político. Ello implica un derecho inalienable a la independencia suprema y al poder supremo, pero a diferencia del principio de la *soberanía*, el cuerpo político no se gobierna separado del mismo y por sobre él mismo. A modo de corolario, el hombre no es en modo alguno para el Estado, el Estado es para el hombre.

Son numerosos los autores que se suman a las críticas que se formulan en contra de la llamada doctrina de la *soberanía*. Los más radicales rechazan incluso el uso de dicho concepto, pero la mayoría apunta sus dardos al contenido del mismo, por considerarlo incompatible con una concepción del Estado de Derecho, con la concepción de una organización jurídica internacional, con el federalismo y con el pleno desarrollo de las asociaciones interiores.

La soberanía es una voluntad que jamás se determina por sí misma, que no reconoce poder superior ni poder concurrente, es un poder originario. La soberanía es ilimitada o absoluta, pues si no lo fuese, dependería de otra voluntad, que la limitaría y, por consiguiente, dejaría de determinarse exclusivamente por sí misma.

Comprendida así, la voluntad soberana no puede ser comprometida jamás por una obligación cualquiera frente a otras voluntades. Puede tener derechos, pero no tiene obligaciones. Si las tuviese, estaría ligada a otra voluntad y cesaría su exclusividad dejando de ser una voluntad soberana. En estas condiciones la soberanía es una voluntad siempre mandante, superior a todas las demás que existen en un territorio dado. No entra en relación con las demás voluntades por vía de contrato, sino que por vía de mandato. Las personas a las cuales se dirige la orden del soberano están obligadas a ejecutar la orden, no por el contenido de esta, sino porque emana de una voluntad superior por natu-

raleza a la propia. Según Duguit, desde esta perspectiva, se trata de una doctrina en extremo peligrosa que no conduce más que a la política absolutista en el interior y a la política de rapiña y de violencia en el exterior.

A estos conceptos tradicionales asociados al Estado se oponen los que en su momento irónicamente Hedley Bull llamó “globalistas occidentales” (Zolo, 2000, p. 19), quienes considerando la mayor concentración del poder internacional a partir del nacimiento de la organización de las Naciones Unidas, sostienen como lo indica Danilo Zolo:

*los procesos de globalización han demostrado que la soberanía de los Estados nacionales está desfasada y resulta insuficiente para afrontar los problemas que colman actualmente la agenda internacional, a saber: la paz, la protección de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, el equilibrio demográfico, el desarrollo económico y la represión del terrorismo y de la criminalidad internacional (2000, p. 13).*

Lo que verdaderamente está modificando la naturaleza de los sistemas políticos tradicionales y al concepto mismo del Estado y, por lo tanto, la forma de concebir la soberanía, es la nueva dinámica del mercado mundial. El establecimiento de comunidades y alianzas económicas entre países, el incremento de los flujos internacionales de capital, la creciente globalización de los procesos productivos y comerciales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, implican procesos políticos y económicos que no son controlados por el tradicional Estado soberano.

Esta creciente interdependencia ha venido a limitar la posibilidad de que los gobiernos definan sus políticas económicas autónomamente y sin tomar en cuenta los imperativos económicos internacionales.

Así, nuevas estructuras económicas y políticas están emergiendo, mientras que las antiguas están transformándose. Existe, sin embargo, un elemento del poder soberano que no ha cambiado desde que surgió el Estado moderno, y ese es la facultad de



crear las leyes y detentar el monopolio de los instrumentos legales de violencia. Los alcances de dicho poder son los que se van transformando.

El concepto de *soberanía* está unido a la teoría del Estado y de las Relaciones Internacionales, de ahí que cuando la naturaleza del Estado y el contexto de la política mundial cambian, necesariamente el concepto varía.

Sin perjuicio de esto, el nacimiento de organizaciones internacionales a las cuales el Estado entrega voluntariamente parte de su soberanía, el proceso de globalización y los constantes cambios en las funciones y roles del Estado, han ido alterando y relativizando este concepto en diversos aspectos. El informe del Grupo de Alto Nivel convocado por el Secretario General de Naciones Unidas para estudiar las amenazas, desafíos y cambios en la seguridad mundial, en diciembre del 2004, indica que:

*al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no solo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de la población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general (2004, p. 23).*

En este mismo documento, se indica que la evidencia histórica nos muestra innumerables ejemplos en que Estados soberanos no han podido y, en casos más extremos, querido cumplir con sus obligaciones en relación con su propia población. Situación similar se presenta en la relación entre Estados, donde incumpliendo con sus obligaciones con la comunidad internacional, algunos de estos se han causado daño entre ellos.

Al respecto el informe establece:

*En tales circunstancias los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación (refiriéndose a la de los Estados), debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando*

*en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesaria, según el caso (2004, p. 23).*

Esta última afirmación relativiza completamente lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en lo que respecta al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Conforme lo anterior, la soberanía no puede entenderse en la forma clásica, porque los cambios en el escenario internacional y en las relaciones intraestatales hacen que este concepto pueda ser interpretado desde diversos puntos de vista. Siguiendo a Krasner (2001, p 50), se puede decir que el término se ha usado en cuatro tipos diferentes, a lo menos:

- 1) **soberanía legal internacional**, la que se relaciona con el reconocimiento mutuo entre unidades territoriales con independencia jurídica formal; lo básico es el reconocimiento mutuo;
- 2) **soberanía westfaliana**, que se relaciona con la organización política basada en la exclusión de protagonistas externos en las estructuras de autoridad o territorio; lo básico es la autonomía;
- 3) **soberanía interna**, que tiene que ver con la organización formal de la autoridad dentro del Estado, con capacidad para hacer efectivo el control dentro de sus fronteras;
- 4) **soberanía interdependiente**, relacionada con la capacidad de las autoridades para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, gentes, capitales, sistemas contaminantes, a través de las fronteras.

Estos tipos de soberanía no se conectan lógicamente, ni se afectan directamente. La soberanía, cualquiera de las que describimos, tienen como elementos centrales los conceptos de autoridad y de control, los que están relacionados directamente. Así, una autoridad efectiva tiene mayor control.

Los conceptos de soberanía interdependiente e interna tienen en común que estudian la soberanía desde el punto de vista

interno del Estado, sin tomar en cuenta el Derecho Internacional, como es el caso de los conceptos de soberanía legal internacional y westfaliana. Esto se debe a que la doctrina de la soberanía fue desarrollada en su mayor parte por teóricos políticos que no estaban interesados en las relaciones entre los Estados.

De tal suerte que aparece claro y deducible por qué la idea de la soberanía, tal como se expone en el Derecho Constitucional, no puede encontrar un lugar adecuado entre las concepciones internacionales. Tan diferentes son los campos del Derecho Constitucional y del Internacional que pueden resultar confusiones en el intento de emplear conceptos apropiados tanto en un campo como en el otro. Actualmente la soberanía no se concibe en una doctrina o en una teoría, sino que en un producto de la realidad.

Estando la independencia asociada a la soberanía de un Estado, debemos entender que esta última ya no es una cuestión exclusiva del reconocimiento que sus pares hagan de su condición de tal. Por el contrario, su poder soberano depende de su autonomía o capacidad de maniobra, definida por algunos autores como "estatura" política, social y económica, tanto a nivel interno como externo, lo que se entiende, en palabras del profesor Julio Soto como "Poder Nacional": "El conjunto de herramientas que otorgan al Jefe de Estado la capacidad para enfrentar los desafíos de la Conducción Política" (Soto, 2009, p. 17) que con la suma de los recursos económicos, naturales y el "Ethos" nacional, distinguen a un país de otro.

Por otra parte, la *autonomía* es uno de los conceptos que en Relaciones Internacionales tienen varias aproximaciones y usos. Las nuevas circunstancias que vive el sistema mundial después de la Guerra Fría y como producto del proceso globalizador, hacen que este concepto, ligado al de *soberanía*, tenga un tránsito desde una definición basada en la oposición y contraste, a otra basada en una perspectiva que considera la democratización y la integración. Se habla de "*autonomía relacional*" (Russel, Toklatian, 2000, p. 30): *Autonomía* implica que "ningún actor externo goza de autoridad dentro de los límites del Estado" (Krasner, 2001, p. 89), lo que está directamente conectado al concepto de *soberanía westfaliana*, de acuerdo a lo que define Krasner como el derecho

de un gobierno a ser independiente de estructuras de autoridades externas. De este principio emana la regla de “no intervención”.

La *autonomía* ha sido frecuentemente transgredida por actores externos y transnacionales, principalmente por la asimetría de poder que hay entre los Estados, los que la subordinan a otros principios considerados más importantes, como lo son: el interés nacional, la defensa y, últimamente, la promoción de la democracia y de los derechos humanos.

En lo externo, la *autonomía* del Estado se da cuando este tiene la capacidad y habilidad de tomar decisiones en procura de sus propios objetivos, sin interferencias del sistema internacional, como también para controlar procesos o acontecimientos más allá de sus fronteras. Por otra parte, en el ámbito interno, la autonomía se manifiesta como la condición que le permite articular y alcanzar las metas políticas que se plantean, sin la interferencia de otros actores (Krasner, 2001, p. 8).

Todos los Estados tienen como objetivos la supervivencia, el bienestar económico y la autonomía nacional, los que según Wendt (1999, p. 235) pueden describirse como vida, propiedad y libertad. Estos intereses son los que hacen que los Estados actúen de la manera que lo hacen, sirviendo de base para la Política Exterior y subsidiariamente la Política de Defensa de cada uno de ellos. Este mismo autor sostiene que la autoestima colectiva constituye otro interés nacional objetivo de los Estados, porque expresa la necesidad de una sociedad o grupo humano, de sentirse bien, ya sea por respeto o estatus.

La defensa y ampliación de la autonomía nacional dependerá de los factores internos de cada Estado y de la estructura del sistema internacional, la que por su característica de anárquica<sup>2</sup> la hará variable y particular para cada Gobierno. Esto hace que cada Estado defina en forma particular la autonomía, ya que de-

---

<sup>2</sup> Anárquica, en el sentido realista de la teoría de las RR.II., de que no existe un gobierno global central.

pendará de su *capability*<sup>3</sup> para adaptarse a las nuevas situaciones que se le presenten, tanto en lo interno como en lo externo, que hacen que los tres objetivos principales planteados por Wendt aparezcan con frecuencia como opuestos, dejando a los tomadores de decisiones en difíciles disyuntivas, en las que tendrán que ceder espacios de libertad, en beneficio de una mayor seguridad o mejores condiciones económicas.

En todo caso, prácticamente todos los autores coinciden en que la autonomía es un concepto eminentemente político.

Para Kant, la autonomía es una propiedad de la voluntad, y es autónoma cuando no está afectada por los deseos, órdenes o inclinaciones de otros actores (Russel, Toklatian, 2000, p. 35). Lo anterior posibilita separar el concepto de soberanía del de autonomía, ya que en la práctica tienden a ser confundidos. Para los efectos prácticos, se debe entender que la *autonomía* es una condición que varía de acuerdo a las circunstancias que viva el sistema internacional, la *soberanía*, en su acepción del Derecho Internacional, es el mutuo reconocimiento e igualdad jurídica entre los Estados. En síntesis, la autonomía es política y la soberanía jurídica (Wendt, 1999, p. 88).

La conocida doctrina Estrada, que indica que el reconocimiento de un gobierno debe ser automático, sin hacer referencia a sus orígenes, está más cerca de la soberanía que de la autonomía (Russel, Tokaltian, 2000, p. 67).

El concepto de *autonomía relacional* indica que esta se puede conseguir interactuando con otros Estados en un marco de cooperación, abarca todas las áreas de acción de estos, considerando también la seguridad y el empleo del poder militar.

---

<sup>3</sup> Se está utilizando el término *capabilities* para expresar esta acción del Estado.

### 3. *Interés Nacional*

El *interés nacional* está directamente vinculado a la pretensión de todo Estado, de actuar en el ámbito de las Relaciones Internacionales en forma autónoma e independiente, lo que constituye el primer principio relacionado con este concepto. Está directamente relacionado con el Poder Nacional, que le permite ser reconocido como Estado Soberano. Los intereses pueden verse afectados por situaciones derivadas de las relaciones con otros Estados o actores del sistema internacional.

Respecto del *interés nacional*, diversos internacionalistas clásicos coinciden en señalar que son elementos permanentes y necesarios de una nación soberana todos aquellos vinculados con su territorio, los recursos naturales, los aspectos sociales que comprenden la cultura, la religión, la tradición, los valores, que en su conjunto conforman la política de la nación. De esto se desprende que la política exterior está destinada a la protección de la identidad física, cultural, económica, etc., frente a la posible usurpación de otros Estados (Morghentau, 1986, p. 36).

Por otra parte, los elementos variables que se pueden considerar son: la ideología política del gobierno del momento; las relaciones de poder en el contexto regional, continental y mundial; el grado de utilización de los recursos naturales; el desarrollo tecnológico; la economía y los actores de la política, donde podemos destacar a los personajes políticos con influencia nacional, la opinión pública, los grupos de presión, los partidos políticos y los medios de comunicación social. Además, se deben considerar el interés de los actores intranacionales que actúan en el ámbito interno del Estado y por los actores extranacionales que actúan o tienen influencia en el mismo ámbito interno (Dallanegra, 1998, p. 42).

Por su parte, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina (2000), clasifica los *intereses nacionales* en dos categorías:

- 1) **intereses vitales**, que define como: “aquellos que afectan sensiblemente a la Nación misma y a su población, adquiriendo, por lo tanto, un alto grado de inmutabilidad”, y

- 2) **intereses estratégicos**, como "los que de una manera u otra inciden en el logro de los intereses nacionales", los que en principio "tendrían una menor permanencia a lo largo de la coordenada temporal, pues son intereses que responden, o se priorizan de acuerdo a la situación estratégica que se vive" (Pons, 2000, p. 15).

En el *Libro de la Defensa Nacional* de Chile (2002), se define *intereses nacionales* como: "Condiciones potenciales o reales, cuya búsqueda o protección se considera ventajosa para la Nación. Normalmente guardan relación con los Objetivos Nacionales".

Los cambios en la política internacional a partir de los atentados terroristas a Nueva York y Washington D.C. el 11 de septiembre de 2001, han dejado en evidencia que ninguna nación es tan poderosa para actuar en el ámbito de las Relaciones Internacionales en forma autónoma e independiente:

*la única solución al problema del terror global –que es también la solución al problema del riesgo financiero, las catástrofes medioambientales y el crimen organizado– es la cooperación internacional. Esto nos lleva a la paradójica conclusión de que, para defender su interés nacional, los países han de desnacionalizarse e internacionalizarse* (Beck, 2003, p. 59).

En consecuencia se consideró que el interés nacional está basado en la necesidad de seguridad y desarrollo de los Estados para el logro de sus objetivos nacionales.

#### 4. *Multilateralismo*

Desde una perspectiva semántica, el Diccionario de la Real Academia Española (2008) define el concepto *multilateral* en lo que interesa al presente libro como: "conciene a varios Estados o afecta a las relaciones entre ellos". Claramente, sin darnos una solución, nos acerca a una mejor comprensión del término.

Desde de un punto de vista antagónico podemos considerar, siguiendo el mismo diccionario, el significado de unilateral: "refiere o circunscribe solamente a una parte o aspecto de algo". De

manera complementaria, bilateral es definido como: “pertene-ciente o relativo a los dos lados, partes o aspectos que se conside-ran”. De lo anterior podemos inferir que *multilateral* implica más de dos partes lo que se enfrenta con la definición que indica que “concierna a varios Estados”, siendo considerado en este caso el concepto de varios como más de dos.

Partiendo de la base que la política exterior de un Estado es: “un conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para establecer como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha para ob-tener sus metas” (Pearson, Rochester, 2000, p. 113).

El comportamiento en política exterior que se enmarca en la forma de cómo los Estados se relacionan entre sí, suele darse en los niveles bilaterales o multilaterales, este último término que es el que nos preocupa, envuelve desde su perspectiva etimológica la participación de más de dos Estados relacionados con las deci-siones que toman los Estados entre sí.

Ahora bien, entendido hasta este punto que el concepto de *multilateralismo* abarca las relaciones entre más de dos Estados, revisaremos otras condicionantes del término. A este respecto, Eduardo Daniel Oviedo (2003, p. 63) establece cuatro circunstan-cias que requiere el multilateralismo:

- La existencia de cierta comunidad de intereses que permitan obtener beneficios potenciales mayores a los del aislamiento.
- La libertad de acción para decidir asociarse superando las nociones de soberanía y autoayuda.
- La libre e incierta convertibilidad de los recursos de poder en resultados, al margen de la relación del poder existente y el resultado.
- La negación de cualquier tendencia al “unilateralismo”, basado en el principio político del equilibrio de poder que requiere de a lo menos dos unidades políticas.

Por su parte, el ex Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Alberto van Klaveren (2006), manifestaba que para



que la acción multilateral sea efectiva, debe considerar los siguientes elementos:

- Reafirmación de principios y valores compartidos en torno a la dignidad de las personas, libertad, igualdad, solidaridad, legitimidad e inclusión.
- Capacidad de promover esquemas de cooperación con reglas y estándares.
- Asegurar la mayor eficiencia del sistema, reduciendo el espectro de las actuaciones unilaterales.

De aquí podemos inferir que el concepto excede la sola relación entre Estados y hoy en día el *multilateralismo* se desarrolla en distintos foros que en algunos casos sobrepasan el ámbito de los países y gobiernos, siendo integrados por organizaciones no gubernamentales en algunos asuntos, como también por empresas multinacionales en otros. Demostración de lo anterior, es el hecho de que una de las organizaciones multilaterales más exitosas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, fue el Acuerdo General de Tarifas (GATT) y su sucesora la Organización Mundial de Comercio (OMC), que han desarrollado un trabajo permanente en la búsqueda de eliminar las barreras que dificultaban el comercio mundial y establecer procedimientos para dirimir disputas entre los participantes.

La diplomacia multilateral, teniendo su origen más lejano en la llamada Santa Alianza, ha ganado importancia y trascendencia con la creación de las Naciones Unidas, dado que como consecuencia del proceso de globalización, los problemas de los diversos campos, tales como seguridad, económico, medioambiental, sanitario, derechos humanos, sin dejar de lado las crisis internacionales y el control de armamentos, se han convertido en globales, no reconociendo fronteras, haciendo interdependientes a los Estados frente a una misma amenaza.

En la práctica, los Estados mientras más débiles serán más participativos en el campo multilateral, "entre más grande sea el multilateralismo de un Estado, mayor será su tendencia a buscar soluciones conjuntas a los problemas a través de foros diplomáticos internacionales, en los que participen varios Esta-

dos, tales como las Naciones Unidas” (Pearson, Rochester, 2000, p. 116).

Para Chile, en términos de la seguridad colectiva su colaboración en el multilateralismo es vital, “no solo por razones éticas sino porque lo necesita para continuar su propio desarrollo económico comercial, fundado en el comercio exterior. De ahí que nuestra participación en los sistemas multilaterales, globales y regionales sea una necesidad” (Van Klaveren, 2006). Más adelante indica Van Klaveren que: “en el pasado el multilateralismo fue visto por el país y por el resto de la región en un sentido más bien defensivo: como una barrera de contención, no siempre muy eficaz, frente a las acciones unilaterales” (2006).

En los tiempos post Guerra Fría, la política internacional ha sufrido cambios importantes y es así como el ex Subsecretario manifiesta que:

*ejerciendo las responsabilidades en materias de paz y seguridad internacionales, una participación activa en el sistema internacional ciertamente implica beneficios, pero también conlleva asumir obligaciones respecto del sistema en su conjunto. Por ejemplo continuar con la política nacional de participación en operaciones de paz (Van Klaveren, 2006).*

La proliferación de organizaciones internacionales a escala mundial y regional, han contribuido de manera importante a crear diversos foros para la participación de los países menos desarrollados donde pueden ser escuchados, situación que no sería posible de no existir estas instancias.

En la actualidad la diplomacia multilateral también se desenvuelve por intermedio de reuniones organizadas con un propósito determinado, como han sido y son las conferencias mundiales sobre diversos aspectos tales como la proliferación nuclear, la ecología, la población, los derechos humanos y la calidad de vida en la tierra, entre otros. Una variante de estas es la llamada “diplomacia de las cumbres”, donde se reúnen periódicamente Jefes de Estados para tratar problemas multilaterales, ya sea en el ámbito mundial como en el regional.

*En la medida que el escenario internacional se hace más complejo y difícil, se acentúa la necesidad de buscar nuevas alianzas con los socios más relevantes que tiene Chile en la comunidad internacional. Se trata de enfrentar conjuntamente los desafíos de un nuevo multilateralismo, que permita abordar los problemas de la interdependencia y de la conflictividad internacional (Lagos, 2000).*

Por otra parte, aunque no será tratado con profundidad, las organizaciones internacionales no solo tratan la relación entre Estados. Para Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester, estas pueden clasificarse bajo tres criterios básicos: participación de los países, alcance geográfico y alcance funcional. Aquellas organizaciones que tienen como miembros a los gobiernos y que se han constituido a través de tratados entre Estados, se les denomina organizaciones intergubernamentales (OIG): a aquellas que están compuestas principalmente por individuos o grupos privados, se les denomina organizaciones no gubernamentales (ONG). "En el mundo de hoy existen más de trescientas OIG, comparadas con más de 10.000 ONG" (Pearson, Rochester, 2000, p. 367).

Desde esta perspectiva considerando a las Naciones Unidas como una OIG de carácter mundial en este libro, se estudiará desde el punto de vista de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz mundial y la implantación de la seguridad colectiva.

## 5. Seguridad

La palabra *seguridad* proviene del latín *securitas*, que proviene del adjetivo *securus* que viene de *se* (sin) y *cura* (cuidado o preocupación). *Securus*, entonces se refiere al sin temor, despreocupación o dicho de otra forma sin temor a preocuparse. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2008), por su parte define *Seguridad* como "Cualidad de seguro" y lo adjetiviza como "Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo". Este concepto resulta aplicable desde el individuo hasta la humanidad entera, pasando por los grupos, las comunidades, las sociedades, los Estados y las organizaciones regionales y mundiales. La *seguridad*, en un sentido objetivo, mide la ausencia de temor de intereses de cualquier origen, como son los económicos, po-

líticos, sociales, sanitarios, culturales, u otros, sean amenazados externa o internamente (Wolfers, 1959, p. 100).

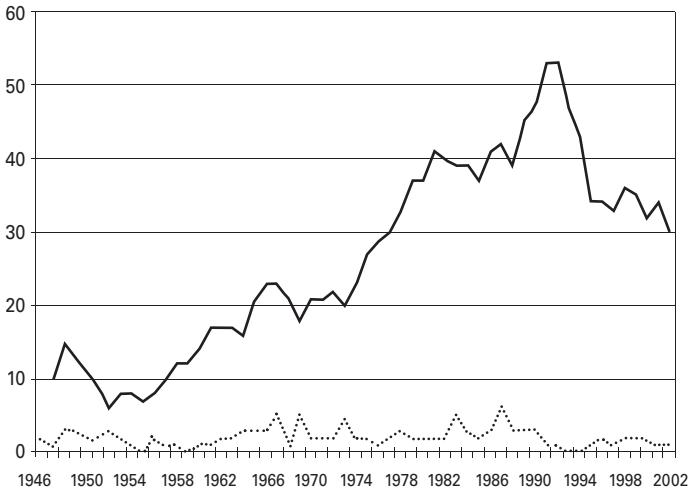
La *seguridad* tradicionalmente se manifiesta como una necesidad del Estado para resguardar la Nación de amenazas exteriores, dando paso a lo que se conoce como la “seguridad nacional”; en la perspectiva del pensamiento político, podemos afirmar que la *seguridad* como un “problema político” surge a partir de *El Leviatán* de Hobbes (1651). En este tratado la seguridad entendida como la preservación de la integridad de sus ciudadanos, es decir la vida libre de toda amenaza, toma un rol esencial en el objeto, fin y tarea de la sociedad. Bajo la tradición hobbesiana el Estado es el que asume la responsabilidad, por medio del mandato, de velar por la *seguridad* de sus ciudadanos.

Kant (1795), por su parte, si bien asume el deber estatal de proteger la *seguridad* de los ciudadanos, agrega al debate político que no basta con la sola presencia del Estado, sino que a esta debe sumársele la dinámica de las relaciones entre los Estados de acuerdo con las normas morales y los imperativos categóricos. Es por ello que Kant finalmente hablará de la necesidad de un ordenamiento jurídico internacional.

Tradicionalmente se entendió que la protección de la *seguridad* era una atribución exclusiva del Estado-Nación, donde este debe velar por la integridad de sus ciudadanos, pero la realidad actual ha hecho expandir la necesidad de *seguridad* a otros aspectos de la vida colectiva, más allá del Estado, para ello se ha dado origen a la “seguridad colectiva”. También el concepto de seguridad se está aplicando a los aspectos de bienestar humano y de supervivencia, independiente de su afiliación nacional, apreciando el concepto de la “seguridad humana”.

Al término de la Segunda Guerra Mundial se creó la organización de las Naciones Unidas para, ante todo, preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Sin duda su actividad en lo general ha sido exitosa para impedir o detener los conflictos entre Estados, pero no lo ha sido en la misma medida en los conflictos intraestatales como se puede apreciar en la figura siguiente:

**Figura 1.1.**  
Guerras ocurridas entre 1946 y 2002



Fuente: Departamento de Estudios sobre la paz y los conflictos de la Universidad de Uppsala e Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la paz.

*la principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunan comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 10)*

A partir de tan noble propósito, durante los primeros treinta años de la organización, el énfasis de esta no fue puesto en la seguridad como se podría haber entendido, sino en la creación de decenas de nuevos Estados que surgieron de los antiguos sistemas coloniales. La principal razón de lo anterior está en que, en el período de la Guerra Fría, la rivalidad entre las dos grandes potencias dominantes impidió que el Consejo de Seguridad

de las Naciones Unidas desempeñara el papel que le había sido asignado en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La mayor parte de los conflictos en ese período, en sus versiones de “luchas por la liberación” o de conflictos tradicionales entre Estados, se interpretaron en la perspectiva de la rivalidad entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Según Mary Kaldor, el término de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, junto con producir importantes cambios geopolíticos, especialmente en la Europa Oriental:

*ofreció la posibilidad, por vez primera, de una acción internacional concertada. También permitió que las nuevas guerras fueran mucho más visibles, y que el nuevo discurso global sobre humanitarismo y derechos humanos, derivado del diálogo de los años ochenta, sustituyera el lenguaje de la Guerra Fría (2003, p. 91).*

Con relación a lo que dicho anteriormente, los pensadores y escritores asociados a la escuela de pensamiento realista respecto de las Relaciones Internacionales, coligan en general el concepto de *seguridad* durante la Guerra Fría a dos condicionantes:

*La primera, dice relación con que la mayoría de las amenazas a un Estado provienen desde fuera de sus límites; la segunda, que dichas amenazas son, en su mayoría, de naturaleza militar, requiriendo en consecuencia, una respuesta militar, si es que la seguridad del Estado, requiere ser preservada (Griffiths, 2005).*

Tras la caída del Muro de Berlín y término de la Guerra Fría con el consiguiente reordenamiento del mundo que ocurrió en la década de los noventa, han surgido dos corrientes: los comunitaristas y los cosmopolitas. Como explica Eduardo Ortiz:

*los primeros estiman que las comunidades (Estados) son los auténticos depositarios de los derechos y deberes de la sociedad internacional. Los cosmopolitas sostienen que las relaciones internacionales tienen como centro a los depositarios de los argumentos morales que son los individuos o la humanidad entera (2000, p. 28)*

Concordante con lo anterior, estos cambios han permitido una acción internacional concertada, donde la aparición de una sociedad civil global se ha convertido en factor importante que rivaliza con el poder antes omnímodo de los Estados.

Desde esta perspectiva, uno de los efectos producidos con el fin de la Guerra Fría es la rápida aparición de nuevos actores en el ámbito internacional que actúan en forma transnacional, afectando o teniendo influencia en los asuntos internos de los Estados. Esto disminuye la capacidad para la toma de decisiones en forma autónoma y soberana.

La interacción de estos actores y los Estados Nacionales, que buscan satisfacer sus intereses particulares, hace que desarrollen actividades en su propio beneficio. Estas acciones normalmente se contraponen con las que realizan otros actores, por lo que se constituyen en obstáculos que amenazan el cumplimiento de los propios intereses, y en más de algunos casos, la seguridad de la nación. La aparición de nuevas y múltiples amenazas, que afectan a las personas, al Estado y a la comunidad internacional, a lo menos en su dimensión regional, conlleva la evolución del concepto de *seguridad*, este va desde el ámbito puramente militar, lo que era tradicional durante la existencia del sistema bipolar de la Guerra Fría, hacia otros campos mucho más amplios y complejos (Bartolomé, 2000, p. 13). De esta manera, *seguridad* debe entenderse en forma multidimensional, en consideración a que estas amenazas son de diversa naturaleza, y no provienen necesariamente de otros Estados, pudiendo afectar a varios de ellos en forma simultánea. La actual noción de seguridad incorpora también al sector privado, debido al creciente protagonismo del empresariado en las decisiones del Estado (Buzan, 1999, p. 60).

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, el fin de la Guerra Fría, fue una oportunidad para la "seguridad colectiva". El Consejo de Seguridad amplió la interpretación de lo que se entendía como una amenaza para la paz y la *seguridad internacional* autorizando intervenciones humanitarias, las que serán analizadas en detalle más adelante, como las de Somalia y África meridional. En otro sentido, autorizó también el uso de la fuerza contra Irak para liberar Kuwait:

*Ese momento duró muy poco. Muy pronto pudo comprobarse que las Naciones Unidas habían cambiado las cadenas de la Guerra Fría por el chaleco de fuerza de la inercia de los Estados miembros y la indiferencia de las grandes potencias. Si bien las Naciones Unidas dieron origen al concepto de la seguridad humana, demostraron estar mal preparadas para proporcionarla (Zolo, 2000, p. 68).*

El continente americano no ha estado ajeno a esta evolución de la noción de *seguridad*, de hecho en octubre del año 2003, en Ciudad de México, se desarrolló la “Conferencia de seguridad hemisférica”, donde en la llamada “Declaración sobre la seguridad en las Américas” se establecen los cambios visualizados al concepto:

*la nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (OEA, 2003).*

La globalización ha diversificado los actores políticos en el sistema internacional, en número y tipo. Donde antes las relaciones en el ámbito internacional eran efectuadas exclusivamente por los Estados, hoy nos encontramos frente a un escenario donde los actores con capacidad de acción en el ámbito de la seguridad internacional varían entre las personas individualmente o comunitariamente consideradas, hasta las empresas, los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, etc.

Como podemos apreciar, el concepto de *seguridad* ha evolucionado desde su concepción en función del Estado hasta una mucho más inclusiva y centrada en los individuos, denominada *seguridad humana*; nos extenderemos en una explicación de su origen y significado, ya que para las Naciones Unidas es una de las funciones que en el futuro la organización estima que será preponderante.



El concepto fue acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994; desde la perspectiva nacional, el *Libro de la Defensa Nacional* (2002) estipula sobre lo mismo que:

*Se trata de un concepto emergente en el ámbito de la política internacional que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario; este compromiso es análogo al que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades. El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones. Con ello se introduce una sensibilidad distinta en el tratamiento del tema de la seguridad, ya que se promueve una aproximación comprensiva y se considera su carácter multidimensional.*

Según Karlos Pérez de Armiño (Diccionario Seguridad Humana y Cooperación al Desarrollo; 2005, p. 203) la seguridad humana podría desglosarse en siete categorías:

- Seguridad económica: disponibilidad de unos ingresos básicos.
- Seguridad alimentaria: existencia de alimentos suficientes y recursos para obtenerlos.
- Seguridad en salud: salud corporal, salubridad del entorno y cobertura del sistema sanitario.
- Seguridad medioambiental: equilibrio ecológico y sostenibilidad del desarrollo.
- Seguridad personal: ausencia de violencia física.
- Seguridad proporcionada por la comunidad, familia o grupo étnico.
- Seguridad política: respeto a los derechos fundamentales del individuo y las garantías democráticas.

Naciones Unidas, buscando la necesidad de tener una definición más clara sobre este concepto creó la "Comisión de Se-

guridad Humana”, la cual fue establecida en enero de 2001 por iniciativa del Gobierno de Japón, inspirado en el llamado del Secretario General en la Cumbre del Milenio 2000. En el informe de dicha comisión se estipuló que:

*La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de “crecimiento con equidad”. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana.*

La dinámica de las Relaciones Internacionales nos ha transportado a un nuevo escenario: la globalización. Dentro de este nuevo orden, hablamos de una comunidad internacional que enfrenta nuevas amenazas (de tipo y forma) donde un Estado por sí solo ya no es capaz de responder, debido a la progresiva disminución de las capacidades estatales, las amenazas contemporáneas están interrelacionadas, por tanto el proceso de globalización y apertura de las fronteras hacen que las amenazas contra un Estado se conviertan fácilmente en amenazas para todos. De la misma manera, las vulnerabilidades de los Estados débiles son las mismas que la de los poderosos. A manera de ejemplo, un atentado terrorista como el de las torres gemelas de Nueva York tuvo consecuencias para el bienestar de millones de personas en todo el mundo, debido a la integración económica mundial y la

dependencia de la mayoría de los países en desarrollo del petróleo. El Banco Mundial calculó que el costo del 11 de septiembre de 2001 superó los 80.000 millones de dólares y que el número de pobres en el mundo aumentó en más de 10 millones. El Informe del Grupo de Alto Nivel dice al respecto:

*Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C. permitieron vislumbrar las posibilidades de un sistema renovado de seguridad colectiva. El 12 de septiembre de 2001 Francia presentó y el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1368 (2001) en la que se condenaban los atentados y que abrió camino a la campaña militar de la legítima defensa contra el régimen talibán encabezada por los Estados Unidos. El mismo día la Asamblea General condenó el terrorismo y los atentados del 11 de septiembre de 2001 revelaron que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas. La revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente al mundo de las comunicaciones, el procesamiento de la información, la salud y el transporte, ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias y permitido que la información se comparta en todo el mundo con una rapidez inconcebible hace dos decenios. Estos cambios han surtido numerosos beneficios, pero también han hecho posible causar graves daños. Un número cada vez menor de personas puede causar daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado. Una nueva amenaza, la delincuencia organizada transnacional, socava el imperio de la ley a nivel nacional e internacional. Las tecnologías de la vida cotidiana pueden transformarse en instrumentos de agresión. No hemos comprendido aún la totalidad de los efectos de esos cambios, que anuncian, sin embargo, un clima fundamentalmente diferente en materia de seguridad, con oportunidades sin precedentes de cooperación y con posibilidades nunca vistas de destrucción (2000, p. 20).*

La anterior cita del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, demuestra claramente los efectos que los atentados del 11 de septiembre tuvieron sobre la percepción de la seguridad, según Ulrich Beck, el miedo compartido de la humanidad ha sido el último recurso para crear

nuevos lazos, transformando a los Estados en redes cooperativas internacionales. La seguridad nacional ya no es nacional, las alianzas tienen por objetivo proteger la seguridad nacional, la de cada país, no la estabilidad internacional. La política interior y exterior, la seguridad nacional y la cooperación internacional están ahora totalmente ligadas. “Tras el ataque terrorista, el Estado ha vuelto, y lo ha hecho movido por el más antiguo principio hobbesiano: garantizar la seguridad (Beck, 2000, p. 59).

Desde la perspectiva europea, Javier Solana (2000, p. 48) afirma que los cambios producidos en los últimos años en el entorno geopolítico se han producido, en parte, producto de una estrategia larga y concertada para lograr la reunificación europea por medios pacíficos y esfuerzos diplomáticos, como también por el nacimiento de conflictos como el de los Balcanes, sumado a una combinación de amenazas nuevas y antiguas que afectan la *seguridad* de Europa. Solana (2000, p. 49) indica que muchos de los conflictos actuales no son entre Estados, siendo las principales causas:

- La pobreza.
- Los Estados fallidos.
- La incapacidad de algunos pueblos de vivir uno junto al otro.
- Desprecio del Derecho Internacional.
- Involucramiento global de los conflictos.

Se puede establecer entonces que *seguridad* será considerada desde su acepción de seguridad colectiva, cual es la que asume como propia las Naciones Unidas, considerando las proposiciones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, respecto de los elementos de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito, a saber: eficaz, eficiente y equitativo.

La eficacia, partiendo con la idea de que los Estados están a la vanguardia de las posibles respuestas que puede dar el sistema, ya que las instituciones de seguridad colectiva no pueden ser eficaces por sí solas, necesitan de vigilancia y verificación. Estas han demostrado ser especialmente inadecuadas para hacer frente al problema del genocidio y las violaciones manifiestas y

en gran escala de los derechos humanos. La comunidad internacional se debate entre los principios contradictorios de la soberanía y el derecho a intervención. Por otra parte para las Naciones Unidas, constituye un tremendo desafío operacional el contar con una capacidad militar de despliegue rápido para impedir que un Estado mate a sus propios ciudadanos.

La eficiencia, desde la perspectiva de una mejor coordinación a nivel del organismo internacional para evitar la duplicidad o pérdida de esfuerzos, buscando adelantarse a los conflictos mediante la acción preventiva ante la inminencia de un problema.

Finalmente, la credibilidad de cualquier sistema colectivo está basada en la equidad. El sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad no siempre ha actuado en forma equitativa con los miembros de la organización, basta comparar la rapidez de la reacción a los atentados del 11 de septiembre de 2001, con la lentitud e indolencia con que se actuó frente al genocidio de Ruanda.

## **6. Crisis internacional post Guerra Fría**

El *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2002) define la crisis como: "un conflicto de intensidad limitada, que involucra a actores del sistema internacional, en el que se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza".

A partir de esta definición podemos inferir que los actores del sistema internacional que están involucrados en el conflicto son los Estados, sin embargo, el antes citado *Libro de la Defensa Nacional*, cuando ahonda en las causas de la crisis, indica que esta no solo tiene su origen en las relaciones entre Estados, sino que también puede tenerlo en el plano interno de un país y expresarse como "crisis internacional", más aún las causas que la producen no necesariamente estarán bajo el control de los Estados. Entre estas normalmente encontraremos elementos de carácter político, económico, diplomáticos, ideológicos, geoestratégicos, legales, sociales, militares, jurídicos, entre otros.

Desde una perspectiva sistemática, la crisis es una innovación desestabilizadora y representa un cambio significativo en la calidad, cantidad o intensidad de la interacción entre naciones. Desde el punto de vista del sistema internacional, la crisis se define en términos de sus efectos en la estabilidad o equilibrio del sistema en sí o en la perturbación del normal estado de las cosas entre los actores.

Factor primordial para que se presente una crisis son los objetivos contrapuestos que los actores internacionales tengan en una o varias de las causas antes citadas. El manejo que se tenga de la crisis, la cual, por una parte excluye el uso o empleo implícito de la fuerza militar, por definición, mantiene la amenaza o previsión de su empleo, siempre presente, pudiéndose escalar el conflicto hasta el uso generalizado de la fuerza, cuando la falta de acuerdo en la crisis amenace intereses vitales de un país y conduzca a la guerra, donde el empleo de la fuerza aparece como elemento central del esfuerzo bélico.

La Guerra Fría hace aparecer a las Fuerzas de Paz como una herramienta internacional para enfrentar las crisis y distender los conflictos entre las grandes potencias. Inicialmente materializadas con el despliegue de observadores militares, interpuestos entre las fuerzas en conflicto, y posteriormente, a partir de 1956, el concepto de Fuerzas de Paz creado por el canadiense Lester B. Persson.

De esta manera con el fin de la Guerra Fría se produce un cambio en la función y actividad de estas Fuerzas de Paz, haciéndose mucho más amplio el concepto para denominarse Operaciones de Paz, donde ya no solo participan militares, sino que también lo hacen civiles en un contexto multidisciplinario, toda vez que aumentan los conflictos interestatales.

Según Mary Kaldor:

*el término de la Guerra Fría probablemente significó el final de las guerras entre Estados o grupos de Estados, dado que la victoria en este tipo de conflictos solo puede lograrse a costa de una destrucción que ni los propios Estados o la comunidad internacional estarían dispuestos a soportar (2003, p. 78).*

Esta afirmación es parcialmente cierta, ya que "la guerra" como fenómeno social no ha desaparecido, continuando como la forma extrema de solucionar una crisis. Kaldor en todo caso especifica que los conflictos entre Estados post Guerra Fría obedecen a tres tipos que se superponen e interactúan.

El primer tipo se denomina "guerra en red", donde interactúan "redes armadas de actores estatales y no estatales. Incluyen grupos paramilitares, señores de la guerra, células terroristas, voluntarios, fanáticos, organizaciones criminales, fuerzas regulares, mercenarios y compañías militares privadas" (Kaldor, 2003, p. 80). Este tipo de guerra de redes podría ser homologado a las guerras de guerrillas o de contrainsurgencia, sin embargo la autora no las considera como guerras internas o guerras civiles, a partir de la idea que las redes son "transfronterizas" y las unen por lo general ideologías políticas, nacionalistas o religiosas de carácter extremistas. Sus efectos se manifiestan en otros Estados básicamente por las migraciones masivas y en algunos casos por la importación involuntaria del conflicto.

El segundo tipo lo denomina "guerra espectáculo":

*la guerra del golfo es un buen modelo para lo que llamamos "guerra espectáculo". Implica guerra a larga distancia, utilización de aviones ultramodernos y tecnología de misiles o, para prevenir bajas en las propias filas, guerra por poderes, como la del Ejército de liberación de Kosovo (ELK), o la Alianza del Norte en Afganistán (2003, p. 82).*

Siendo este tipo de conflicto acompañado con un alto nivel de tecnología, Kaldor indica que su justificación está en que:

*satisface una confluencia de intereses: las necesidades de los científicos, los ingenieros y las empresas que proporcionan la infraestructura del poderío militar estadounidenses. No implica grandes bajas norteamericanas y puede verse por televisión y demostrar la firmeza y el poder del gobierno de Estados Unidos (2003, p. 84).*

El tercer tipo es la "guerra neomoderna", responde a la evolución de las fuerzas militares clásicas en Estados de poder mediano sin capacidad de enfrentar a un poder mayor:

*el concepto se aplica a conflictos limitados entre Estados o en contrainsurgencia. Estos Estados conciben la guerra en términos clásicos, según el modelo de Clausewitz. Practican la contrainsurgencia para derrotar a redes extremistas, como sucede en Chechenia o en Cachemira. O se preparan para defender sus fronteras frente a otros Estados, como ocurrió en 1998 en la guerra de Kargil, entre India y Pakistán (2003, p. 86).*

Por su parte Humberto Eco, respecto de la importancia de la Guerra Fría en los cambios producidos en los conflictos, establece que a partir de este acontecimiento, hay dos tipos de guerra, a saber: la “paleoguerra” y la “neoguerra”. Para Eco, la Guerra Fría constituyó el período de transición entre ambos tipos de guerra:

*La Guerra Fría instauraba una tensión de paz beligerante o de beligerancia pacífica, de equilibrio del terror, que garantizaba una notable estabilidad en el centro y permitía, o hacía indispensables, formas de paleoguerra marginales (Vietnam, Oriente próximo, Estados africanos, etc.). En el fondo la Guerra Fría garantizaba la paz al primer y segundo mundos, al precio de algunas guerras temporales o endémicas en el tercero (2007, p. 20)*

Según el autor, la “neoguerra” se caracteriza entre otros aspectos por la dificultad de saber cuál es el enemigo, el hecho que el conflicto no tiene una definición frontal, las multinacionales se benefician por tener intereses a ambos bandos y la información entregada por los medios, “coloca al enemigo en la retaguardia”.

Los conflictos hoy en día, producto de la globalización y la tecnología, aunque se desarrollen al interior de un Estado son, sobre todo, transnacionales y junto con involucrar voluntaria o involuntariamente a otros actores, necesitan de la cooperación entre los Estados directa o indirectamente afectados.

Las nuevas tecnologías disipan el poder de los gobiernos y permiten a los individuos y a los grupos organizados desempeñar una función en la política mundial; y es que hablar de política internacional es limitarse solo a relaciones entre los Estados, lo que resulta difuso, se podría llamar política mundial o global.



El poder se ha vuelto más complejo y hay aspectos que escapan al control del Estado por muy poderoso que este sea. En el mundo de hoy la amenaza contra uno es una amenaza contra todos.

*la globalización significa que un gran ataque terrorista en cualquier lugar del mundo industrial tendría consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de personas en el mundo en desarrollo. Cualquiera de los 700 millones de pasajeros internacionales que vuelan en líneas aéreas cada año puede, sin saberlo, ser portador de una enfermedad infecciosa letal. La disminución de la capacidad del Estado en cualquier parte del mundo debilita la protección de todos contra las amenazas transnacionales tales como el terrorismo y la delincuencia organizada. Cada Estado necesita de la cooperación internacional para su seguridad (ONU; 2008).*

En este punto del análisis es necesario tener presente el rol que juega la ONU en la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas pueden contribuir a la resolución de los conflictos internacionales de tres formas principales:

1. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad: pueden delinear resoluciones que sean líneas de acción para la resolución de los conflictos;
2. El Secretario General o sus representantes: pueden funcionar como mediadores en un conflicto, o proveer servicios de buenos oficios, y
3. El Consejo de Seguridad puede enviar fuerzas de mantenimiento de la paz a un área conflictiva.

Es imposible conocer de antemano el resultado de la acción de la ONU o el nivel de efectividad de estos tres modos de operación, pero usualmente se emplean combinados en situaciones críticas donde su intervención acelera la posibilidad para resolver un conflicto (Vayrymen, 1991, p. 150).

El nuevo escenario estratégico surgido tras el fin de la Guerra Fría ha obligado a replantear la concepción de las Misiones

de Paz. Para clarificar sobre esto mismo, el otrora Secretario General, Butros Gali, desarrolló una clasificación actualmente aceptada y que, a grandes rasgos, es válida para las misiones realizadas por la ONU y otras organizaciones regionales de seguridad. Más adelante se tratará en detalle estos aspectos de las Operaciones de Paz.

## 7. *Derecho Internacional Humanitario en la perspectiva del Derecho Internacional Moderno*

La idea de que existen derechos del hombre que se afirman más allá de toda ley, orden o autoridad, se remonta a la antigüedad. En el plano filosófico, subyace a ella la afirmación de que hay derechos que emanan de la naturaleza humana.

El pensamiento cristiano expresa el reconocimiento de la dignidad radical del ser humano, considerado como una creación a la imagen y semejanza de Dios, y de la igualdad entre todos los hombres, derivada de la unidad de filiación del mismo padre.

En Francisco de Vitoria observamos los primeros atisbos de una teoría del poder civil que asume la condición humana pero con la preeminencia del soberano como figura central de su construcción doctrinal, y que sin perjuicio de sostener aisladamente cesa la obligación de la ley, cuando su razón desaparece o cuando proviene de un tirano, impone a los súbditos, por sobre todo, la obediencia a los poderes públicos.

Dentro de la historia constitucional de Occidente, el primer documento significativo que establece limitaciones de naturaleza jurídica al ejercicio del poder del Estado frente a los súbditos es la *Carta Magna* inglesa de 1215, la cual, junto con el *Habeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, pueden considerarse como los documentos precursores de las modernas declaraciones de derechos. Según algunos autores, estas no persiguen el reconocimiento y salvaguarda de derechos innatos o naturales del ser humano como tal, sino más bien confirmar o interpretar retrospectivamente derechos preexistentes, echar las bases de una futura legislación llamada a desarrollar su protección. Si nos concentra-

mos en el *Bill of Rights* de 1689, descubrimos solo dos artículos que reconocen formalmente derechos individuales: el derecho de petición ante el rey y el derecho de portar armas para la defensa. Las demás normas son expresiones de limitación para el gobierno en orden a la no suspensión de las leyes ni la dispensa de las mismas respecto de nadie, la no creación de impuestos sino por ley, la garantía de imparcialidad y libertad para las elecciones parlamentarias, el no establecimiento de tribunales de excepción o penas crueles, entre otras.

Las primeras manifestaciones concretas de declaraciones de derechos individuales, fundadas en el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano que el Estado está en el deber de respetar y proteger, las encontramos en la Revolución Norteamericana al sostener en su Declaración de Independencia "como verdades evidentes que todos los hombres nacen y que están dotados por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuenta el derecho a la vida, a la libertad y al alcance de la felicidad"; posteriormente en la *Declaración de Derechos del Hombre* francesa cuando declara en su artículo 1º que: "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos", que como anticipábamos, a diferencia de las británicas, no postulan derechos del pueblo, sino que reconocen derechos del hombre, inherentes a su condición misma, de modo que las reglas contenidas en ellas están por encima de todo poder legislativo ordinario.

A partir de esta visión del derecho asociado a la dignidad de la persona, el derecho se nos presenta desde un principio como la idea de un "orden de paz" que prohíbe o regula el uso de la fuerza, la violencia o el desconocimiento al respeto del prójimo; sin embargo, el "orden de paz" de la comunidad internacional requiere algo más que la proscripción de la guerra y los maltratos a las minorías étnicas, religiosas o políticas. En efecto, exige también una cooperación positiva de los Estados, encaminados a realizar un orden que garantice los derechos vitales de todos los pueblos sobre la base de la igualdad de derechos de las naciones, grandes y pequeñas y de los grupos o asentamientos humanos, tal como lo establece el preámbulo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, en tiempo de guerra, protege a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo. Su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. Las normas estipuladas en los tratados de DIH han de ser respetadas no solo por los Gobiernos y sus fuerzas armadas, sino también por grupos armados de oposición y por cualquier otra parte en un conflicto. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos de 1977 adicionales a estos son los principales instrumentos de derecho humanitario. El doctor Swinarski lo define en su *Introducción al Derecho Internacional Humanitario* como:

*Es el cuerpo de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra o que protege a las personas y los bienes afectados o que pueden estar afectados por el conflicto (1984)*

La efectiva aplicación y respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH) requiere una acción y voluntad por parte de los Estados en los ámbitos internacional y nacional.

Para alcanzar el común objetivo de asegurar un efectivo respeto de las víctimas del conflicto armado, el compromiso internacional de cumplir los tratados relevantes para el DIH, a través de la ratificación o adhesión a estos, constituye el primer paso, de carácter vital.

Este compromiso formal tiene que ir de la mano de la adopción de una serie de medidas de implementación y difusión de las normas que contienen dichos instrumentos en el plano interno de los Estados.

Actualmente, en el continente americano, las condiciones son en su gran mayoría afortunadamente favorables para los procesos de adaptación de las legislaciones internas, conforme a

los principios del DIH y a las obligaciones que proceden de los instrumentos de relevancia para este cuerpo de derecho.

Por su parte la Organización de Estados Americanos (OEA) (2002), a través de sus distintos foros, ha reiterado la importancia y relevancia que tiene para la región el cumplimiento de las normas de protección y seguridad de las personas en toda circunstancia.

Por lo que atañe al DIH, la necesidad e importancia de fortalecer sus principios, a través de la aceptación universal de los instrumentos relevantes, aplicación de los mismos a nivel nacional y la más amplia difusión posible de las reglas que ellos contienen, ha sido puesta de relieve desde 1994, en particular mediante resoluciones adoptadas por la Asamblea General.

Su aplicación en nuestros días se encuentra entregada al Tribunal Penal Internacional, cuya jurisdicción no ha sido ratificada por algunos países, entre ellos Chile.

Desde el siglo pasado los organismos multilaterales han buscado crear regímenes y normas internacionales aplicables a las fuentes de los conflictos y los factores que los aceleran; en efecto, al término de la Primera Guerra Mundial, en el tratado de Versalles de 1919 se encuentra el primer intento de crear una corte con jurisdicción penal internacional.

Después del término del otro gran conflicto en Europa, la Segunda Guerra Mundial, los países vencedores firmaron el 8 de agosto de 1945 el acuerdo para el procesamiento y castigo de los criminales de guerra.

A partir de este acuerdo se forman los primeros Tribunales Internacionales, el de Nuremberg en Europa y el Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente con sede en Tokio.

*El proyecto de creación de una Corte Penal internacional de las características de la aprobada con el "Estatuto de Roma", se remonta a los años 50, momento en que la Asamblea General creó*

*una comisión sobre la Jurisdicción Penal Internacional, mediante resolución 489 (V) del 12/12/50 y 687 (VII) del 5/12/52, encargada de compilar las normas de los procesos de Nuremberg y de preparar un proyecto del estatuto para una Corte Penal Internacional. Esta comisión redactó un proyecto de estatuto en 1953 para una Corte Penal Internacional, elevándose a la Asamblea en 1954. Este proyecto fue suspendido hasta que se llegara a un acuerdo en la definición del crimen de agresión. Asimismo, la Guerra Fría trajo consigo el estancamiento de estos esfuerzos, por lo que recién en 1994 la Comisión finalizó la tarea que se le había encomendado y recomendó que la Asamblea General de las Naciones Unidas convocara a una conferencia internacional de Plenipotenciarios para que examinase tal proyecto (Anello, 2002, p. 55)*

En diciembre de 1995 y con la finalidad de completar el texto del proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, la Asamblea General de la ONU creó un Comité Preparatorio (Prepcom) mediante resolución 50/46.

El proceso preparatorio culminó con la reunión realizada en Roma, entre el 15 de junio y el 17 de julio de 1998, donde los plenipotenciarios aprueban el Estatuto para el establecimiento de una Corte Penal Internacional.

La Corte Penal Internacional se diferencia de la Corte Internacional de Justicia, ambas con sede en La Haya, en que esta última juzga disputas entre Estados, no a individuos como el caso de la CPI.

Ambas cortes tienen un carácter de permanente y sin límites geográficos para su jurisdicción.

La Corte Penal Internacional actúa en forma complementaria con las jurisdicciones nacionales, es decir cuando un Estado no esté dispuesto o no pueda juzgar a individuos que han cometido crímenes indicados anteriormente. En el caso de que un individuo haya sido juzgado por su propio país, la Corte es competente sobre su propia jurisprudencia, pudiendo determinar que

un proceso ya realizado no cumple con las garantías reconocidas por el Derecho Internacional.

Los individuos juzgados pueden o no ser ciudadanos de un Estado parte, bastando que el crimen se cometa en un Estado parte o que el Consejo de Seguridad envíe los antecedentes a la Corte Penal Internacional.

Producto de la "Cumbre del Milenio", desarrollada por las Naciones Unidas, cumpliendo la tarea del seguimiento de los resultados, el entonces Secretario General Kofi A. Annan, el 2 de diciembre del 2004 entregó el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. En dicho documento, junto con destacarse la creación de la Corte Penal Internacional, producto del "Estatuto de Roma", indica que:

*cuando se esté agravando un conflicto, una oportuna intervención por parte del Consejo de Seguridad que observa de cerca la situación y está dispuesto a hacer uso de las facultades que le confiere el Estatuto podría disuadir a las partes de perpetrar crímenes de lesa humanidad y violaciones del derecho de la guerra. El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a hacer uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir causas a la Corte Penal Internacional (2004, p. 38).*





## CAPÍTULO II: NACIONES UNIDAS Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

---

### A. Origen de la Organización de Naciones Unidas

Para algunos autores el origen real de la búsqueda de una organización multilateral que resguarde la seguridad mundial está en lo que se denominó “la Santa Alianza”. En efecto, las guerras napoleónicas del siglo XIX implicaron una amenaza al orden establecido en la llamada “paz de Westfalia”, al término de la guerra de los 30 años en 1648, desde la cual nace una estructura basada en varios Estados soberanos que no reconocían ninguna autoridad superior a la Iglesia o a un Imperio, situación que pretendió ser alterada por Napoleón mediante la creación de un Imperio universal. “La alianza que formaron las potencias vencedoras tras la derrota de Napoleón constituye el primer diseño de cierta ambición hacia el proyecto de gobierno internacional” (Zolo, 2000, p. 31).

La Santa Alianza, después de 10 años de existencia, se desintegró producto de los conflictos de intereses entre Gran Bretaña y Rusia, por una parte, el nacimiento de los nacionalismos europeos y el liberalismo, contrapuestos a los gobiernos dinásticos de varias de las grandes potencias, por la otra.

Un segundo e importante intento es el desarrollado, al término de la Primera Guerra Mundial, de la creación de la “Sociedad de las Naciones”, bajo el impulso del Presidente Wilson. Constituida formalmente en el año 1920, se diferenció de la Santa Alianza en que contaba con una estructura permanente basada en una Asamblea, un Consejo, un Secretariado permanente y un Tribunal de Justicia.

La ausencia de la membresía de Estados Unidos, sumado a la incapacidad de enfrentar situaciones de quebrantamiento de la paz mundial, especialmente por parte de Alemania, Italia, Japón, España y Rusia, derivaron en que con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial la Sociedad terminara de hecho. “En muchos aspectos, la organización de Naciones Unidas recoge los objetivos, la historia y la estructura de sus dos predecesoras en el área internacional, la Santa Alianza y la Sociedad de las Naciones” (Zolo, 2000, p. 35).

El primer antecedente de la creación de la que hoy conocemos como “Organización de las Naciones Unidas”, se encuentra en la “Carta del Atlántico”. Esta Carta fue firmada por el presidente norteamericano Roosevelt y por el Primer Ministro Churchill, el 14 de agosto de 1941. Este documento marca el inicio de conferencias y declaraciones internacionales que precedieron a la creación de las ONU; sienta las bases de la política exterior y el nuevo orden mundial previsto para después del término de la Segunda Guerra 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 (Serazzi, 1998, p. 446).*

Respecto a la seguridad colectiva la Carta del Atlántico señalaba: la explícita renuncia al uso de la fuerza y el desarme de los vencidos como primer paso, para un sistema de seguridad general permanente.

Posteriormente, el 1 de enero de 1942 se proclama en la ciudad de Washington la “Declaración de las Naciones Unidas”, en esa ocasión es usado por primera vez el nombre Naciones Unidas. Se vivía la Segunda Guerra Mundial y los representantes de 26 Naciones establecieron el compromiso, en nombre de sus Gobiernos, de proseguir juntos la lucha contra las potencias del Eje.

En octubre de 1943, en la “Declaración de Moscú”, los representantes de EE.UU., Gran Bretaña, U.R.S.S. y China señalan la necesidad de establecer, finalizada la Segunda Guerra Mundial, una organización de carácter internacional capaz de asegurar al mundo paz y tranquilidad. Entre agosto y octubre de 1944, estos se reunieron en Dumbarton Oaks donde sentaron las bases del nuevo organismo. En la práctica elaboraron la que hoy conocemos como “Carta de las Naciones Unidas”.

En febrero de 1945, Yalta en la península de Crimea, es sede de la histórica reunión entre Churchill, Stalin y Roosevelt, donde se da a conocer una declaración que instaba a organizar, al más corto plazo, una organización mundial destinada a poner a resguardo la paz. Así se convoca a una conferencia amplia que, reunida en la ciudad de San Francisco, confeccionaría el documento que daría existencia legal a este organismo. Cabe destacar que en Yalta se acuerda el sistema de la regla de la unanimidad de las cinco grandes potencias, el denominado derecho a veto del que gozan sus representantes en el Consejo de Seguridad.

La Carta fue revisada y complementada por los representantes de 50 países reunidos en San Francisco, de abril a junio de 1945, siendo aprobada el 26 de junio del mismo año. La ONU 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 (U.R.S.S.) y por la mayoría de los demás signatarios, entre los cuales se encontraba Chile.

## **B. La Carta de las Naciones Unidas y la Seguridad Mundial**

La Carta es el documento básico que otorga a Naciones Unidas la facultad de mantener la paz y seguridad internacional, en ella los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad la “responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional”, para poder cumplir con este propósito se le otorgó al Consejo de Seguridad los poderes definidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII de la mencionada Carta.

El Capítulo VII ha definido las acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Ello in-

cluye la existencia de convenios especiales, según el artículo 43, mediante los cuales los Miembros de Naciones Unidas se comprometerían a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, entre otros, que se requirieran para el cumplimiento del propósito de mantener la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, estos convenios no se han concluido, por lo que las fuerzas han sido siempre proporcionadas por los Estados Miembros como tales, y no como fuerzas de Naciones Unidas. A pesar de ello, la prohibición del empleo de la amenaza o el uso de la fuerza se ha constituido como un principio de Derecho Internacional cautelado por la ONU.

La Carta en su primer Capítulo pasa a definir los Propósitos y Principios de la Organización, entendiéndose que los Propósitos constituyen la meta que se propone alcanzar; los Principios son las reglas de conducta que deben observar la Organización y los Miembros que la integran, a fin de llegar a esa meta, principios y propósitos que en general no están en duda y mantienen su vigencia y valor.

El anteriormente nombrado Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas y el cambio, hace un análisis de lo que la Carta busca proteger, indicando: “La Carta de las Naciones Unidas procura proteger a todos los Estados, no porque sean intrínsecamente un bien, sino porque son necesarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos” (2004, p. 24), de esta manera se reafirma que el énfasis de la Carta está en la protección de las personas.

Por ser de importancia para el desarrollo de esta tesis, analizaremos brevemente algunos de los principios considerados en la Carta asociados a la seguridad mundial.

### **1) *Las Naciones Unidas y el principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza***

La Carta de las Naciones Unidas establece la obligación de todo Estado de abstenerse de recurrir a la fuerza (Art. 2.4) e impone la correlativa obligación de resolver las controversias por medios pacíficos (Art. 2.3). En contraste con las disposiciones de

tratados anteriores (Convenio N° 2 de La Haya, de 1907; Pacto de la Sociedad de Naciones, Pacto Briand-Kellogg, etc.), la prohibición contenida en la Carta de las Naciones Unidas posee un amplio alcance.

En efecto, el artículo 2, inciso 4 de la Carta de las ONU, prohíbe a los Estados no solo el recurso a la fuerza, sino a la amenaza de su empleo e indica: "Los Miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán del uso de la fuerza".

Esta norma ha sido calificado de "regla de aplicación universal", por ser un principio genérico de prohibición al uso o la amenaza de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados.

La ONU prohíbe en general el uso de la fuerza, conforme se afirma en el preámbulo de la Carta: "No se usará la fuerza armada sino en interés común". El inciso 4 del artículo 2 de la Carta, contiene la norma básica que sustenta la Seguridad Colectiva, prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, sea contra la integridad territorial, contra la independencia política de los Estados, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la ONU.

El primer propósito de Naciones Unidas consignado en la Carta dispone entre otras cosas el suprimir actos de agresión, el artículo 2 establece la manera de realizar los propósitos, y en su cuarto apartado de alguna forma intenta definir lo que es agresión. Camargo (1983) señala: "En un intento por definir la agresión consagra para el Estado dos tipos de deberes:

- Abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.
- Abstenerse de organizar, instigar, ayudar, o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de actos que impliquen amenaza de la fuerza.

Verdross (1976) por su parte afirma: “La Carta pues prohíbe todo uso de la fuerza entre los Estados que no esté expresamente autorizada por la Carta”.

No obstante, la prohibición del recurso a la fuerza no entraña que toda acción de fuerza constituya en sí misma un hecho internacionalmente ilícito, pues la propia Carta prevé excepciones en relación con la prohibición (González, 1994). La salvedad expresada, es la legítima defensa individual o colectiva, basada en el concepto de que se permite repeler la fuerza con la fuerza. Ello está dispuesto por el artículo 51 según el cual: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales”. Es así que: “El Art. 51 establece claramente, por otra parte, el *casus operandi*: El ataque armado, y solo el ataque armado, de otro Estado”.

La práctica reciente de Naciones Unidas ha convertido en superfluo este principio, porque toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión es hoy considerada automáticamente como cuestión que escapa a la jurisdicción reservada de los Estados. El Informe del Grupo de Alto Nivel dice:

*Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podría ser necesaria para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva (2004, p. 60).*

Como se ha indicado, las excepciones más importantes a la prohibición del uso de la fuerza son: “la legítima defensa en virtud del artículo 51 y las medidas de índole militar que autorice el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (y por extensión las organizaciones regionales en virtud del Capítulo VIII)” (Informe Grupo Alto Nivel, 2004, p. 60). Desde esta perspectiva la Carta adopta un modelo de centralización de la coerción armada atribuyendo a la propia Organización la competencia para

ejercer tales acciones. En este sistema, la primera excepción se establece en favor de la propia Organización y dentro de ella, del Consejo de Seguridad que puede recomendar o decidir medidas que supongan el recurso a la fuerza contra un Estado responsable de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (Art. 39 y 42 Carta de la ONU). Las acciones armadas emprendidas por la Organización en virtud de tales atribuciones constituyen un uso de fuerza legítimo y son expresión de la potestad sancionatoria que se atribuye a la Organización de las Naciones Unidas.

Es verdad que esta hipótesis de monopolio de la fuerza en manos de la organización mundial no ha encontrado al día de hoy una realización efectiva, en consonancia con los intereses de los Estados miembros; la ONU no ha llegado a convertirse en un gendarme internacional, sus acciones militares se han orientado ante todo a labores de mantenimiento de la paz a través del despliegue de contingentes militares suministrados por los Estados, los "casco azules" y solo excepcionalmente y con evidentes particularidades la Organización ha hecho uso de los poderes que le vienen atribuidos por el Capítulo VII de la Carta.

Como ya anticipáramos, el derecho de legítima defensa no se limita a la posibilidad de que el Estado víctima reaccione frente al ataque armado, sino que se admite su ejercicio colectivo facultando a otros Estados para que recurran a la fuerza en auxilio del Estado atacado. En este orden, los Estados han celebrado frecuentemente tratados bilaterales en los que se garantizan la asistencia recíproca en caso de ataque armado y también ha resultado común tal compromiso en tratados de carácter multilateral (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tratado del Atlántico Norte, Tratado de Bruselas de 1948, Pacto de Varsovia, etc.).

Al margen de esta posibilidad, cabe también el ejercicio colectivo de la legítima defensa cuando, en ausencia de un previo compromiso convencional, el Estado víctima solicita a través de sus autoridades competentes la asistencia de otro Estado para hacer frente al ataque armado. Obviamente, las acciones emprendidas por el Estado o Estados que actúan en auxilio de los

Estados atacados, deben adaptarse a las condiciones de ejercicio del derecho de legítima defensa advertidas al examinar la modalidad individual (González, 1994).

Remiro Brotons (1997, p. 66) considera que la amenaza o el uso de la fuerza que no sea la fuerza armada “podrán ser considerados como supuestos que interesan a la paz y seguridad internacional y aconsejan la convocatoria del Consejo de Seguridad, pero no legitimarán el recurso individual o colectivo a la fuerza con base en el Art. 51”. Como bien lo señala este tratadista, el artículo 51 de la Carta es claro en señalar taxativamente al ataque armado contra un Miembro de Naciones Unidas como el supuesto en que accionarían los Estados Miembros de manera individual o colectiva, como legítima defensa.

A manera de crítica a la institución de la legítima defensa en el artículo 51 de la Carta, Remiro Brotons (1997, p. 80) señala: “Cada Estado, por la misma naturaleza de las cosas, está facultado para calificar inicialmente como ataque armado la acción de otro Estado y como legítima defensa la acción propia”. Es decir que, en este sistema, los Estados tenderán siempre a calificar su accionar como uno de legítima defensa, cuando puede no ser realmente tal. Más aún, si el Estado es Miembro permanente, puede con su voto negativo paralizar el accionar del Consejo, mientras utiliza la fuerza, para algún propósito.

*Durante los primeros 44 años de Naciones Unidas, los Estados miembros infringieron muchas veces estas normas y emplearon la fuerza militar literalmente cientos de veces ante un Consejo de Seguridad paralizado que aprobaba muy pocas resoluciones en virtud del Capítulo VII y en las cuales pocas veces el Artículo 51 servía de justificación verosímil (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 60)*

A partir de esto, Remiro Brotons (1997, p. 89), igualmente critica: “En circunstancias como estas la seguridad colectiva se difumina y los Estados vuelven los ojos a los viejos remedios del viejo mundo: las alianzas, los bloques”. Es decir, que el sistema de la legítima defensa se puede prestar para una utilización distinta por los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad.



Sin embargo, el término de la Guerra Fría ha marcado un cambio en la perspectiva de observancia de estas normas, "la idea de que la mejor forma de preservar la seguridad sea un equilibrio de poderes o una superpotencia única, aunque esté animado de buenos motivos, cuenta con poca aceptación internacional evidente" (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 60).

Finalmente, es necesario referirse a la problemática que presenta la interpretación del Artículo 51 en lo referido a la denominada "legítima defensa preventiva", es decir, cuando un Estado aduce su derecho a la legítima defensa en forma preventiva en atención a una amenaza que considera inminente. Al respecto, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas y el cambio, divide esta situación en tres posibles escenarios, a saber:

- Un Estado que utiliza la fuerza preventivamente ya que se siente amenazado.
- Un Estado que plantea una amenaza externa real o posible para sus vecinos.
- Una amenaza de índole interna en un Estado.

El citado grupo, en su propuesta al Secretario General de la ONU, analiza estas situaciones concluyendo que al respecto no es necesario modificar la redacción del artículo 51, ya que este establece claramente la necesidad de que el Estado que se encuentre en cualquiera de las situaciones antes descritas, debe presentar sus argumentos y pruebas al Consejo de Seguridad, que puede autorizar o ilegitimizar la acción.

## **2) *Las Naciones Unidas y el principio de la no intervención en la jurisdicción interna de un Estado***

El principio de no intervención tuvo reconocimiento dentro de las normas internacionales de categoría universal en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, artículo 15, párrafo 8º, que prescribía que "si alguna de las partes pretendiere, y el Consejo lo reconociere así, que el desacuerdo versa sobre alguna cuestión que el derecho internacional deja a la exclusiva competencia de dicha parte, el Consejo lo hará constar y recomendará ninguna solución".

Si bien esta norma no hacía referencia al término intervención, requería que el asunto o materia de la controversia perteneciera exclusivamente, o sea en su totalidad, a la competencia del Estado que así lo reclamaba, en relación a una categoría relativamente objetiva, el desarrollo del Derecho Internacional.

En la Carta de las Naciones Unidas los términos intervención y jurisdicción interna son usados explícitamente en el artículo 2, párrafo 7º que expresa lo siguiente: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a 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”.

Respecto al principio de la independencia política de los Estados, este no debe confundirse con el principio de soberanía territorial que es una manifestación de aquel: Independencia significa que un Estado no dependa políticamente de otro y que tiene plena libertad de acción en el interior de sus fronteras sin sujeción a ningún poder superior pero sí al Derecho Internacional. De tal manera que la soberanía territorial es una consecuencia de la independencia política, pero limitada por el Derecho Internacional, siendo esta la base de la coexistencia pacífica de la Sociedad Internacional.

El orden internacional diseñado en la Carta de las Naciones Unidas estaba basado en tres pilares: la solución no violenta de los conflictos, la soberanía de los Estados y los derechos humanos. Ya hemos visto cómo la soberanía y el principio de no injerencia han experimentado cambios de trascendencia. Sucede, además, que el principio de soberanía de los Estados puede ser contradictorio con el de defensa de los derechos humanos cuando es un Estado el que los viola.

La globalización ha convertido el orden internacional en un concepto dinámico en el que los Estados ya no pueden ser el único actor y destinatario.

El orden internacional no puede ya limitarse a la ausencia de guerras entre Estados. Debe promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar, su libertad personal. En paralelo a la transformación de la noción de soberanía, el Estado ha perdido aquí un campo en el que ejercía un claro monopolio (Serra, 2002).

Las transformaciones que está imponiendo la globalización han afectado el concepto de soberanía. Hoy ya no es un concepto absoluto y el derecho de intervención en los asuntos de un Estado se ha consolidado tanto en la práctica de las decisiones de Naciones Unidas, como en la opinión pública internacional que, a partir de una información de los conflictos en tiempo real, exige su resolución sobre todo en los casos de intervención humanitaria. Una muestra de los cambios producidos es el caso de la Unión Europea que, en forma separada de la OTAN, está ultimando la creación de una Fuerza de Reacción Rápida que permitirá desplegar 60.000 efectivos durante un año, en cualquier parte del mundo, a fin de llevar a cabo las denominadas misiones Petersberg (Serra, 2002).

La autonomía ha sido frecuentemente transgredida por actores externos y transnacionales, principalmente por la asimetría de poder que hay entre los Estados, los que la subordina a otros principios considerados más importantes, como la defensa y últimamente la promoción de la democracia y de los derechos humanos con la interferencia de otros actores (Russel, Toklatian, 2000, p. 24).

A partir de la última década del siglo pasado, con motivo del término de la Guerra Fría, se comienza a manejar el término "intervenciones humanitarias", este concepto no nace como podría estimarse en el ámbito de las Naciones Unidas, sino

*al principio surgió fuera de las instituciones internacionales establecidas y del sistema de las Naciones Unidas, y su origen se remonta al grupo francés Médicos sin Fronteras, que atribuía a los derechos humanos un valor superior a la soberanía nacional. Médicos sin Fronteras lanzó el concepto de "derecho de intervención",*

*cuando se produjeran catástrofes en materia de asuntos humanitarios, sin atenerse a las prescripciones del derecho internacional tradicional (Bronislaw, 2003).*

Muchas intervenciones de carácter humanitario se han efectuado desde esa fecha, la mayoría de ellas autorizadas y mandadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, tales como Somalia, Haití, Timor Oriental y Sierra Leona.

*Una excepción notable fue la intervención de la OTAN en Kosovo, que no fue sancionada explícitamente por Naciones Unidas. La intervención en Kosovo fue notable también en otro sentido: su legitimación fue de carácter moral enteramente, como reacción ante la campaña de depuración étnica del régimen de Milosevic, que amenazaba muy en serio con provocar otra inmensa catástrofe en materia de asuntos humanitarios (Bronislaw, 2003)*

Más recientemente, la intervención de EE.UU. y sus aliados en Irak fue justificada como “intervención humanitaria”, sin embargo el derecho a la intervención militar ejercido por las potencias fue básicamente dirigido a cambiar un régimen político, esta situación puede ser mejor entendida desde la perspectiva de EE.UU. donde su política militar considera este tipo de intervenciones.

El entonces Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld indicó:

*Las Fuerzas estadounidenses deben mantener la capacidad, con la dirección del Presidente, de imponer la voluntad de los EE.UU. y de sus socios de coalición sobre cualquier adversario, incluyendo Estados o entidades no-estatales. Tal derrota decisiva podría englobar el cambio de régimen de un adversario estatal o la ocupación de territorio extranjero hasta que los objetivos estratégicos estadounidenses sean alcanzados (2002).*

Eduardo Ortiz en su libro *El estudio de las relaciones internacionales*, define las intervenciones humanitarias como un fenómeno post Guerra Fría, que consiste en intervenir directamente y en forma coercitiva en asuntos internos de un Estado, un grupo de Estados o una Organización multilateral.

*Es un acontecimiento regulado y controlado que se extiende en un lapso de tiempo, marcado por un comienzo y un final y que apunta directamente a la autoridad del Estado que ha sido designado como objetivo. No es una situación enteramente ajustada a derecho pero tampoco es necesariamente ilegal. En todo caso, rompe el modelo tradicional de las Relaciones Internacionales (2000 p. 184)*

Al respecto, el informe de Naciones Unidas "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", indica:

*Los sucesivos desastres humanitarios que mantienen lugar en Somalia, Bosnia y Herzegovina, Rwanda y Kosovo y ahora en Darfur (Sudán) han hecho que la atención se centre no en la inmunidad de los gobiernos soberanos sino en sus obligaciones, tanto respecto a su propio pueblo como de la comunidad internacional en general. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el derecho a intervenir de un Estado sino la obligación de proteger que tienen todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 63).*

Claramente existe una contradicción flagrante entre la universalidad y la supremacía de los derechos humanos y los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los Estados, que también están consagrados en documentos de Naciones Unidas y que hasta los años ochenta fue crucial en las Relaciones Internacionales. Un principio que se basa en la distinción entre los asuntos internos y externos de los Estados, esto es, que las cuestiones domésticas serían de exclusiva jurisdicción de los países correspondientes.

Respecto a la Intervención Humanitaria y su relación con el principio en cuestión, el Secretario General de Naciones Unidas ha manifestado reiteradamente, tanto verbal como en documentos escritos, su posición a la Asamblea General, de la misma manera la Unión Europea mantiene un posicionamiento similar:

*si la intervención humanitaria fuera ilícitamente un asalto inaceptable a la soberanía, ¿cómo podríamos responder a Rwanda, a Sorenica, a las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que afectan todos los preceptos de nuestra humanidad?* (Serra, 2002).

En su discurso de Oslo, con ocasión de la entrega del premio Nobel de la Paz, en diciembre de 2001, volvió a insistir: “La soberanía de los Estados no debe ser utilizada más como un escudo para las graves violaciones de los derechos humanos”.

De lo anterior se puede deducir que para la ONU la seguridad humana manifestada en el derecho de las personas, más conocidos como Derechos Humanos, está por sobre los derechos de los Estados y por ende la soberanía y el principio de no intervención de los asuntos internos de otros Estados, serían de *jure* y de *facto*, conforme a la realidad vivida en casos como el de la ex Yugoslavia, Afganistán, y los países africanos, entre otros, subordinados al respeto de los derechos de las personas. A mayor abundamiento, el informe de Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, anteriormente nombrado, indica:

*aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o querido prevenir* (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 63).

Respecto a este punto, es necesario resaltar que esto también, respondiendo a la lógica de las Relaciones Internacionales, se encuentra condicionado al poder y porte del Estado involucrado, conforme se ha podido ver en el mismo organismo internacional, donde situaciones de este tipo han sido enfrentadas de distinta forma, básicamente en función al derecho a veto que tienen las grandes potencias en el Consejo de Seguridad.

### **C. El Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz mundial**

El Consejo de Seguridad tiene diversas funciones, la principal de ellas es mantener la paz y la seguridad internacional de conformidad con los propósitos y principios de la Organización; está compuesto actualmente de 15 Miembros, cinco de ellos permanentes que son China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia. Los otros diez son elegidos por la Asamblea General por períodos de 2 años, distribuyéndose los cargos de modo tal que estén representadas todas las regiones geográficas del mundo. Cada Miembro del Consejo de Seguridad tiene un voto, las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se adoptan con el voto afirmativo de más de 9 de sus 15 Miembros. Las decisiones sobre cuestiones sustantivas requieren nueve votos incluidos los votos afirmativos de los 5 Miembros permanentes. El voto negativo de un Miembro permanente constituye el llamado "veto", por el cual el Consejo de Seguridad se ve impedido de tomar una decisión sobre una cuestión que no es de procedimiento.

*Los fundadores de Naciones Unidas confirieron al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad fue diseñado de manera que el órgano mundial pudiera actuar en forma resuelta para prevenir y eliminar las amenazas (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 74).*

Sin embargo, los cinco miembros permanentes han ejercido el derecho de veto en alguna oportunidad impidiendo de esta forma que el Consejo de Seguridad actuara oportunamente al ponerse en peligro la paz y seguridad internacionales.

En la práctica se ha adoptado el método de que si un Miembro permanente no apoya una decisión pero no desea bloquearla mediante un veto, lo que hace es abstenerse de la votación. Esta quedó confirmada en el Caso de Corea de 1950. Así, el Consejo de Seguridad, como lo precisa Jiménez de Aréchaga, determina con carácter generalmente obligatorio si se ha configurado un acto de agresión y en qué forma ha de reprimirse. De conformidad con el artículo 25 de la Carta, todos los Miem-

bros de la ONU convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad; aunque otros órganos de Naciones Unidas formulen recomendaciones a los gobiernos, solamente el Consejo está facultado para adoptar decisiones que los Estados Miembros, conforme con lo indicado en la Carta, están obligados a cumplir.

A estos efectos, el artículo 39 le confiere la facultad de determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión; asimismo, de conformidad con el artículo 40 de la Carta, debe instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañen el uso de la fuerza con el fin de impedir o detener la agresión. De igual manera, el Consejo de Seguridad puede decidir la adopción de medidas coercitivas y sanciones económicas tales como los embargos de comercio o acciones militares coercitivas. Una función primordial del Consejo de Seguridad es la de emprender una acción militar contra el agresor, precisamente esta función es la que otorga fuerza coercitiva a sus decisiones. Igualmente debe investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional, así como recomendar métodos de ajuste de tales controversias o condiciones para su arreglo, también tiene la función de formular planes para el establecimiento de un sistema que reglamente los armamentos. El Consejo debe igualmente recomendar la admisión de nuevos Miembros y establecer las condiciones por medio de las cuales los Estados pasan a ser partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

De la misma manera, el Consejo debe ejercer las funciones de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas en zonas consideradas estratégicas; otra importante función es la de recomendar a la Asamblea General la designación del Secretario General y, junto con la Asamblea General, elegir a los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

El Consejo está organizado de modo tal, que opera de forma permanente ya que un representante de cada uno de sus Miembros debe estar presente en todo momento en la sede de la Organización. Al ser sometida una denuncia referente a una amenaza a la paz, la primera medida que adopta el Consejo de Seguridad



suele ser la de recomendar a las partes que procuren llegar a un acuerdo por medios pacíficos, en algunos casos procede por su cuenta a la investigación y mediación. Así, el Consejo puede nombrar representantes especiales o pedir al Secretario General que interponga sus buenos oficios, en ciertos casos puede enunciar principios para un arreglo pacífico. Si una controversia termina en lucha armada, la primera preocupación del Consejo de Seguridad es la de ponerle fin lo más pronto posible.

El Consejo de Seguridad es el encargado de enviar fuerzas de paz de Naciones Unidas con el fin de reducir la presión donde haya disturbios, mantener separadas a las fuerzas contendientes y crear contribuciones de tranquilidad en las que se pueda gestionar un arreglo pacífico. Esto, sin embargo, no está definido taxativamente en ningún artículo de la Carta y ha derivado de su empleo frecuente. El Consejo de Seguridad, de igual manera, está facultado para recomendar a la Asamblea General la suspensión de la condición de Estado Miembro, a aquel Estado que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad. Asimismo, puede recomendar a la Asamblea la expulsión de un Estado miembro de la ONU que viole persistentemente los principios de la Carta. Es en virtud del artículo 25 de la Carta que los Estados Miembros convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad; como se indicó, las recomendaciones de otros órganos de Naciones Unidas carecen de la obligatoriedad pero pueden influir en una situación dada por su fuerza moral mundialmente reconocida.

Como se expresó anteriormente, la Carta confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad del mantenimiento de la paz y seguridad internacional. De igual forma le compete decidir el Mandato para la Fuerza de mantenimiento de paz y la fuerza que estará al mando del Secretario General. Díez de Velasco (1963) comenta: Como puede verse, la función primordial del Consejo de Seguridad es precisamente la de mantener la paz y seguridad internacionales y ello significa que es el órgano capital de la Organización, puesto que su función es la más importante en cuanto a los fines que se propone la organización misma.

*Desde que se estableció el Consejo, las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad internacionales han cambiado y también lo ha hecho la distribución del poder entre los miembros. Sin embargo, el Consejo de Seguridad ha reaccionado con lentitud. Las decisiones no pueden ser puestas en práctica exclusivamente por sus miembros, sino que requieren una amplia participación de otros Estados en los ámbitos militar, financiero y político (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 74)*

Tras el fin de la Guerra Fría el Consejo de Seguridad ha elaborado nuevas maneras de trabajar de cara a los nuevos problemas para la paz y seguridad internacional, aumentando su eficacia con una mayor disposición a actuar; en tiempos recientes ha celebrado sesiones de forma casi ininterrumpida, a diferencia de años anteriores en que el momento y los temas de las sesiones estaban claramente delineados. De esta manera, el Consejo puede hacer un seguimiento más exacto de los cambios de las amenazas a la paz y seguridad internacionales; “pero no siempre lo ha hecho en forma equitativa ni lo ha hecho en forma sistemática o eficazmente frente al genocidio u otras atrocidades y ello ha redundado en un grave desmedro a su credibilidad” (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 74).

Estos nuevos retos que le competen han producido muchos pedidos para que modifique su estructura oficial, llevándose adelante diversas reuniones y grupos de trabajo para buscar la modificación de su organización y funciones.

A este respecto, el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, avalado por el anterior Secretario General, Kofi A. Annan, presentó dos cursos de acción para llevar adelante la reforma, denominándolos modelos A y B. En el primero de estos, se crean seis nuevos puestos permanentes sin derecho a veto y tres nuevos puestos no permanentes, conforme a la siguiente distribución regional:

**Figura 2.1.**  
Reforma Modelo A

Región	Número de Estados	Puestos permanentes (que se mantienen)	Nuevos puestos permanentes (que se proponen)	Puestos con un mandato de dos años (no renovable que se proponen)	Total
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
<b>Total modelo A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

El modelo B no crea nuevos miembros permanentes, generando una nueva categoría de miembros con mandato renovable de cuatro años con una cantidad de ocho. Además, de un nuevo puesto no permanente de similares características de los actuales, conforme a la siguiente distribución regional:

**Figura 2.2.**  
Reforma Modelo B

Región	Número de Estados	Puestos permanentes (que se mantienen)	Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen	Puestos con un mandato de dos años (no renovable que se proponen)	Total
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
<b>Total modelo A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

*En ninguno de los dos modelos se amplía el veto ni se modifican las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad según la Carta. Reconocemos que cabía al veto la importante función de dar seguridades a los miembros más poderosos de Naciones Unidas que sus intereses quedarían protegidos (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 77).*

Por ser de interés para esta investigación, profundizaremos las competencias explícitas que la Carta entrega al Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional en caso de actos de agresión entre Estados o al interior de estos como frente a amenazas o quebrantamientos de la armonía y paz mundial, no solo desde la perspectiva del papel de las sanciones, sino que especialmente desde la perspectiva del uso de la fuerza y la capacidad de imponer o mantener la paz.

En este sentido, el Capítulo VII de la Carta de la ONU confiere competencias al Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales las cuales denomina “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. El lenguaje utilizado en dicho Capítulo, como en otros, es ambiguo; ello ha dado lugar a una serie de interpretaciones de la misma.

Así, el encabezamiento del Capítulo VII de la Carta no define los términos que utiliza, sin embargo, como señala Akehurst, hacen referencia a la paz internacional: “resulta claro del contexto que las “amenazas a la paz” y los “quebrantamientos de la paz” hacen referencia a la paz internacional. Jiménez de Aréchaga (1978) sugiere que las operaciones de mantenimiento de paz no deben necesariamente estar consignadas en la Carta de manera expresa, sino que lo importante es que la Organización cumpla con su propósito de mantener la paz y seguridad internacionales.

El hecho de que la Carta contemple expresamente en el Capítulo VII ciertas medidas que constituyen acción coercitiva contra la agresión, no significa que ha excluido o prohibido otras medidas encaminadas a asegurar en forma diferente el cumplimiento de los objetivos básicos de la Carta. Debe tomarse en

cuenta que el sistema de medidas coercitivas contemplado en el citado Capítulo no se materializó a causa de las divergencias entre los miembros permanentes.

### **1. Medidas provisionales**

Las medidas provisionales están contempladas en los artículos 39 y 40 de la Carta. El artículo 39 establece: "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 Consejo de Seguridad puede dictar medidas preventivas y medidas represivas, solamente puede tomar medidas coercitivas cuando haya comprobado que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de esta o un acto de agresión, estas medidas pueden, por tanto, ser preventivas o represivas. Cabe destacar que antes de dictar tales medidas puede invitar a las partes a acatar las medidas provisionales que estime necesarias o deseables para evitar la agravación de la tensión. Como refiere Díez de Velasco, la declaración que puede ser tomada por el Consejo de Seguridad según se prescribe en el artículo 39 tiene un evidente carácter moral, pero sirve para convertir la acción de Naciones Unidas en una sanción en contra de la potencia que haya sido declarada agresora. Entonces, el primer paso es el reconocimiento y la determinación por el Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de ella, o un acto de agresión.

Sin embargo, no es definido qué constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. El Consejo en este momento evalúa y tiene dos opciones, la primera es formular recomendaciones que no son obligatorias; la segunda, decidir qué medidas serán tomadas de acuerdo a los artículos 41 y 42 de la Carta, es decir, medidas que no implican el uso de la fuerza armada o medidas de fuerza. En consecuencia, las medidas a adoptar pueden ser acciones de policía para impedir una agresión y sanciones punitivas contra el agresor, "la determinación de la existencia de una amenaza a la paz o acto de agresión por el Consejo de Segu-

ridad en los términos del artículo 39 vincula a todos los Miembros. Para ellos la decisión es obligatoria así como la que fija las medidas preventivas o represivas”.

Además, no es del todo clara la delimitación de lo que debe ser considerado un quebrantamiento de la paz o una agresión, el artículo 39 también tiene presentes otros quebrantamientos de la paz, que por lo demás no se especifican. Es por ello que Verdross señala: “En consecuencia de conformidad con el artículo 39 puede el Consejo de Seguridad intervenir incluso cuando no se ha producido violación alguna del Derecho Internacional como por ejemplo cuando trastornos internos de un Estado constituyan una amenaza objetiva a la paz”.

El artículo 40 señala que: “A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales”. El Consejo de Seguridad entonces, en primer término dispone se tomen medidas provisionales e insta a su cumplimiento; si estas no se cumplen, entonces el Consejo procede a dar cumplimiento al artículo 39.

## **2. *Medidas que no implican el uso de la fuerza armada***

A manera de una instancia superior dentro de una controversia, y como paso previo al uso de la fuerza armada, la Carta contempla en el artículo 41 las medidas que no implican el uso de la fuerza armada para hacer efectivas sus decisiones.

Este artículo expresa: “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender 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”.

*Las sanciones son una herramienta vital, aunque imperfecta, para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacional. Desempeñan una necesaria función intermedia entre la guerra y las palabras cuando una nación, una persona o un grupo rebelde infringe las normas internacionales y cuando la falta de respuesta debilitaría esas normas, alentaría a otros infractores o podría interpretarse como consentimiento (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 57).*

### **3. *Medidas de fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales***

Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva; el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional dependen en gran medida de que haya aceptación y un concepto común en el mundo de cuándo es legal y legítimo utilizar la fuerza (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 60).

Es así como, en la perspectiva de un paso final en el proceso de restablecer la paz y seguridad internacionales violadas, se permite el uso de la fuerza armada como instrumento de paz. En este sentido, el artículo 42 indica:

*Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrán ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.*

Dicho artículo faculta al propio Consejo de Seguridad a ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la ac-

ción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz o seguridad internacionales. El sistema está estructurado de modo tal que resulta imposible aplicar sanciones a un Miembro permanente, ya que son precisamente los Miembros permanentes de la Organización quienes tienen el derecho de veto. Las críticas al respecto han sido constantes. Sin embargo, de acuerdo a la Carta, la facultad de tomar medidas de fuerza queda restringida por el artículo 43, el cual “subordina la participación en las medidas militares a un convenio especial o convenios especiales que serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad y concertado entre el Consejo y Miembros individuales o grupos de Miembros”.

El Consejo de Seguridad no puede ordenar a un Estado que participe en medidas coercitivas militares a diferencia de lo que ocurre en el caso de las medidas no militares. Entonces, mientras no se formalicen los convenios, el deber de los Miembros de participar en las medidas militares queda en suspenso. Mientras tanto, el Consejo de Seguridad únicamente está facultado para recomendar a los Miembros la adopción de medidas militares contra un Estado que haya quebrantado la paz o seguridad internacionales.

El informe de Naciones Unidas *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, establece que el Consejo de Seguridad al estudiar la autorización del uso de la fuerza militar, debe considerar los siguientes principios básicos:

- Gravedad de la amenaza.
- Que el propósito sea el correcto.
- Que sea el último recurso.
- Proporcionalidad de los medios.
- Efectuar un balance de las consecuencias.

#### **4. Procedimiento de ejecución de las medidas**

Pasada la etapa de determinaciones, corresponde ejecutar las medidas decididas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; es en este aspecto que el Comité de Estado Mayor debió de cumplir un rol asistencial al Consejo de Seguri-



dad. Le correspondía asesorar y asistir al Consejo en la ejecución de medidas coercitivas militares, este rol que en la práctica hoy es cumplido por la Secretaría General por intermedio del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO), el cual cuenta con una completa estructura militar y civil a cargo de un Subsecretario, este propósito se realiza en tres niveles:

- Exigencias militares para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.
- Empleo y mando de las fuerzas colocadas a disposición del Consejo de Seguridad.
- Regulación de los armamentos y el posible desarme

De conformidad con el artículo 47 de la Carta, el Comité de Estado Mayor estará compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, conforme a lo previsto, deberá responder ante el Consejo de Seguridad de la dirección estratégica de las fuerzas armadas a su disposición. Sin embargo, como se indicó anteriormente, este comité solo ha tenido una constitución formal, al punto que el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, propone en su informe suprimir de la Carta el "Comité de Estado Mayor" y las referencias a este órgano en los artículos 26, 45 y 46, en consideración a que "ya no procede que los Jefes de Estado Mayor de los cinco Miembros permanentes desempeñen la función que les fue confiada en 1945". Al respecto, a mayor abundamiento, el citado Grupo de Alto Nivel hace ver la realidad de que:

*numerosas delegaciones ante el Consejo de Seguridad no tienen acceso a asesoramiento militar profesional y, sin embargo, muchas veces tienen que adoptar decisiones con consecuencias militares de vasto alcance. Por lo tanto recomendamos que el Asesor Militar del Secretario General y su personal inmediato estén disponibles para impartir, cuando lo pida el Consejo de Seguridad, asesoramiento técnico y profesional sobre opciones militares (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 77).*

Una vez que el Consejo de Seguridad ha decidido el uso de la fuerza, y antes de pedir a un Miembro no representado en el

Consejo a que suministre fuerzas armadas, invitará a tal Miembro a participar en las decisiones respecto al empleo de contingentes, conforme lo dispone el artículo 44 de la Carta. De igual forma, el artículo 48 dispone que el Consejo debe determinar si la acción requerida para ejecutar las medidas coactivas será tomada por todos los Miembros de la Organización o solo algunos. Así, los Miembros de la Organización encargados de llevar adelante las medidas decididas por el Consejo deberán prestarse ayuda mutua para la ejecución de tales medidas de conformidad con el artículo 49.

El artículo 50 contempla una situación particularmente especial en la cual, si al momento que el Consejo de Seguridad tomara medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, sea Miembro o no, al que las medidas tomadas le causara problemas económicos, puede consultar al Consejo acerca de la solución de esos problemas. El uso de la fuerza está subordinado a la suscripción del convenio o convenios estipulados en el artículo 43 de la Carta; sin embargo, de conformidad con los acuerdos transitorios de seguridad contemplados en el artículo 106, en tanto entren en vigor los convenios especiales, los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad celebrarán consultas entre sí y con otros Miembros para determinar en nombre de la Organización la acción conjunta para mantener la paz y seguridad internacionales.

Cabe destacar que el artículo 48, inciso segundo, de la Carta dispone que las decisiones del Consejo de Seguridad sean llevadas a cabo por los Miembros de la Organización en forma directa, lo que significa que es posible que se pueda recurrir a otras organizaciones de que formen parte. De acuerdo con el artículo 52, estas organizaciones pueden ser establecidas por acuerdos regionales, el artículo 53 autoriza a las organizaciones regionales para la puesta en práctica de medidas coercitivas, sin embargo, no pueden tomar tales medidas sin autorización del Consejo de Seguridad, de acuerdo al artículo 39.

**5. Límite del Consejo de Seguridad para la adopción de medidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales antes del fin de la Guerra Fría**

*El Derecho de veto*

Como ya hemos visto, el Consejo de Seguridad, de conformidad con el artículo 27 de la Carta, debe tomar sus decisiones sobre cuestiones que no sean de procedimiento con el voto afirmativo de nueve Miembros, incluidos los de todos los Miembros permanentes. De no haber conformidad, el Consejo no puede adoptar resoluciones y se produce un veto, ello ha constituido una limitación para la adopción de las medidas para el mantenimiento de la paz internacionales del Capítulo VII de la Carta. En el período de la Guerra Fría se registraron 279 vetos en el Consejo de Seguridad.

Hans Morgenthau en su libro *Política entre las Naciones*, manifiesta al respecto:

*El gobierno internacional de Naciones Unidas se identifica con el gobierno internacional del Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad es, de algún modo, la Santa Alianza de nuestros tiempos. Y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad son, salvadas las distancias, una Santa Alianza dentro de una Santa Alianza (1986, p. 127).*

Ha sido, y probablemente lo siga siendo, materia de amplio debate la eliminación o modificación del sistema del veto, que no es materia de esta investigación. Sin embargo, cabe destacar la posición sostenida por Jiménez de Aréchaga al referirse a la eventual modificatoria del sistema del derecho de veto como está consignado en la Carta, concluye en sentido negativo:

*debido a la oposición de los grandes, no tiene posibilidades prácticas de entrar en vigor; todo intento de esa naturaleza sería en el clima político de hoy, fútil y frustráneo y serviría únicamente para acentuar las oposiciones que dividen a los Miembros.*

## **D. Naturaleza Jurídica de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

### **1. Origen y estructura legal de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), nacen como un instrumento para suplir las falencias del régimen de seguridad colectiva prevista en la Carta de la ONU, y hoy se constituyen en la cara operativa y visible de esta organización, respecto su contribución a la paz mundial.

Los últimos años del siglo XX vieron el incremento de OMP y cambios fundamentales en su estructura, objetivos y ámbitos de acción. Pero el origen de estas operaciones, no consignadas explícitamente en la Carta de ONU, responde a uno de los principios fundamentales para lo que se creó la ONU: la paz y la seguridad internacionales, siendo este su mandato fundamental.

Como se expresó anteriormente, en la actualidad el Consejo de Seguridad tiene a su haber competencias expresamente definidas por la Carta, así como otras que ha desarrollado progresivamente, pero que no se encuentran formalmente delimitadas en ella. Dentro de lo que se ha llamado competencias implícitas se encuentran las OMP, debido a que son elementos no contemplados por la Carta, pero que han sido utilizados por la ONU antes y después de la Guerra Fría.

Las OMP sin estar formalmente en la Carta son, sin embargo, una realidad. A pesar de que entre los diversos autores no existe consenso para señalar el origen formal de las OMP, nos centraremos en los documentos oficiales de la ONU donde se señala: que el mantenimiento de la paz se practica desde 1948, al desplegarse el organismo de ONU para la Vigilancia de la Tregua en el Oriente Medio (ABC de las Naciones Unidas, 1998, p. 77).

De esta manera, como reacción a un conflicto de posguerra, nacen las que se han conocido como Operaciones de Mantenimiento de la Paz clásicas, donde estas pueden integrar 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 o detener un conflicto entre dos Estados, manteniendo separados a los beligerantes y estabilizando la situación. En estos casos no se consideraba 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 social 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).

Las misiones de observadores militares están integradas por oficiales no armados, y tienen como función supervisar un acuerdo o un cese del fuego. Las fuerzas de mantenimiento de la paz portan armas, pero la mayoría de las veces solo para la defensa propia. Es evidente que, a pesar del gran despliegue que involucran este tipo de operaciones, la resolución de los conflictos se obtiene esencialmente por la conjunción de una serie de elementos como: la voluntad de los beligerantes en la resolución de sus problemas de un modo pacífico, la claridad en el mandato de la misión, fuerte apoyo político de la comunidad internacional y los recursos necesarios para la obtención del objetivo.

Algunos autores hacen una distinción entre las operaciones en virtud del Capítulo VI de la Carta, las que establecen como de "mantenimiento de la paz" y las operaciones en virtud del Capítulo VII, consideradas como de "imposición de la paz". Al respecto, el informe de Naciones Unidas "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", indica:

*En cierta medida ambas caracterizaciones inducen a error. Hay una distinción entre las operaciones en que la utilización resuelta de la fuerza es esencial para la misión desde el primer momento y aquellas en que hay una expectativa razonable de que la fuerza no sea necesaria. Sin embargo, los dos tipos de operaciones necesitan autorización del Consejo de Seguridad [...] por otra parte, la diferencia de los mandatos en virtud del Capítulo VI y del Capítulo VII tal vez es exagerada; no cabe mayor duda de que las misiones de mantenimiento de la paz que operan en virtud del Capítulo VI, tienen el derecho de usar la fuerza en legítima defensa y se entiende en general que ese derecho comprende el de “defender la misión” (Informe del Grupo de Alto Nivel, 2004, p. 65).*

El término de la llamada Guerra Fría removió las condiciones que tenían algunos Estados que les permitía mantener su existencia, en algunos casos artificial. Esto sumado a la declinación económica, el colapso de sus monedas, la pérdida de mercados, colapso de sus sistemas económicos, nacimientos de mercados negros que fomentaron la criminalidad y, junto a la falta de empleos, llevaron a una desestabilización de dichos Estados, los que vieron declinar su infraestructura física paralelamente al colapso de las instituciones políticas, conduciendo a un cambio fundamental en que los conflictos interestatales que ponían en riesgo la paz mundial fueron reemplazados por conflictos intrastatales. Al respecto, Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de la ONU, manifestaba en su discurso frente a la Asamblea General en 1995 que:

*Muchos de los actuales conflictos se producen al interior de los Estados y no entre Estados. El fin de la Guerra Fría eliminó las condiciones que antes habían inhibido los conflictos en la antigua Unión Soviética y en otras partes del mundo. Al interior de Estados de reciente independencia, han proliferado guerras que, a menudo, son de índole religiosa o étnica y de una violencia y crueldad inusitadas.*

Estos nuevos conflictos presentaban características distintivas, entre las cuales podemos destacar: mínimo uso de alta tecnología y armamento mayor, empleándose armas livianas de fácil obtención al término de la Guerra Fría, objetivos de las

partes en conflicto de carácter extremista, al ser sus motivaciones normalmente de carácter étnico, religiosos o políticos, multiplicación y atomización de los grupos armados, llevando a considerar a los civiles como objetivos militares, produciéndose, como consecuencias, cantidades de desplazados y refugiados, situación que culmina en las llamadas emergencias humanitarias.

Entre este tipo de conflictos podemos mencionar: Camboya, Somalia, Yugoslavia, Ruanda, Haití, Timor Oriental, Guatemala, Angola y Darfur.

Es así como las OMP deben adaptarse a esta nueva realidad, donde ya no solo deben actuar frente a guerras internacionales, sino también mediar en conflictos internos, produciéndose un importante cambio en su estructura, pasando de ser operaciones de paz tradicionales, clásicas, de primera generación y realizadas durante la Guerra Fría, a operaciones de paz modernas. De operaciones simples a operaciones complejas, de difusión ocasional en los medios de comunicación a intenso examen de ellas por la opinión pública, multidisciplinarias y de amplio alcance.

Por otra parte, los conflictos dejan de ser claros en sus fases pudiendo reiniciarse en cualquier momento, toda vez que normalmente la situación dentro del Estado afectado varía por regiones, siendo en todo caso lo más destacable la participación de los medios de comunicación que transmiten a toda la opinión pública mundial el sufrimiento humano, hecho que presiona a los líderes mundiales a tomar medidas para remediar la situación.

A partir de esta nueva realidad, el mantenimiento de la paz no solo reúne operaciones militares y de apoyo con el consentimiento de al menos una de las partes, sino también busca generar las condiciones para la implementación del cese del fuego o treguas acordadas y apoyar las gestiones diplomáticas que pretendan lograr soluciones políticas a largo plazo.

Entonces desde la perspectiva del empleo de la fuerza militar, es posible distinguir dos tipos: operaciones militares y operaciones de apoyo. Entre las primeras se lleva a cabo: obser-

vación y control de ceses del fuego y hostilidades, supervisión de treguas, operaciones de desmovilización, firmas de tratados, establecimiento y supervisión de acuerdos de cese del fuego, retirada, reunión, desarme, dispersión y rehabilitación de beligerantes. Las operaciones de apoyo contemplan las acciones de ayuda humanitaria y las de asistencia militar.

Considerando los cambios producidos en las OMP, trataremos de definir las en forma más concreta, recordando que la falta de un origen “oficial” de las misiones de paz nos obligará a recopilar los elementos más recurrentes en el accionar de estas y también las definiciones de los organismos internacionales más vinculados a ellas, de modo de arribar a un marco conceptual que sustente el presente análisis.

El artículo de Daniel Martella (2001) *Operaciones de Paz: Grandes Cambios en Poco Tiempo. ¿Estamos preparados?*, reúne una serie de elementos que nos ayudan a definir estas operaciones llegando a plantear que uno de sus rasgos más fundamentales sería su grado de complejidad siempre creciente.

Desde la perspectiva de este autor, estas misiones pretenden descubrir y prevenir las causas de un conflicto, así como la vigilancia de fronteras o de zonas desmilitarizadas tras la firma de un armisticio, la verificación del retiro acordado de fuerzas, la supervisión del desarme y desmovilización de las fuerzas o milicias locales, el mantenimiento de las condiciones de seguridad esenciales para la realización de elecciones, e incluso, la administración transitoria de países.

Hace énfasis en que no son operaciones exclusivamente militares, ya que pueden incluir también personal civil para la ejecución de una multitud de tareas, entre las que se destacan las políticas, administrativas, sanitarias y de policía. El éxito depende de la no intervención en los asuntos internos de los países anfitriones, por lo que no se debe favorecer a ninguna de las partes en detrimento de la otra. El uso de la fuerza, en tanto, queda reservado como último recurso.

Por otra parte, la clasificación de los tipos de actividades



propuesta por el Secretario General en su "Programa para la Paz" (diplomacia preventiva y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, construcción de la paz e imposición de la paz, a los que se añadirían el desarme y las sanciones), supuso un primer intento de racionalización y una importante innovación desde el punto de vista conceptual, pero la experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto la dificultad de establecer categorías rígidas que el propio Consejo de Seguridad no acostumbra a definir en sus Resoluciones en la acción de Naciones Unidas. Así, fuerzas bajo mandato de Naciones Unidas han asumido entre otras las siguientes misiones:

- Organización de elecciones (Namibia, Camboya, referéndum del Sahara Occidental, Timor Oriental).
- Asistencia humanitaria: personas desplazadas y ayuda en catástrofes (Antigua Yugoslavia, Kurdistán Iraq, Somalia, Mozambique, Afganistán). -Limpieza de minas, entrenamiento personal local (Somalia, Camboya), Angola, Mozambique. -Despliegue preventivo (Macedonia).
- Desmovilización de fuerzas, recogida, custodia y destrucción de armas (Mozambique, El Salvador, Angola, el Congo).
- Establecimiento de condiciones seguras para la entrega de ayuda humanitaria (Kurdistán iraquí, Bosnia, Somalia).
- Desarme de fuerzas paramilitares y unidades irregulares (Somalia, Antigua Yugoslavia, Nicaragua).
- Creación de estructuras locales: policía, poder judicial, etc. Sin olvidar sus misiones tradicionales de observación y verificación de acuerdos de alto el fuego, interposición, retirada de tropas extranjeras.

No obstante, estas operaciones actualmente se llevan a cabo en un ambiente de equilibrio tan inestable que hace que la frontera entre el Mantenimiento de la Paz y la Imposición de la Paz sea cada vez más difícil de establecer. Por ello se plantea, cada vez con más frecuencia, la posibilidad de tener que utilizar las medidas que sean necesarias para poder llevar a cabo el cumplimiento de la misión.

Respecto a esto cabe hacer mención a que las OMP no son en esencia operaciones de combate, sino más bien operaciones

de intermediación entre dos fuerzas en un conflicto. Del mismo modo, llama la atención su carácter preventivo o de moderación de los conflictos, ya que desde un comienzo han tratado de suplir las deficiencias del Sistema de Seguridad Colectiva consignado en la Carta.

Las OMP están dirigidas a prevenir situaciones de conflicto que pudiesen convertirse en amenazas a la paz y a la seguridad internacionales; a evitar que estos lleguen a escalar hasta convertirse en verdaderas guerras y a no permitir el desencadenamiento de conflictos ya iniciados. Se pretende que la sola presencia de las OMP en la zona produzcan una tregua y se puedan reanudar las negociaciones.

El objetivo fundamental de estas operaciones es establecer, con la presencia de Naciones Unidas, un factor de estabilización para el cese del fuego o para impedir que se reanuden las hostilidades; se constituye en un mecanismo para impedir la violencia y propiciar los medios para mantener separados a los adversarios, en tanto se dilucida la mejor forma de establecer las formas de conciliación.

Debe destacarse que las OMP, bajo la conducción de la ONU, incluyen el envío de personal para que ingrese a un territorio donde se está produciendo un conflicto, pero que este sea previo consentimiento del Estado o Estados interesados.

En el artículo *El Futuro de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el nuevo contexto internacional*, de la autora mexicana Martha Bárcena se señala las siguientes características para estas operaciones:

- 1) Importancia progresiva de las funciones político-diplomáticas del Secretario General y acrecentamiento de sus funciones y responsabilidades de diplomacia preventiva.
- 2) Consenso mínimo de las grandes potencias, que aceptan no participar directamente en las operaciones de mantenimiento de paz.
- 3) Especial colaboración de los Estados no directamente comprometidos en el conflicto o situación que amenaza a la paz

- y seguridad internacionales y que provoca la acción ejecutiva de Naciones Unidas.
- 4) Establecimiento de un sistema de "neutralización internacional" por el que se pretende mantener los conflictos armados fuera de la Guerra Fría, al margen de la confrontación global entre las grandes potencias.
  - 5) Consentimiento del Estado territorial que soporta la intervención de la acción ejecutiva de Naciones Unidas destinada a la conservación de la paz.

Con los antecedentes antes expuestos podemos explicarnos la definición que contiene el glosario de términos no oficiales, considerado en la pagina Web de la ONU, la cual indica que:

*Las Operaciones de Paz son un híbrido de actividades políticas y militares, destinadas al control de conflictos, envolviendo la presencia en terreno de la ONU (usualmente con personal civil y militar), con el consentimiento de las partes para implementar o monitorear los acuerdos relacionados con el término y control de los conflictos (cese del fuego, separación de fuerzas, etc.) y su resolución (parcial o completa) y/o proteger el apoyo humanitario (ONU, 2008).*

Más adelante el mismo glosario indicado completa esta definición, indicando que las Operaciones de paz, son operaciones militares de no combate, realizadas por fuerzas exteriores con el consentimiento de la mayor parte de los beligerantes y destinadas a monitorear y facilitar la implementación de una tregua, en apoyo a los esfuerzos diplomáticos tendientes a un acuerdo político.

Es importante resaltar lo indicado por el entonces Secretario General de la ONU, en el "Suplemento de un Programa de Paz" (ONU, 1995), documento presentado a la Asamblea General con motivo del cincuentenario de la Organización, donde establece claramente los niveles de responsabilidad en el mando y control de las Operaciones de Paz que se indican.

La dirección política se establece en el Consejo de Seguridad que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y se-

guridad internacional, es el que tiene la autoridad sobre la creación de las Operaciones de Paz.

El Consejo de Seguridad, de conformidad con las disposiciones de los artículos 29, 47 y 98 de la Carta podrá delegar su autoridad sobre ciertos aspectos de las operaciones de mantenimiento de paz en un organismo subsidiario creado al efecto, en el Comité de Estado Mayor o en el Secretario General.

Como se expresó anteriormente, dado que el Comité de Estado Mayor no ha tenido un funcionamiento real, el Secretariado General suplió esta deficiencia creando un Departamento bajo la conducción directa del Secretario General, a fin de cumplir esta última autoridad los aspectos operacionales de la OMP.

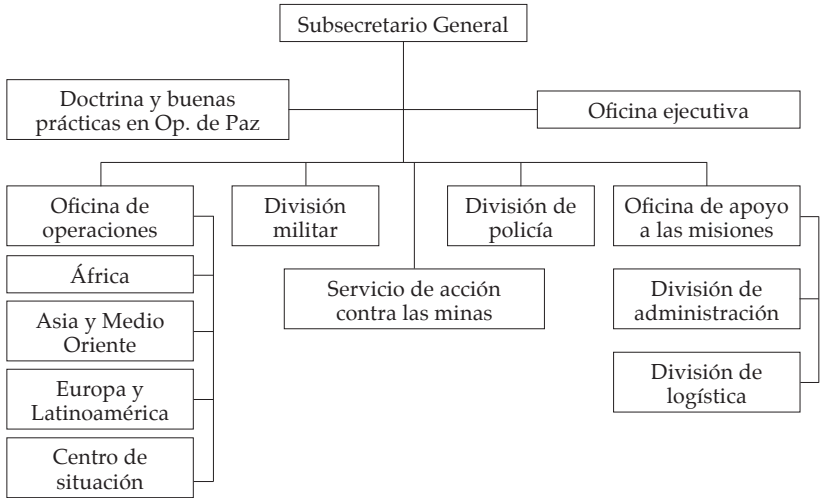
Por consiguiente, el segundo nivel de responsabilidad que en la práctica es la dirección ejecutiva y el mando, recaen en el Secretario General quien será el Comandante en Jefe de las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, contando como organismo asesor con el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO), dirigido por un Subsecretario General y la oficina del Asesor Militar del Secretario General.

El tercer nivel de responsabilidad recae en el mando en el terreno, el cual es encomendado por el Secretario General al Jefe de la misión, quien puede ser un Representante Especial, Comandante de las Fuerzas y/o Jefe de Observadores Militares.

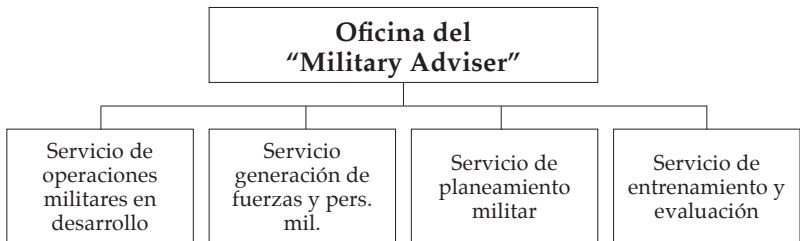
Finalmente, las fuerzas de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deberán satisfacer tres condiciones:

- 1) Tener en todo momento la confianza total y el apoyo pleno del Consejo de Seguridad.
- 2) Realizar sus operaciones con la total cooperación de las partes interesadas.
- 3) Funcionar como unidades militares integradas y eficientes.

**Figura 2.3.**  
Orgánica del Departamento de Operaciones de Paz



**Figura 2.4.**  
Oficina del Asesor Militar del Secretario General



Los costos de las operaciones de mantenimiento de paz, autorizados por el Consejo de Seguridad, se consideran “gastos de la Organización” que serán sufragados por los miembros de conformidad con el Art. 17, N° 2<sup>4</sup> de la Carta o por cualquier otro método de financiamiento que el Consejo de Seguridad decida (principio de responsabilidad política y financiera colectivas).

En todo caso los costos en relación al producto no son significativos, al respecto Frederic Pearson y Martin Rochester (2000, p. 357) indican:

*si los beneficios producidos por Naciones Unidas son modestos, los costos asociados son más modestos considerando los US\$ 3.000 millones que se gastan actualmente en la preservación de la paz, los gastos de Naciones Unidas a duras penas exceden el costo del funcionamiento del Departamento de Policía y del Departamento de Bomberos de la ciudad de Nueva York.*

Por lo expuesto cabe señalar dos rasgos distintivos en las OMP:

- 1) Resalta el multifuncionalismo, las fuerzas de mantenimiento de paz desempeñan no solo las funciones tradicionales de presencia o interposición entre fuerzas militares enemigas impidiendo que se extiendan o agraven los conflictos, también efectúan otras funciones, como la de vigilar el respeto de los derechos humanos, o supervisar elecciones o prestar asistencia sanitaria, de desarrollo y velar por su efectividad incluso recurriendo a la fuerza.
- 2) Son operaciones de mantenimiento de paz multifuncionales o de segunda (e incluso tercera) generación, como se detallará más adelante, de particular importancia para el caso de los Estados en descomposición, incapaces de desempeñar por sí solos funciones esenciales al servicio de necesidades mínimas de la población.

---

<sup>4</sup> Artículo 17.2 Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la Proporción que determine la Asamblea General.

En ciertos casos los integrantes de las operaciones en cuestión pueden usar la fuerza con finalidad distinta a la defensa propia o actuar sin el consentimiento del Estado territorial, dados los nuevos mandatos que se le han impuesto.

Cabe recalcar que la autoridad moral de ONU ha cumplido una función importante en la efectividad de las OMP que se emprenden; el efecto disuasivo que otorga la mera presencia de Naciones Unidas en un área de conflicto sigue siendo uno de los pilares fundamentales donde reposa la efectividad de las OMP, ellas encarnan el ideal de la paz. Estas operaciones, como rostro visible de la ONU, apoyan su función en la autoridad moral que la Organización juega en el conflicto.

Además, y como una forma de centrar el objeto de la definición, debemos establecer al respecto:

- a) Son operaciones auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el Mandato aprobado por resolución del Consejo de Seguridad.
- b) Normalmente cuentan con el consentimiento de las partes implicadas.
- c) Se establecen con el objetivo de ayudar a controlar y resolver conflictos.
- d) 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.
- e) Este personal actuará según normas dictadas para tal efecto y manteniendo siempre la más estricta imparcialidad.
- f) Las Operaciones de Paz son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes en litigio.

De las innumerables definiciones sobre el concepto de OMP, estimamos como más completa la elaborada por el Centro de Operaciones de Paz Lester Pearson de Canadá, que señala:

*Las Operaciones de Paz son acciones destinadas a mejorar la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y que están autorizadas por organizaciones nacionales e internacionales competentes.*

*Son realizadas de manera conjunta o individual por personal militar, observadores de derechos humanos, personal humanitario, observadores de elecciones y policías civiles, además de otras agencias y agrupaciones participantes con intervenciones imparciales realizadas por elementos de la comunidad internacional en caso de grave crisis interna o externa, con el objetivo de ayudar al estado en cuestión a evitar, mitigar o terminar un conflicto, o bien a que se recupere de un conflicto violento.*

De aquí podemos deducir:

- Las intervenciones internacionales pueden asemejarse mucho a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz.
- En las intervenciones internas, el consentimiento del país anfitrión puede ser total, parcial o, en casos de extrema anarquía, ser completamente inexistente.
- El término “operaciones de mantenimiento de la paz” no incluye las operaciones de combate de sanción a un Estado que actúa con engaños, conducidas al amparo del Capítulo VII de la Carta de la ONU, siempre que se efectúen con tropas bajo la dirección de este organismo.

Lo anterior en consideración a que dicha definición, además de contener las ideas desarrolladas en el capítulo, considera claramente la participación del país receptor de la OMP, y enfatiza en los límites del rol de la comunidad internacional en la asistencia a las partes para solucionar un conflicto, considerando que la responsabilidad última está en los propios beligerantes, estableciendo que en algunos casos el consentimiento a la participación de la comunidad internacional podrá ser parcial o inexistente.

Finalmente, se destaca y aclara que solo son OMP las que se realizan en el ámbito y bajo la conducción y responsabilidad de la ONU, situación que no se da en algunos casos como el de Corea o más recientemente Kosovo, Irak o Afganistán.

Existe una serie de documentos relacionados con la paz y seguridad internacionales, entre estos se encuentran Convenciones, Acuerdos, Declaraciones, Cumbres de Mandatarios, Reso-



luciones de la Asamblea General, etc.; en ellos hay expresiones normativas o de compromiso que dan pauta a nuevas normas. Estas Resoluciones pueden, en sí mismas, esbozar criterios de juridicidad; es el derecho en ciernes.

## **2. *Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz***

El 17 de junio de 1992 el entonces Secretario General Boutros Ghali, distribuyó a los Miembros de las Naciones Unidas un informe de recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de Naciones Unidas para alcanzar y mantener la paz internacionales: "Un Programa de Paz". En dicho informe describió cinco instrumentos interconectados que la Organización podría desarrollar en el cambiante contexto de la política internacional de la postguerra fría en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: "Diplomacia Preventiva", "Establecimiento de la Paz", "Mantenimiento de la Paz", "Imposición de la Paz" y "Consolidación de la Paz" después de los conflictos.

- **Diplomacia Preventiva:** Acciones destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que estos, si ocurren, se extiendan.
- **Establecimiento de la Paz:** Acción que se realiza una vez desencadenado un conflicto; mediante la utilización de medios diplomáticos y de medidas pacíficas como los previstos en el Capítulo VI de la Carta, se busca llevar a las partes a detener las hostilidades e iniciar conversaciones para lograr la paz.
- **Mantenimiento de la Paz:** Es el despliegue de medios de Naciones Unidas, militares y/o civiles, que se realiza con el consentimiento de las mismas, a fin de cooperar en la implementación de medidas para sostener y prolongar la paz.
- **Imposición de la Paz:** Comprende la acción mediante una fuerza militar, para restablecer la paz por la fuerza cuando los intentos de mantenerla o establecerla fracasan, casi siempre de conformidad con un Mandato internacional au-

téntico del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Solo debe iniciarse si han fracasado todos los medios pacíficos.

- **Consolidación de la Paz:** Acción que se realiza con posterioridad a la resolución de un conflicto, a fin de reconstruir las estructuras políticas, sociales y económicas del o los países en conflicto.

Estas cinco esferas de acción, tomadas en conjunto, y llevadas adelante con el apoyo de todos los Miembros, representan una contribución coherente a los esfuerzos para alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta. Las Naciones Unidas tienen una amplia experiencia no solo en estas cinco sino también en el campo más amplio de las actividades en pro de la paz en que se encuadran estas. Es importante señalar que la Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz, Mantenimiento de la Paz y Consolidación de la Paz pueden ser empleadas solamente con el consentimiento de las partes en conflicto, Imposición de la Paz, por otro lado, es una medida coercitiva y, además, por definición, no requiere el consenso de las partes interesadas.

### 3. *Suplemento para un Programa de Paz: Posición del Secretario General en ocasión del Cincuenta Aniversario de Naciones Unidas*

Este Suplemento tiene como intención contribuir a la continua campaña de fortalecer la capacidad común para tratar con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En cuanto al mantenimiento de la paz se establecen principios de actuación general, especialmente tres:

- a) Consentimiento de las partes.
- b) Imparcialidad, y
- c) No empleo de la fuerza, excepto en autodefensa. Se establecen diferentes premisas políticas y militares, a fin de diferenciar el empleo de fuerzas en Imposición de Paz cuando estas han sido organizadas, equipadas y desplegadas para realizar OMP. De la misma manera, se establecen tres niveles de autoridad para evitar confusiones de funciones y responsabilidad:

- Dirección política global, responsabilidad del Consejo de Seguridad
- Comandante en Jefe y Dirección Ejecutiva, a cargo del Secretario General, y
- Comandante en el terreno, el cual es confiado por el Secretario General al Jefe de Misión (Representante Especial o Comandante de la Fuerza/Comandante Observador Militar).

Se menciona la disponibilidad de tropas y equipos, especialmente el acuerdo "*Standby Arrangements System*", que incluye la preparación de unidades magnitud Batallón por parte de los Estados miembros; estas unidades deberán ser adiestradas con las mismas normas, emplear los mismos procedimientos operativos, estar dotadas con equipos de comunicaciones integrados, y participar en ejercicios conjuntos a intervalos regulares. Mientras no sea necesario su empleo permanecerían bajo control nacional, en su país de procedencia.

#### **4. Informe del grupo sobre las operaciones de paz de la ONU (Brahimi)**

El Grupo recomendó al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de Naciones Unidas de elaborar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias, cuyo resumen es el siguiente:

Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz:

Una vez desplegado, el personal de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de esta, sobre la base de normas para entablar combate sólidas.

Medidas preventivas:

- a) El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos y en parti-

cular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo, Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil a que enfrenten esos retos de una manera más integrada”;

b) Mandatos claros, convincentes y viables:

- 1) El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna condiciones mínimas, como que: cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;
- 2) Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción.
- 3) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad y los países que hayan destinado unidades militares a una operación sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial referente a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

## 5. *Formas de empleo de las fuerzas militares en OMP*

Establecido en los puntos anteriores la evolución que han tenido las OMP a fin de adecuarse a la nueva realidad internacional, donde de ser operaciones prácticamente realizadas en forma exclusiva por soldados o fuerzas militares, estas se han convertido en multidisciplinarias, donde deben participar, coordinarse y actuar en forma conjunta, entre otras las siguientes entidades:

- Asesores políticos y diplomáticos.
- Organismos de derechos humanos.
- Organismos humanitarios.
- Organismos de desarrollo.
- Organismos de apoyo a los procesos democráticos.
- Fuerzas Armadas.
- Policía Civil.

El listado antes descrito no obedece a ninguna prioridad especial y es esencialmente dinámico, ya que se debe ir adecuando a las necesidades particulares de cada una de las misiones de paz.

Además de lo anterior, el listado es general y claramente incompleto ya que no incluye entre otros posibles participantes a las empresas comerciales que proveen el apoyo logístico a las misiones, las instituciones financieras internacionales, tampoco a la educación y es un reflejo de lo que la comunidad internacional puede aportar, sin considerar los medios que pondrá a disposición de la OMP el país receptor de la misión.

Establecidas las diferentes entidades que participan en las OMP, a continuación detallaremos las principales funciones que cumplen este tipo de misiones multidisciplinarias, para posteriormente centrarnos en la participación de las fuerzas militares en el contexto descrito.

Cuando el Consejo de Seguridad, a solicitud del Secretario General y debido a la presentación de un requerimiento de despliegue de una misión de paz por la ONU, a petición de las partes en un conflicto, dispone después del correspondiente estudio político y estratégico la creación y establecimiento de una operación de este tipo, especifica claramente dentro del mandato, todas las tareas que deberán cumplir sus componentes. Así entonces, las diferentes funciones o misiones que se les entrega a las operaciones de paz para su cumplimiento podrán ser las siguientes:

a) *Supervisión de treguas, monitoreo de ceses del fuego y observación militar*

Misión de paz entendida para asistir en la mantención del cese del fuego, las tareas pueden incluir separación de los combatientes, verificación de cumplimiento con los términos del cese del fuego, creación de zonas de amortiguación, observación militar, monitoreo del retiro de tropas, etc. Ejemplos de las anteriores son Sahara Occidental, Medio Oriente, Pakistán, Chipre, Alturas del Golán y el Líbano.

b) *Desmovilización y reintegración*

Consiste en el proceso por el cual las partes involucradas en el conflicto disminuyen la cantidad de combatientes, normalmente estarán asociadas con complejas operaciones para implementar detallados acuerdos de paz; muy a menudo en situaciones de guerra civil. Involucran la supervisión de la reunión y desmovilización de los ex combatientes y proporcionan ayuda en abastecimientos agrícolas, o alimentos y proporcionarles instalaciones para vivir, junto con programas de reinserción para que los ex combatientes vuelvan a la vida normal. Estos programas de desarrollo exceden habitualmente la duración de la OMP. Ejemplos son Tadjikistán, el Congo, Sahara Occidental y El Salvador.

c) *Desarme*

En los casos de guerras civiles o conflictos intraestatales, se hace necesario recuperar el armamento en poder de las distintas facciones a fin de evitar que resurja la violencia, normalmente pero no siempre son llevadas a cabo en conjunto con funciones de desmovilización y reintegración. Involucra la recolección o monitoreo de los despliegues de armas, almacenamiento y/o destrucción de armamento liviano y pesado; como ejemplo están los casos de Georgia, Tadjikistán, Congo y El Salvador.

d) *Asistencia humanitaria*

Algunas operaciones se les ha dado la tarea específica de

proteger la entrega de ayuda humanitaria, tal es el caso de la entrega de alimentos y medicinas a granel y otros servicios a grandes poblaciones, por agencias de la ONU y otras organizaciones, como en Somalia y la ex Yugoslavia. Otras, como la UNIFIL en el sur del Líbano, han proporcionado asistencia humanitaria limitada, como ayuda en emergencias médicas, relativas a heridas y daños causados por el combate o desastres naturales, a la población del área que ellos cubren, aunque esto no era parte específica de su mandato, como en Chipre y Bosnia-Herzegovina.

*e) Asistencia electoral*

En términos de misiones de paz, esto a menudo ha significado proporcionar asesoría en leyes electorales, organizar y supervisar elecciones, observar las campañas electorales, votaciones, resultados de recuentos e incluso la redacción de leyes electorales. Ejemplos de su despliegue son: Sahara Occidental, Tadjikistán, Bosnia-Herzegovina, República Centro Africana y Timor Oriental.

*f) Derechos humanos*

Comunicarse con la población local para saber cómo están siendo tratados por los miembros de gobierno, policía u otros en posiciones de poder o autoridad, investigar y reportar las denuncias de violaciones a los derechos humanos básicos o reportes de violencia basados en diferencias étnicas, raciales, religiosas, políticas o sexuales. En algunas operaciones las funciones de derechos humanos también incluyen la "construcción de instituciones", y el mejoramiento de las labores de policía y la administración de justicia, tales como en Georgia, Bosnia-Herzegovina y Timor Oriental.

*g) Policía civil*

Monitorear y reportar la acción de la policía local de modo de incentivar el respeto a las normas de derechos humanos, crear confianza entre grupos adversarios y/o entre la policía y la comunidad, proporcionar asesoría técnica y entrenamiento a servicios de policía nuevos o revitalizados, tales como en Chipre,

Sahara Occidental, Bosnia Herzegovina, el Congo, Kosovo, Timor Oriental y Haití

*h) Despeje de minas terrestres*

Incluye la remoción de minas, registro y confección de mapas de zonas minadas y establecimiento de bases de datos, organización y conducción de campañas de educación contra minas terrestres, entrenamiento de equipos locales de despeje (establecimiento de escuelas y administraciones locales): tales como en Sahara Occidental, Georgia, Bosnia-Herzegovina y el Congo.

Definidas las principales funciones y entidades que participan en las OMP, nos abocaremos a determinar las formas de empleo de las Fuerzas Militares en estas actividades. Para esto es necesario establecer las principales características que en función de las OMPs presentan las Fuerzas Militares, cuales son:

- 1) Fuerza numéricamente importante organizada en los países de origen y fácil de trasladar.
- 2) Movilidad propia, proporcionada por los medios orgánicos de las unidades militares.
- 3) Autosuficiencia, capacidad logística que les permite operar en el tiempo contando con fuentes de abastecimiento o en forma limitada sin estos.
- 4) Organización modular que facilita su rápido despliegue en el terreno, ya que las unidades están organizadas en batallones, compañías, secciones y escuadras.
- 5) Comunicaciones integrales que le permiten operar en contacto con sus propias fuerzas y los escalones de mando.
- 6) Equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones en el terreno.
- 7) Sumado lo anterior a la amplia gama de conocimientos, proporcionados por la doctrina de empleo de las fuerzas y su capacidad de interoperar con otras.



Ahora bien, a las características estructurales establecidas anteriormente, es necesario sumar aquellas personales que deben tener los miembros militares de las misiones de paz, algunas de ellas pueden ser consideradas como obvias, pero no debemos olvidar que las OMP son integradas por fuerzas militares de distinto origen y formación:

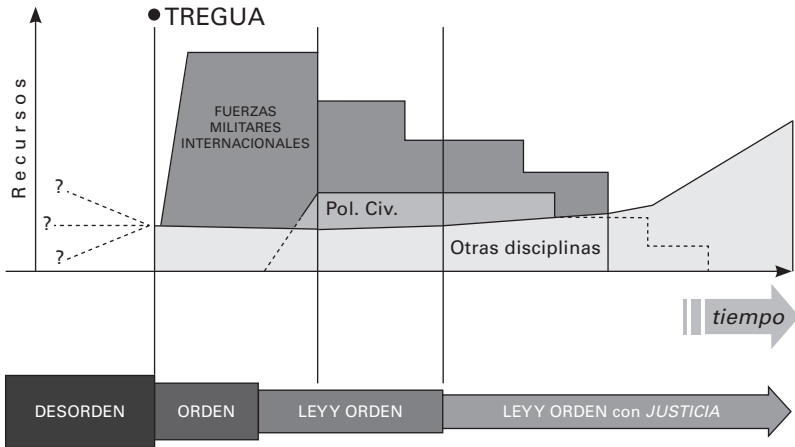
- 1) Conocimiento del idioma de la misión a fin de poder interactuar con los otros componentes de la misma.
- 2) Imparcialidad, que les permita desarrollar sus funciones y ser legitimados frente a las partes en conflicto.
- 3) Estado sanitario adecuado a las funciones que deben cumplir.
- 4) Conocimiento y facilidad de relacionarse con los otros organismos y disciplinas que participan en la misión, además de comunicarse y mantener una buena relación con la población civil del país receptor de la misión.
- 5) Incorruptibilidad de los mandos, basados en su formación moral y la responsabilidad de representar a su país.
- 6) Capacidad moral dada por el apoyo que deben recibir de su nación, lo que les permitirá sobrellevar situaciones difíciles que podrían incluso llegar a la necesidad de asumir bajas.

Conforme a lo anteriormente expuesto, las formas de empleo de las fuerzas militares en las OMP son amplias y variadas, dependiendo del tipo de despliegue de fuerzas que considere la planificación de la misión, la cual puede resumirse en lo general en las siguientes alternativas:

- Despliegue de Observadores Militares.
- Despliegue de fuerzas equipadas con armamento menor.
- Despliegue de fuerzas con armamento mayor.
- Combinación de las anteriormente nombradas.

El siguiente cuadro, elaborado por el Coronel de la Fuerza Aérea de EE.UU. Mike Dziddzic, de la National Defense University de Washington, permite visualizar en mejor forma el rol que cumplen las fuerzas militares en las misiones de paz.

**Figura 2.5.**  
Capacidad operativa militar



El cuadro representa un conflicto en este caso interno, el cual ha logrado llegar a un punto llamado de tregua, donde las partes se han sentado a conversar.

Inicialmente se debe reestablecer a la brevedad posible el orden, para lo cual las fuerzas militares por sus características antes descritas, son las primeras que pueden acudir a la zona del conflicto, para separar las partes beligerantes y estabilizar la situación en el terreno. Una vez creado un ambiente adecuado, donde se restablezca el orden y el imperio de la ley, con la cooperación de las fuerzas policiales en lo que les compete, comienza el trabajo de las otras entidades involucradas en las OMP, cuya actividad se veía limitada anteriormente por la situación.

Con la crisis controlada, las fuerzas militares pueden ser reducidas y disminuir su presencia, pasando sus funciones a ser más de apoyo que operativas. De lo anterior podemos concluir que la función principal que cumplen las fuerzas militares en una OMP es la de mantener la seguridad, especialmente ante

ataques armados, mediante la separación de los contrincantes y la estabilización de la situación. También los militares pueden asumir roles de liderazgo en las diferentes funciones de apoyo que se cumplen en las OMP, merced a sus conocimientos y preparación profesional.

Por otra parte, relevante es la función que cumplen las fuerzas militares en el apoyo al desarrollo, como es el caso de los ingenieros militares de construcción en Haití, construyendo y pavimentando caminos y calles.

Finalmente, es necesario destacar que cuando los militares cumplen funciones en actividades en el ámbito de los derechos humanos, su tarea básicamente es de dar seguridad a las personas; distinta es la situación relativa a la ayuda humanitaria, donde tienen una amplia gama de actividades que cumplir, desde la responsabilidad de las mismas, apoyo logístico y seguridad, quedando también un espacio para apoyar la reconstrucción de la infraestructura del país con sus medios especializados.



### CAPÍTULO III:

## USO DE LA PROSPECTIVA EN LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS FUTUROS

---

#### A. La prospectiva como disciplina intelectual

Conocer el futuro ha sido el deseo de toda persona desde el inicio de la cultura, tal como la conocemos en los tiempos modernos. Para ello, el ser humano ha recurrido desde tiempos preteritos a diversos métodos, desde la observación de las estrellas y la lectura del oráculo.

Es este deseo de saber qué puede pasar y cómo influir en el futuro, lo que ha llevado a crear una disciplina, basada en instrumentos metodológicos serios, capaces de sustentar previsiones sólidas, sobre bases racionales y con un adecuado rigor científico. Es así como a partir de metodologías de diversas ciencias y disciplinas, creando a su vez sus propios métodos se han elaborado procedimientos para prospectar o prever el futuro. En efecto, a partir del año 1950 se inicia el estudio de una metodología del futuro, cuya denominación "prospectiva" es atribuida al filósofo francés Gastón Berger (1958), experto en fenomenología, quien toma el término del latín para definirla como "la voluntad del hombre de comprender el futuro e influir en el misma". Por lo anterior, para muchos es una disciplina humanista y no científica ya que el objeto de estudio, el futuro, no existe, y, en el momento en que este se concreta, deja de serlo. De todas formas, desde sus inicios, este estudio posee un método donde se plantean hipótesis y entregan resultados, pudiendo entonces relacionarla también con la ciencia.

La prospectiva o el estudio del futuro no consiste en predecir la ocurrencia o no de determinado fenómeno, sino más bien está orientada a estudiar las fuerzas que impulsan un cambio, de

modo que sea posible identificar aquellas variables controlables que contribuyen a evitar sorpresas y a reducir la incertidumbre.

*La visión del futuro, que así se obtenga, sea como posibilidades o planteadas ya en términos probabilísticos, tiene por objetivo disminuir el rango de incertidumbre acerca de lo que nos depara el devenir del tiempo, a fin de adoptar decisiones de mejor calidad. Es decir, la prospectiva es una herramienta al servicio del decisor para disminuir la probabilidad de error, o, dicho de otro modo, para mejorar su grado de eficacia decisional; para equivocarse menos (Gallardo, 2007, p. 7).*

Otro autor, Hodara (1984, p. 84), la define como “los estudios de largo plazo y los instrumentos de decisión y de planificación que deben acompañarlos”.

## **B. Escuelas de prospectiva**

Para comprender la fundación y evolución de esta disciplina, debemos recordar el período de la II Guerra Mundial cuando los militares estadounidenses realizaban investigaciones sobre cómo los avances tecnológicos y la política nacional del período influirían en la sociedad. Así, se ordenó un estudio de las capacidades tecnológicas militares para la defensa del país, fundándose para ello la corporación RAND, con el apoyo de la corporación FORD. La técnica de escenarios se comenzó a utilizar a mediados de los cincuentas, dentro de los estudios estratégicos y militares desarrollados para el gobierno de los EE.UU. Trataban de identificar senderos de actuación alternativos y sus hipotéticos resultados en contextos diferentes, con el fin de orientar la toma de decisiones previniendo las posibles consecuencias de estas para el orden mundial, (Godet, 2004, p. 75). Otra de las técnicas desarrolladas en esos estudios es el método Delphi, el cual se basa en variables cualitativas, para poner de manifiesto convergencias de opinión y hacer emerger ciertos consensos en torno a temas en particular, mediante preguntas a expertos por medio de cuestionarios sucesivos (Godet, 2004, p. 92). Los estudios efectuados por la denominada Escuela Norteamericana, tienen su objetivo en la determinación de aspectos críticos, con el objeto de mejorar, por ejemplo, la competitividad industrial,

el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y la mejora de la calidad de vida.

Japón es otro de los países que ha destacado en los análisis prospectivos, especialmente en el área tecnológica. Desde 1951 ha llevado adelante estudios que, siguiendo la metodología del tipo Delphi (grupo de expertos), repetidas sistemáticamente, han dado resultados importantes al ser comprobados en un plazo mediano. Alemania, a nivel gubernamental, también ha incurrido en la metodología prospectiva, estableciendo horizontes a 5, 10 y 20 años, sobre la base de más de tres mil expertos. Por su parte, la Escuela Francesa de prospectiva incursionaba en la multidireccionalidad del tiempo, planteando como hipótesis el que existe la posibilidad de elegir un futuro deseado y, como ya se ha mencionado, el que el hombre, al ser libre, posee la voluntad de elegir al tener conocimiento de la realidad, pero "si no hay libertad no puede haber asentamiento de la voluntad, y si no hay adhesión de la voluntad, es posible que no haya pleno conocimiento de la realidad" (Mojica, 2004, p. 4). A diferencia de los "métodos de pronóstico", utilizados por los anglosajones, los prospectivistas utilizan "métodos de previsión", estudiando una serie de futuros posibles (deseados) o escenarios que son los que pueden llegar a ocurrir, de ellos se escoge el futuro que se desearía alcanzar, y para ello se trabaja. De allí la necesidad de que el hombre sea intelectualmente capaz, libre y voluntarioso.

El primer centro de estudio formal de prospectiva fue fundado por Gastón Berger, en el año 1957, con la idea de "comprender los mecanismos que provocan la ocurrencia de ciertos hechos" (Sierra, 1997), llamado Centro Internacional de Prospectiva de París, reuniendo en él a un gran número de intelectuales preocupados por la reconstrucción del país, a causa de la Segunda Guerra Mundial y también con miras al desarrollo económico. Berger funda el Instituto porque consideraba que los estudios que estaban desarrollando los anglosajones escapaban de la realidad y dejaban mucho al azar. Según Berger (1958) "La actitud prospectiva significa ver de lejos, preocuparse del largo plazo, mirar ampliamente tomando en cuenta las interacciones. Ver a fondo hasta encontrar los factores y tendencias que son realmente importante arriesgar porque las visiones de horizontes distan-

tes pueden hacer cambiar nuestros planos a largo plazo y tomar en cuenta el género humano, el gran agente capaz de modificar el futuro”.

A mediados de la década del 60, Hermann Khan desarrolló una metodología basada en el uso de escenarios y fundó el Hudson Institute. Investigó nuevos métodos de evaluación para probables avances tecnológicos, analizando la aceptabilidad de acelerar o frenar la investigación o desarrollos de proyectos. Rápidamente se transformó en el principal futurólogo de Estados Unidos, previendo la inevitabilidad de crecimiento y prosperidad.

Los escenarios alcanzaron una nueva dimensión a inicios del año 1970, con el trabajo del francés Pierre Wack, desarrollado en el área de planificación de la Royal Dutch Shell. Wack elaboró su metodología a partir de los conceptos de la Escuela Francesa. Para él, la finalidad de los escenarios exploratorios era “ampliar la comprensión del sistema, identificar los elementos predeterminados y descubrir las conexiones entre las fuerzas y eventos que conducen y regulan ese sistema”, la que llevaría a una mejor toma de decisiones.

Hoy en día la elaboración de escenarios es una forma fundamental de cualquier ejercicio prospectivo. Su elaboración es una forma de pensar el futuro, son producto de supuestos conceptuales obtenidos a partir de indicios disponibles en el presente, incluyendo la historia, que permiten elaborar visiones hipotéticas de futuro, las cuales cooperan a disminuir la incertidumbre en la cual el decidor del presente debe adoptar resoluciones cuyas repercusiones se verán en el futuro.

*En general se han conformado en Chile dos grupos de estudiosos de la prospectiva: aquel que se formó nutriéndose de autores o profesores estadounidenses y el otro que se instruyó en base a conocimientos provenientes de Francia. De manera que se habla de la “Escuela Norteamericana” y de la “Escuela Francesa”, sin que en verdad exista una línea clara de segregación tan categórica, pero sin duda hay ciertos sellos que validan de alguna manera estas caracterizaciones. (Gallardo, 2007, p. VII).*



Sin perjuicio de lo anterior, en nuestro país se emplean diversas metodologías para efectuar estudios prospectivos. Según Gallardo los más conocidos son: Método FAR de Construcción de Escenarios, Extrapolación de Tendencia, Correlación, Analogía Histórica, Monitoreo, Brainstorming o Lluvia de Ideas, Método Deliberativo, Diagrama de Árbol, empleo de probabilidades y Teoría Decisional Estadística, Teoría de Juegos, Opinión de Expertos, Caja Negra y las Matrices Decisionales de Cursos de Acción Versus Posibilidades y de Impactos Cruzados.

### **C. Bases Teórico-Conceptuales**

Existe una base teórico-conceptual para la teoría prospectiva, la que, como todas, descansa en profundos razonamientos y, también por cierto, de réplicas y contraargumentaciones. Según André Découflé (1976, p. 104), hablar de futuro puede tomar seis formas de discurso teórico-práctico: adivinar, predecir, anticipar, explorar con memoria, imaginar y soñar. Cada una de estas responde, respectivamente, a lo que se conoce como adivinación, profecía, futurología, prospectiva, ciencia ficción y utopía. En la exploración con memoria, es decir, en prospectiva, aparecen tres condiciones básicas a saber: la libertad, el poder y la decisión.

La primera, la libertad, resulta de la convicción de que el futuro no está determinado sino que, al contrario permanece abierto a una diversidad de posibilidades. El tener la libertad lleva implícita la segunda premisa, el dominio del poder, lo que significa la capacidad de abstraerse del fracaso, en concreto, no se está atado a ningún destino. De aquí nace la tercera, la decisión, que es la opción por la que se opta. Es en esta última donde se encuentra toda su expresión y justificación el concepto de prospectiva. Enfrentados a una determinada situación, los decisores deben adoptar algún curso de acción, con mayor o menor grado de incertidumbre, de acuerdo a la cantidad de información que posean.

Basado en lo anterior, Hernán Acuña Echeverría (1990, p. 1) sintetiza las bases teórico-conceptuales que sostienen el modelo prospectivo:

- Desde la perspectiva humana, el futuro no es único e inalterable, sino múltiple e indefinido.
- Cada individuo es capaz de influir en su propio futuro, de hecho, ello ocurre a diario.
- El resultado de la evolución del hombre es el resultado de sus ideas. El actuar de un hombre está en función de sus objetivos y estos son la energía que los impulsa. Ello explica la interdependencia entre presente y futuro.
- Entre lo actual y los objetivos existe el tiempo, el que en calidad de variable adquiere dos dimensiones: como medida de incertidumbre y como medida de fricción. Mientras más lejano en tiempo, mayor incertidumbre y mayor fricción a vencer.
- El tiempo es considerado desde una perspectiva lineal; en ese orden de ideas, el presente sería la línea divisoria entre el pasado y el futuro. De esta forma, el tiempo se percibe en la medida que se experimentan los cambios.

En función de lo anterior, y de acuerdo al propio planteamiento de Acuña, la metodología de trabajo prospectivo, sin importar los objetivos que esta persigue, se pueden sintetizar en los siguientes elementos:

- Para estudiar los sucesos del futuro, al análisis de los hechos ocurridos, hay que sumarle el empleo de una serie de herramientas estadísticas, permitiendo con ello efectuar una proyección del pasado hacia el futuro.
- Existiendo varias alternativas de futuro, y dada la relativa capacidad del ser humano para elegirlo y, eventualmente modificarlo, se deben buscar las alternativas favorables. De esta manera, la idea de que algo ocurra, influye en que así sea.
- Establecido de que el futuro no está predefinido, el ser humano tiene alguna capacidad de influir en él. Lo que está fuera de esa capacidad será lo impredecible.

En resumen, el estudio del futuro está formado por tres componentes: una tendencia histórica, dada por la proyección de los hechos pasados hacia el futuro; los propósitos ideas u objetivos del ser humano, los que permiten la construcción de

escenarios deseados; y los eventos inesperados, los que escapan al control y voluntad de los individuos.

Según Michel Godet, el ser humano puede plantearse de diferentes maneras el futuro:

- Con una actitud de avestruz, es decir evitando los problemas en lugar de enfrentarlos.
- Con una actitud reactiva, encarando los sucesos cuando estos se presenten.
- Con una actitud preactiva, preparándose para enfrentar los cambios del futuro.
- Con una actitud proactiva, construyendo un futuro favorable.

Las dos primeras son riesgosas, pues llevan implícitas la aceptación del devenir, sin preparación previa o anticipación. La preactividad, por su parte, supone estudiar y analizar los hechos para inferir las tendencias, las variables controlables, los hechos portadores del futuro y anticiparse a ellos. La proactividad, el concepto más futurista, no espera que los acontecimientos lleguen ni tampoco los anticipa. Por el contrario, actúa con iniciativa y elabora su propio futuro.

Aunque algunos autores sostienen que la auténtica posición es la proactividad, en realidad la disciplina apuesta a un complemento de la preactividad y de la proactividad, es decir, al aporte de las tendencias y la libertad para construir el porvenir basado en el poder que se tiene para ello.

Pero volvamos a la primera de las componentes del futuro planteadas anteriormente: la tendencia histórica. Al respecto, el politólogo francés Bertrand Lang indica que la historia es, en primer término, un saber, un producto al cual todos podemos acceder. También es un procedimiento intelectual de conocimiento que tiene por cierto sus especificidades. Es bajo estos dos aspectos combinados, saber objetivo y procedimiento intelectual, que la historia puede estar al servicio de la prospectiva. A mayor explicación, la historia para fines predictivos no es un producto directamente explotable. Ella es una materia prima que se inten-

ta reconfigurar en función de las interrogantes o incertidumbres del futuro (Lang 2005, p. 170).

La historia, según Lang, puede definirse como el conocimiento del pasado. Sin embargo, esta percepción no es válida epistemológicamente. En efecto, todo acto pasado ha sido un acto presente, entonces, el pasado no existe en términos absolutos. También la historia podría ser definida como el conocimiento del cambio, los cuales el tiempo concreta, pero este cambio no es más que el índice del tiempo que pasa. Finalmente, la historia aparece como el conocimiento del devenir, el hacernos comprender lo que acontece. Este último enfoque, propiamente histórico, se aplica a diversos ámbitos, como el universo, lo vivo, las sociedades humanas, entre otras. La historia, continúa Lang, es el resultado de una actividad intelectual, construida por el historiador, en la cual su propia personalidad se relaciona con mayor o menor fuerza. Entonces, un trabajo histórico es una construcción del espíritu que tiene, sin embargo, criterios de ciencia, aunque inexacta (Lang 2005, pag. 172).

Por otra parte el objeto de la historia es único porque es cronológico. Por lo anterior, cuando se habla de suceso, significa poner fechas a lo que se está estudiando. La unidad sincrónica del estudio histórico está asegurada por el período asociado a la problemática contraída por el historiador que realiza el trabajo. Cada historiador tiene su propia problemática caracterizada por un determinado período. Así, en función de cada uno de los períodos observados por el historiador, tendremos una inteligibilidad diferente del fenómeno estudiado. Al respecto, una observación fundamental, la inteligibilidad de un objeto de futuro, es de naturaleza retrospectiva. Como en la memoria, es el pasado corto el que nos ayuda a la comprensión del pasado largo. La legitimidad epistemológica de la ciencia histórica nos permite pensar que es el futuro el que debe permitirnos interpretar, entender y modelar el presente.

Las Relaciones Internacionales no han estado ausentes del uso para sus análisis de la historia en el estudio de su propia evolución, desde esta perspectiva, los observadores se diferencian entre los que resaltan el grado de cambio ocurrido y los que marcan la continuidad.

*Los primeros se inclinan por la escuela histórica denominada sui generis, la cual argumenta que la historia nunca se repite, pues cada evento que transcurre dentro de ella es único. Los segundos se inclinan hacia la escuela histórica denominada déja vu, la cual pone de presente que mientras más cambian las cosas, más permanecen iguales (Pearson, Rochester, 2003, p. 34).*

Entre los adherentes a la escuela *sui generis*, encontramos a la historiadora Bárbara Tuchman y al escritor Alvin Toffler. En contraste adhieren a la escuela *déja vu*, el profesor Kenneth Waltz y el filósofo George Santayana.

La prospectiva surge tanto en Europa como en Estados Unidos en un período donde la teoría dominante de las Relaciones Internacionales era el neorrealismo, escuela que como es bien sabido fue fundada por Kenneth Waltz, la cual considera que el mundo vive en una constante anarquía. En este período de Guerra Fría, la prospectiva es utilizada por los Estados como una herramienta para las Relaciones Internacionales ya que le permite conocer, comprender y reaccionar cómo se movía el sistema internacional bipolar preparando estrategias para mantener la seguridad nacional e internacional. A su vez, dentro del marco de las Relaciones Internacionales la proactividad entre la historia y la prospectiva permite reconocer en hechos pasados los escenarios del futuro que permiten conducir la relación entre los Estados y cómo estos se van posicionando en el mundo.

Para emplear la historia en análisis prospectivos, Lang propone algunos métodos de explotación histórica los cuales, según el objeto y los fines del estudio, pueden ser utilizados en forma aislada o combinada, siendo esta última la más conveniente para el caso de situaciones de conflictos, por la diversidad de factores en ellos involucrados (Lang 2005, p. 186).

En el desarrollo de su teoría el Profesor Lang postula que la prospectiva debe tener un diálogo con la historia; en este punto es necesario mencionar que al igual que la prospectiva, la historia es una disciplina que posee una infinidad de métodos de investigación, definido de manera personal por cada uno de los historiadores. Ambas son un saber basado en la inteligencia y el

rigor, como dicen Berger, Godet, Lang y Braudel. Para realizarlas se necesita de la intelectualidad del individuo. Aunque se piensa que la historiografía no tiene relación alguna con la prospectiva, ya que la primera toma el pasado para comprender el presente, considerando que el tiempo es lineal, y la segunda imagina el futuro desde el presente y los hechos no se representan más que una vez, se puede decir que en la formulación del método es necesario mirar el pasado para encontrar parámetros similares de distintos eventos (hitos) que han marcado tanto la historia universal como nacional, los cuales continúan en el presente, como es el caso de las operaciones de paz, y, sin duda, no han de desaparecer en el futuro. Por otra parte, el empleo de la historia en la prospectiva, para Aquiles Gallardo (2008, p. 145) es un método “cualitativo y se fundamenta en la hipótesis que, a veces, la historia se repite o que las dinámicas fenomenológicas de la historia tienen patrones subyacentes en las tipologías reconocibles, repetibles y por eso, predecibles”.

Según Gallardo, este método posee ciertos peligros:

1. No hay una lógica tautológica (A implica B) por lo que hay grandes posibilidades que el “caso presente” no se comporte como el modelo debido a las irregularidades de la vida.
2. Nunca hay dos situaciones históricas iguales, sino que son lo suficientemente parecidas.
3. Existe un sesgo de las personas frente a la historia por lo que pueden resultar respuestas indeseables, o sea, situaciones análogas pueden arrojar resultados diferentes.

Para evitar estos peligros, el prospectivista que utilice la historia debe utilizar un método sistemático y riguroso, reconocer los peligros presentes en él y apelar a lo que ya hemos mencionado: su intelectualidad, libertad y voluntad.

Para estos efectos, el Profesor Bertrand Lang en su artículo *La historia al servicio de la prospectiva*, propone tres métodos de empleo de esta disciplina para estudios prospectivos.

En primer término mencionar el método inductivista de Lang en el cual, de la observación repetida de fenómenos idé-

ticos, se extrae un principio general. Este último, que tiene una función explicativa, también la tiene predictiva, es decir, de determinadas condiciones iniciales similares se podría suponer una evolución y hacer una previsión. Por ejemplo, un conflicto o una crisis desencadenada por un país con una política exterior agresiva y con una presión demográfica extrema, podría hacer predecir igual comportamiento para otro país con idénticas características.

Otro método planteado por el Profesor Lang es el extrapolativo; a partir de la representación del pasado y de una variable en particular, hay que evaluar la evolución de esa variable a través del tiempo deduciendo su configuración en el futuro. En este caso se trata de explotar series cronológicas por lo que la disponibilidad de suficiente información confiable es relevante. Es básico retener que este enfoque permite visualizar el pasado de un fenómeno estudiado, mostrar las tendencias y las inflexiones de las mismas con el correr del tiempo. El método extrapolativo, específica Lang, es un procedimiento que permite razonar a partir de la memoria larga y evita caer en el peligro de focalizarse solo en informaciones recientes o mediáticas.

Un tercer método a saber, el analógico, el cual consiste en tomar diversas variables continuas, estudiando su evolución y creando vínculos entre una realidad conocida y una desconocida. Es decir, después de haber estudiado la evolución de una situación se trata de transponer esta última a una situación analizada y considerada análoga para poder deducir su propia evolución. El riesgo en este caso está en que a menudo el ejemplo histórico es tan vívido que domina el pensamiento del analista desde el principio y lo obliga a ver el presente principalmente en términos de su similitud con el pasado, el segundo problema del método es que nunca dos situaciones históricas son iguales en todo, para aminorar o evitar estos efectos, la realidad desconocida es vinculada a una realidad conocida por medio de una relación de analogía que puede tomar varias formas, como desfase en el tiempo, homología, proporcionalidad, entre otras. Por ejemplo, para explicar mejor este método se podría utilizar la experiencia de los países europeos al crear fuerzas de paz combinadas para el desarrollo de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz

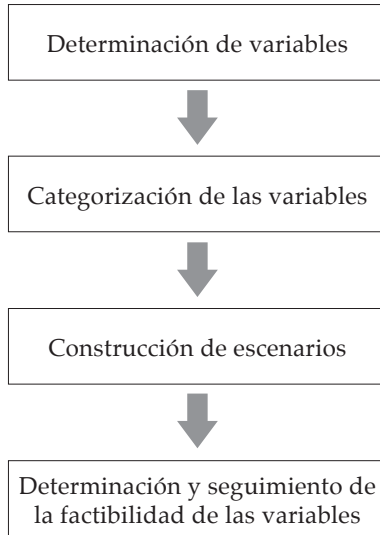
del Sur". Básicamente se toman sistemas foráneos de operación para ser aplicados a escala doméstica, analizando las similitudes y diferencias.

En la práctica, existen varias configuraciones de analogía que permiten explotar el conocimiento histórico para poder realiza una predicción. En primer lugar, se puede tratar de una repetición del mismo fenómeno. En segundo lugar, el desarrollo de un fenómeno anterior permite concebir la evolución de un segundo fenómeno. En tercer lugar, se pueden obtener conclusiones provisionales a partir de una analogía basada en la correlación de dos fenómenos desfasados en el tiempo. El fenómeno anterior permite un diagnóstico de evolución. Un ejemplo de la tercera categoría planteada sería la relación entre la evolución del comportamiento económico de una región y la estabilidad política de los gobiernos que forman parte de ella. Establecida la variable dominante, es decir aquella que condiciona a la otra, sería posible hacer previsiones económicas por analogía, a partir de una previsión política.

Sin embargo, el mayor aporte intelectual del Profesor Lang, en materia de análisis prospectivos basados en la historia, se encuentra sin duda en la formalización de un nuevo método de análisis prospectivo, el que ha denominado "método de neutralización del tiempo". Este método combina cualquiera o cada uno de los métodos señalados anteriormente, en conjunto con herramientas estadísticas y también métodos tradicionales como la consulta de expertos, las entrevistas, negociación, etc. El fundamento del método es la evaluación, en tiempo presente, del advenimiento de una condición futura. No se trata de intentar deducir el futuro a través del análisis del presente, sino más bien, se busca medir la presencia, en potencia, de un futuro expuesto como hipótesis. Este método es especialmente apropiado para ser aplicados a las ciencias políticas, particularmente a las Relaciones Internacionales, por la gran cantidad de variables que sus tratamientos consideran.



**Figura 3.1.**  
Método de “neutralización del tiempo”



Indudablemente no existe un manual para aplicar en forma correcta el método, pues la esencia del mismo se halla justamente en el razonamiento abierto y libre, donde un experto, o un grupo de ellos, puedan desarrollar un seguimiento de una situación en el tiempo, basado en antecedentes suficientes para asegurar el resultado del trabajo.

Un primer paso consistirá en establecer la problemática de análisis, por ejemplo, la crisis política en un país determinado, entendida esta como la probabilidad cierta de que se produzca la desestabilización del gobierno en ejercicio y de ser posible cuándo, con qué grado de apoyo, etc. Establecida la hipótesis, se podrá trabajar directamente con la problemática de análisis o establecer escenarios del país en estudio en la condición de crisis. Para lo anterior, cualquiera de los métodos de construcción de escenarios podrá ser aplicable.

Antes de explicar el método propiamente tal es necesario, señalar que su fundamento se encuentra en la construcción de un instrumento el que, sumergido en el tiempo presente, permita cual termómetro o fusible identificar características, comportamientos o señales que hagan predecir la ocurrencia de alguno de los escenarios construidos y, como consecuencia de ello, adoptar decisiones en forma oportuna. En síntesis, se trata de una interpretación del presente a partir de una imagen del futuro o la determinación de cuánto de esa imagen de futuro está presente en cada uno de los momentos del seguimiento.

Para el caso planteado, es decir la probabilidad de desestabilización política, habrá que determinar las variables que podrían producir la crisis, categorizándolas como variables principales, secundarias o asociadas, en función del impacto que podrían tener en la evolución del fenómeno. Ahora, ¿cómo llegar a identificar las variables, sus relaciones y el peso específico de cada una de ellas?, por cierto mediante el uso del análisis histórico y, específicamente, a través de la aplicación de uno o algunos de los métodos, sea extrapolativo, analógico e incluso el intuitivo.

Ahora bien, para que realmente podamos hablar de un método de “neutralización del tiempo”, como lo ha denominado el profesor Lang, es necesario asignarle un valor científico, entregando a cada variable valores concretos de importancia y también de presencia, es decir, establecer que una variable X tiene una importancia de 0.7 (en un rango de 0 a 10), y su presencia actual es de 0.2 (en un rango con el mismo valor). Con esta construcción intelectual de tipo teórico-científica, es posible establecer una relación de causa-efecto tal que nos posibilite mantener una suerte de “control” sobre la situación en estudio. Concretamente, si la capacidad de control de la inflación ha sido calificada en un rango de 0.7 (es decir como variable principal o dominante) y en un período determinado esta varía de 0.2 (relativamente controlada) a 0.5 (poco controlada), entonces, desde la perspectiva de la construcción teórico-científica aplicada, la situación debe ser rápidamente compulsada con otras variables y mediciones para identificar una posible escalada de crisis.

Indudablemente que esta misma metodología puede ser

aprovechada para buscar o acelerar situaciones de conflicto o de crisis. En efecto, el afectar intencionalmente una o más variables dominantes o principales, puede ser parte de una estrategia de Relaciones Internacionales, de política interior o de competencia comercial para favorecer una posición o condición propia. Para cualquiera de los casos, mientras más detallada sea la descomposición de las variables, más estudiada será la definición de relaciones entre ellas y la importancia relativa de cada una, se podrán adoptar decisiones en forma más oportuna y con menor grado de incertidumbre, disminuyendo con ello las posibilidades de fracaso y aumentando por consiguiente las probabilidades de éxito.

El método propuesto por el profesor Lang comienza con la identificación de la situación objetivo o, como lo señalan otros teóricos como Porter o Godet, con la construcción de uno o más escenarios. Esta situación futura posible, que pudiese ser favorable o desfavorable, debe ser descompuesta en tantas variables como sea posible y conveniente manejar. Con la ayuda de programas computacionales es posible incorporar una gran cantidad de variables y establecer sus relaciones, dependencias y condiciones con mayor exactitud.

Por ejemplo, un escenario de conflicto necesariamente debe contener variables de estudio que incorporen factores internos, como políticos, económicos, sociales, religiosos, etc., y otros externos como alianzas, tratados, pactos, situación vecinal, etc.

Cada variable tiene su propia dimensión, sin embargo ella no puede ser medida sino hasta calificarla en relación con las otras variables. Para ello se utilizará un gráfico de tipo matricial para establecer las relaciones y el sentido de las mismas, lo que permitirá saber qué variable condiciona o es condicionada por otra u otras variables.

Imaginemos, solo a modo de ejemplo, que la situación objeto del estudio estará conformada por seis variables ( $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_3$ ,  $x_4$ ,  $x_5$ , y  $x_6$ ). Con ellas conformaremos la matriz de motricidad y dependencia. Se otorgará un valor 0, cuando no existe relación o esta es muy débil y valor 1 cuando la relación existe.

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	M
X1	0	1	1	1	1	1	5
X2	1	0	1	1	1	0	4
X3	0	1	0	0	1	1	3
X4	0	0	0	0	1	1	2
X5	0	1	1	0	0	1	3
X6	0	1	0	0	1	0	2
D	1	4	3	2	5	4	

La matriz indica, por ejemplo, que la variable x1 condiciona a las variables x2, 3, 4, 5 y 6, que la motricidad de la variable x1 es cinco y que su dependencia es de uno. Una motricidad alta representa también la independencia de una variable o, visto de otra forma, muchas otras variables serán sensibles a ella.

Simplificando el proceso, con lo visto anteriormente podríamos asignar un peso específico a cada variable, en términos de porcentaje, cuya suma debería aproximarse al 100%.

El peso específico se determina calculando el número de relaciones de cada variable sobre el total, que en este caso es de 30. Así, la variable x1 posee un peso específico de  $5/30 = 0.166$ , la variable x2 de 0.133, etc. La suma final será 1.

Ahora, el estudio de naturaleza teórica dará paso a un nuevo razonamiento de carácter intelectual, basado en el conocimiento, en la experiencia y en los resultados de estudios previos. Habrá que construir indicadores para medir en terreno la presencia de la variable y trasformarla en un valor cuantitativo. Nuevamente podemos utilizar el rango 0 a 1, donde 0 indica ausencia y 1 presencia fuerte.

Un indicador es un hecho fácilmente identificable en el terreno y que permita asociar su condición actual a un valor entre 0 y 1. Por su parte, una variable podrá ser analizada utilizando varios indicadores. Entonces, un indicador calificado como 0.25 indica una presencia baja y uno de 0.75, relativamente fuerte.

Tomemos nuevamente nuestras variables  $x$ , y elaboremos una nueva matriz con sus indicadores ya valorados.

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Peso específico de la variable</b>	<b>Potencialidad de la variable</b>
X1	0.25	0.166	0.042
X2	0.50	0.133	0.0665
X3	0.75	0.1	0.075
X4	0.75	0.06	0.045
X5	0.25	0.1	0.025
X6	0.50	0.06	0.03
			0.28

Simplificando la operación, es posible determinar que la potencialidad de la situación objetivo es de 0.28, es decir relativamente baja. Lo anterior se explica porque la variable dominante tiene una presencia muy baja (0,25).

Las mediciones se realizan periódicamente elaborando con ello un gráfico que permite observar la tendencia de la situación objetivo.

En este caso utilizado como ejemplo, una evolución de la variable  $x_4$  afectará poco la potencialidad de la situación, sin embargo una pequeña variación de la variable  $x_1$ , hará subir rápidamente el índice de potencialidad pues todas las otras están condicionadas por ella.

Es una situación entonces sobre la cual hay que ejercer control, específicamente sobre la variable dominante.



## CAPÍTULO IV: INTEROPERATIVIDAD Y COOPERACIÓN

---

### A. Antecedentes

El concepto de interoperatividad, nacido en la segunda parte del siglo XX, se orienta básicamente a aspectos operacionales de las fuerzas tales como: logística, planificación, información, sistema de mando y control, etc. Sin embargo, desde la perspectiva del empleo de fuerzas multinacionales, previo a lo anterior para la creación de una fuerza integrada por militares de varios países, se requiere de un acuerdo político de varios Estados (a lo menos dos), el cual resulta de negociar intereses en vista de un objetivo común, los cuales quedan en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Entre otros podemos destacar: un propósito político para el despliegue de fuerzas, repercusiones buscadas en la política internacional, restricciones legales internas y externas, normas para el empleo de las fuerzas, etc.

En este sentido, desde la perspectiva del derecho internacional, los Estados concuerdan formalmente sus relaciones y obligaciones en tratados, convenciones y acuerdos los cuales pueden ser bilaterales o multilaterales, además de lo anterior para el caso del empleo de fuerzas conjuntas, es común encontrar otros documentos, normalmente derivados de un tratado que cumplen similar propósito, tales como: protocolos, actas de acuerdo, memorando de entendimiento, entre otro, los que pasan a ser obligatorios cuando son ratificados formalmente. "Un Estado indica su aceptación mediante un procedimiento de dos etapas; en la primera, el gobierno autoriza a su representante a firmar el tratado y en la segunda su órgano legislativo u otro constitucionalmente investido de tal autoridad, lo ratifica" (Pearson, Rochester, 2000, p. 305).

Entendiendo que el concepto de interoperatividad tiene un propósito de hacer operativo un tratado o acuerdo político previo, analizaremos en mayor detalle el significado del mismo. En este sentido el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2002), define la interoperatividad como:

*La habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas, y usar estos servicios compartidos en forma eficiente, la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional.*

Por su parte, la ONU considera en su glosario de términos el siguiente significado para el mismo concepto:

*Interoperability: Interoperabilidad. Capacidad de los sistemas militares, unidades y fuerzas que proveen servicios y los aceptan de otros sistemas, unidades o fuerzas, para operar efectivamente en forma conjunta (ONU; 2008).*

El concepto inglés de *Interoperability*, nace en el mundo de la informática y se refiere a la capacidad de interactuar de diversos “softwares” y “hardwares” fabricados por distintas empresas. En esencia su traducción “interoperabilidad” no se encuentra en el Diccionario de la RAE y por tanto corresponde a un anglicismo.

Algunos autores han dado diversas y variadas acepciones a los conceptos de interoperatividad e interoperabilidad, desde la perspectiva de esta investigación se considerarán ambas acepciones, privilegiándose la expresión interoperatividad, considerando que es la más usada en la literatura militar.

Por último, en la perspectiva de las definiciones consideraremos el contenido que le dan las Fuerzas Armadas de EE.UU. a la misma idea:

*La interoperatividad es definida como la capacidad de sistemas, unidades o fuerzas para proveer y/o aceptar servicios desde otros sistemas, unidades o fuerzas y emplear estos servicios integrados.*



*mente para permitirles operar eficazmente en forma combinada o conjunta. El uso de los sistemas intecambiados les permite operar juntos en forma más efectiva (JV 2010, p. 32).*

De estas tres definiciones podemos establecer que la interoperatividad como tal, está circunscrita a la habilidad de fuerzas militares de distinto origen para operar en conjunto, logrando correlaciones positivas tras el logro de un objetivo común, lo cual aparentemente condiciona el concepto al empleo de fuerzas militares, sin embargo actualmente se considera que la interoperatividad se puede dar también entre las fuerzas militares y otras agencias al interior de un Estado, tanto privadas como estatales.

*Para enfrentar las amenazas transnacionales no convencionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la inmigración ilegal, y otras, no basta con la cooperación internacional, sino también se requiere la interoperatividad entre agencias que operan al interior de los propios Estados. La amenaza actual impone respuestas multifacéticas que integren la acción de diversos organismos nacionales, actuando sinérgicamente y dentro de normas jurídicas apropiadas. En algunos casos, la respuesta a este tipo de amenazas puede ser de naturaleza militar; otras, de tipo civil y las más de las veces, será necesaria una participación mixta, civil y militar (Vergara, 2003, p. 3).*

Esta visión ampliada, refuerza el hecho de que la idea de interoperatividad en su acepción militar está en la esfera de la seguridad y la coloca no solo en el ámbito externo de los Estados, sino que en el interno de los mismos, donde bajo la conducción y responsabilidad del nivel político, las agencias militares, policiales y en algunos casos civiles, relacionadas con la seguridad y las respectivas amenazas que enfrentan, deben tener la capacidad de actuar en forma conjunta y simultánea tras el logro de un objetivo común.

Para lo anterior, el grado de interoperatividad dependerá de los atributos de las fuerzas, medios y agencias participantes; en este sentido, la entonces Ministra de Defensa de Chile, Sra. Michelle Bachelet, en el discurso inaugural de la EXPONAVAL

2002 realizada en el mes de diciembre del mismo año en la ciudad de Viña del Mar, propuso una tipificación basada en cinco niveles de interoperatividad, a saber:

1. Nivel 0 o independiente, donde el alistamiento, entendido como la doctrina común y entrenamiento, es nulo o no existe. En este caso el entendimiento se hace a través de comunicaciones por voz, radio o teléfono, sin interacción respecto al estilo de liderazgo, cada fuerza actúa en forma independiente.
2. Nivel 1 o cooperativo, donde el alistamiento se hace sobre la base de orientaciones generales. La comunicación es por medios más sofisticados y se comparte información. A nivel del mando existen conductos establecidos y coordinación, manteniéndose las líneas de mando de las fuerzas separadas.
3. Nivel 2 colaborativo, en este caso se trabaja con una doctrina general común, se comparten sistemas de comunicaciones, informaciones y conocimientos en materias específicas. Se establece un mando único, sobre líneas de mando separadas, las confianzas aumentan al perseguir propósitos compartidos.
4. Nivel 3 combinado, donde se actúa sobre una doctrina detallada, empleada con anterioridad, obteniéndose experiencias comunes. La cadena de mando es única con interacción entre las bases, influenciando fuertemente el aumento de las confianzas.
5. Nivel unificado, donde el alistamiento es completo, producto de un trabajo cotidiano, con un entendimiento compartido y un estilo de mando homogéneo, apoyado en valores, objetivos y propósitos comunes.

Esta clasificación propuesta establece como eje central a la persona, ya que los niveles de interoperatividad están definidos por la voluntad de actuar en conjunto, basado en cultura, valores y objetivos compartidos, permitiendo la confianza, amistad y compañerismo necesarios. Como corolario podemos decir que solo se puede interoperar con la voluntad de las partes, ya que nadie opera o actúa en conjunto con quien no tiene interés en hacerlo.

## **B. Cooperación entre Argentina y Chile**

Con el propósito de conocer los acuerdos políticos en que se enmarca la fuerza combinada "Cruz del Sur" que más adelante analizaremos en detalle, revisaremos sucintamente aquellos tratados y acuerdos que dieron origen a esta unidad combinada, centrándonos en el período posterior a la Guerra Fría, el cual es sensiblemente similar al momento del inicio del cambio de relación política en el ámbito de la seguridad, entre los dos países.

En efecto, sin perjuicio a la importancia del "Tratado de Paz y Amistad" de 1984, el cual da término a la tensión vivida durante el diferendo del Beagle y crea las bases para el actual nivel de cooperación entre Argentina y Chile, en la práctica tras la reunión de los entonces presidentes Aylwin y Menen en 1990, los que suscriben la "Declaración presidencial conjunta de Santiago"<sup>5</sup> el 29 de agosto de 1990, se producen las condiciones que han permitido la creación de una fuerza conjunta de ambos países la cual era impensable en el siglo pasado.

Es necesario destacar la importancia que ha tenido en estos cambios la adaptación de ambos Estados a la nueva realidad internacional producto del término de la Guerra Fría. Las dos naciones evolucionaron en sus conceptos de seguridad exterior, desde una seguridad basada en una visión netamente realista establecida sobre la base de mantener equilibrios de poder, sustentados en las diferentes hipótesis de conflicto, es decir, una de seguridad bilateral centrada en la disuasión entre ambos países, a una en que sin eliminar la factibilidad de conflicto entre ambos, se trabaja para evitarlo mediante una relación más centrada en la cooperación e integración.

Otro aspecto digno de destacar es el convencimiento de ambos Estados de la importancia de actuar multilateralmente en

---

<sup>5</sup> En esta declaración se sientan las bases para la posterior resolución de 22 casos limítrofes pendientes, quedando solo dos aplazados, uno de los cuales, Laguna del Desierto, fue ya solucionado, manteniéndose pendiente lo relacionado con Campos de Hielo Sur.

grupos o bloques que permitan una mayor figuración internacional.

El lineamiento actual de la relación binacional considera avanzar en los procesos de integración, fortaleciendo un modelo de seguridad cooperativa y uno de desarrollo compartido, que en el caso de Argentina se transforma en la llamada alianza estratégica, donde se comparten coincidencias sustantivas en los ámbitos políticos, culturales, económicos y de seguridad (Barros Melet, 2005).

Específicamente en el ámbito de la seguridad cooperativa y en las fundamentaciones políticas de la fuerza combinada “Cruz del Sur”, se pueden considerar los siguientes documentos vigentes a la fecha:

1. Creación del “Comité Permanente de seguridad argentino chileno” (COMPERSEG), mediante un memorándum de entendimiento entre la República de Chile y la República de Argentina, tendiente al fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo, firmado el 8 de noviembre de 1995. En este Comité se tratan las materias cooperación militar, seguridad bilateral, subregional y hemisférica, además de lo relacionado con operaciones de paz.
2. “Protocolo de entendimiento Chile Argentina sobre fuerzas de paz combinada binacional”, firmado el 29 de agosto de 2005, destinado a, mediante el desarrollo en el corto plazo de una fuerza de paz combinada binacional, entregar una respuesta concreta y tangible a los avances producidos en las materias relacionadas con las medidas de confianza mutua.
3. “Acta de acuerdo bilateral entre los Ministerios de Defensa de las Repúblicas de Argentina y Chile, para la creación de una fuerza de paz combinada”, firmada el 27 de diciembre de 2005, en la cual se concreta lo establecido en el protocolo anteriormente indicado, mediante la creación de un organismo de dirección política binacional, un Estado Mayor Conjunto combinado y el establecimiento de los criterios rectores para constituir la fuerza de paz combinada.

Dado que como se indicó anteriormente las "fuerzas de paz", actúan en el ámbito de Naciones Unidas u otros organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, pero solo con la previa autorización del Consejo de Seguridad de la ONU que permite el uso de la fuerza, es necesario destacar que ambos Estados se encuentran asociados a la ONU y por lo tanto son signatarios de la Carta. En este aspecto encontramos un diferencial entre la situación de Chile y Argentina, frente a la implementación de las políticas para las fuerzas de paz de la ONU, ya que solo Chile, en su voluntad explícita de plena adhesión de promoción de la paz y adherencia al compromiso de la solución pacífica de controversias, el 11 de noviembre de 1999 firmó con el Secretario General de la ONU el compromiso denominado "Stand by Forces", poniendo en forma permanente en disponibilidad de la comunidad internacional un contingente determinado de tropas con un alistamiento, preparación y capacidades acordes con los estándares establecidos por la ONU, compromiso que no ha sido efectuado a la fecha por Argentina, el cual podría ser una realidad cuando se concrete la fuerza binacional.

### **C. Interoperatividad entre fuerzas militares participantes en Operaciones de Paz**

La operacionalidad del concepto de la seguridad cooperativa post Guerra Fría, ha encontrado en las Operaciones de Paz un campo fértil para el empleo conjunto de fuerzas militares de países amigos o integrantes de la ONU, tras el logro de un objetivo común que en este caso es dado por el Mandato del Consejo de Seguridad. En este sentido, el primer nivel de búsqueda de la interoperatividad entre las fuerzas, entendido como un factor multiplicador de capacidades, lo desarrolla la propia Secretaría General de la ONU, por intermedio del Departamento de OPAZ, donde una vez efectuado el análisis de la misión que se debe ejecutar, se establecen las características y número de medios que se requerirán. Posteriormente es el propio Secretario General quien invita a los países miembros que cuentan con el tipo de tropas con las particularidades requeridas para la tarea definida a cooperar en dicho cometido.

Por otra parte, producto de las lecciones aprendidas, la ONU ha elaborado completos manuales que se traducen en una doctrina propia, regulando especialmente el mando, control, empleo y la logística en terreno de los diversos contingentes, los que en conocimiento de los mandos y las tropas permiten el empleo conjunto de este tipo de fuerzas con un grado adecuado de integración, tendiente a maximizar las capacidades de las mismas.

Se debe reconocer que el trabajo normativo desarrollado en este sentido por parte del personal del Departamento de OPAZ de la ONU, ha sido adecuadamente difundido y busca en forma persistente ser dado a conocer a fin de que sean internalizados por los futuros participantes en OPAZ, un buen ejemplo de aquello es la creación de centros especializados de entrenamientos para participar en operaciones de paz en diversos países. Es el caso en Chile del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), ubicado en la comuna de La Reina, siendo sus misiones principales las de: preparar y entrenar personal de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y Seguridad y civiles que deban participar en operaciones de paz, junto con brindar asesoría al Ministerio de Defensa Nacional en materias de operaciones de paz y mantener registro de los acuerdos e iniciativas internacionales en operaciones de paz, de interés del MDN.

La República Argentina, por su parte, mantiene el Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) fundado en junio de 1995, como instrumento para brindar entrenamiento del más alto nivel de capacitación al personal que fuese designado para participar en misiones de paz, a diferencia del centro chileno, solo entrena al personal de origen militar, ya que en forma paralela se operan centros específicos especializados para policías y civiles. Claramente con las restricciones propias de las diferencias de formas de operar en este aspecto entre ambas naciones, esta es una fortaleza en el marco de la interoperatividad ya que salvo pequeños matices, el entrenamiento en el marco de los lineamientos generales entregados por la ONU, permiten minimizar los problemas asociados a la carencia de una doctrina común.

Ambos Centros de entrenamiento especializados, difunden y entregan los conocimientos propios de la doctrina ONU, la cual en lo referido a interoperatividad es mucho más amplia que solo lo referido a aspectos militares, considerando todas las medidas para evitar las interferencias con los otros participantes o beneficiados con una misión de paz. Es así como se establecen normas para operar sin entorpecimientos con los civiles de la ONU, civiles integrantes de ONG en el terreno, autoridades locales, población civil y las policías tanto locales como de la ONU, entre otros.

La larga experiencia de la ONU en materia de ejecución de operaciones en el terreno, les ha permitido establecer cuáles son las principales dificultades para lograr un adecuado grado de interoperatividad entre los contingentes de diversos orígenes que se integran bajo el mando de la ONU en una OPAZ, entre estos podemos destacar los siguientes:

- Objetivos contrapuestos.
- Logísticas de diferentes características.
- Capacidades asimétricas de las fuerzas.
- Entrenamientos disímiles y dispares.
- Equipos desiguales.
- Doctrinas diferentes.
- Inteligencia sin sinergia.
- Idiomas diferentes.
- Liderazgos competitivos.

Sumado a diferencias culturales como religión, costumbres, distinción de clases y diferencias de géneros, intolerancia a la disciplina o distinta ética laboral, producto de estándares de vida y tradiciones nacionales propios de cada país de origen.

Considerando que la doctrina ONU, anteriormente señalada, debe tender a disminuir o evitar las interferencias entre los diversos integrantes de una misión de paz en el terreno, esta ha sido elaborada siguiendo los parámetros antes nombrados y se estima cumple con los aspectos básicos requeridos, estando centrada en los siguientes aspectos principales:

- Metas y objetivos.
- Doctrina y entrenamiento.
- Equipo y logística.
- Diferencias culturales.
- Lenguaje y comunicaciones.
- Confianza mutua y pertenencia.

En el ámbito de los países americanos esta temática no ha estado ausente y las operaciones de paz y la interoperatividad de los medios militares al interior de las mismas, se han constituido en una materia de preocupación constante, es así como la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), considera en su programa de trabajo a las OPAZ en sus dimensiones específicas de: educación y entrenamiento, logística, comunicaciones y doctrina, estos aspectos podrían en el futuro constituir la base para un “Programa de Interoperabilidad en Operaciones de Cooperación e Integración en el seno de los ejércitos americanos” (Neira, 2001, p. 7).

Derivado de lo anterior, la reciente creación de la “Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz, (ALCOPAZ), integrada por Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay, constituye un hito fundamental en la búsqueda de una mayor eficiencia en la estandarización de procedimientos e intercambio de experiencias que contribuyan a obtener una doctrina común.

La realidad ha demostrado que no es suficiente con tener una doctrina ONU común para los participantes en OPAZ. Tampoco lo ha sido la creación de Centros especializados de entrenamiento que actúan bajo los auspicios de los distintos gobiernos con el apoyo de la ONU, a través del Departamento de OPAZ de la Secretaría General, sino que ha sido necesario la creación de fuerzas conjuntas de las mismas características de la fuerza “Cruz del Sur”, chileno-argentina, a fin de mantener un entrenamiento y operacionalidad permanente capaz de actuar en el más corto plazo en apoyo a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

En este sentido, los países nórdicos han sido pioneros en la creación de una unidad que, estando integrada por fuerzas de



distintos países, pueda actuar en conjunto en el menor plazo posible, dado su conformación de carácter permanente y entrenamiento conjunto. Es el caso de la Stand by High Readiness Brigade (SHIRBRIG), que es una Brigada multinacional, entrenada con estándares similares, utilizando procedimientos operativos comunes y con equipamiento interoperable, junto con realizar ejercicios con una periodicidad adecuada para dar cumplimiento a su objetivo de desplegarse en beneficio de una misión dada por la ONU en un plazo de entre 15 y 30 días.

Austria, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Polonia y Suiza fueron los creadores de esta iniciativa a los cuales se sumaron posteriormente Argentina, Italia y Finlandia como asociados, estando como observadores en la misma, Finlandia, Portugal, Eslovenia y España. En el caso de Argentina, dado el alto costo que le implicaba su permanencia en esta brigada por la distancia geográfica, retrajo su participación a la categoría de "observador".

La SHIRBRIG mantiene una estructura de mando conjunta organizada en forma permanente en Dinamarca, donde un Cuartel General tiene la función de desarrollar los procedimientos operacionales estándar para la brigada, elaborar los conceptos de operaciones y planificar los ejercicios conjuntos a fin de lograr el objetivo de desplegar una fuerza de entre 4.000 y 5.000 hombres por un plazo de hasta seis meses.

En el año 2000 parte de esta brigada se desplegó en el llamado cuerno de África en la misión de la ONU en Etiopía y Eritrea (UNMEE), en el 2003 participaron en la misión de la ONU en Liberia (UNMIL) y han asesorado a la comunidad de países del oeste africano (ECOWAS) en su despliegue autorizado por el Consejo de Seguridad en Costa de Marfil.

En África se ha incursionado también en la creación de fuerzas multinacionales, es así como la Unión Africana firmó en julio de 2004 un protocolo relacionado con el establecimiento del "Consejo de Paz y Seguridad", el cual crea un comité de Estado Mayor Militar y una Fuerza de reserva africana de hasta cinco brigadas con un total de entre 15.000 y 20.000 tropas, para hacer posible que el Consejo de Paz y Seguridad Africana, despliegue

misiones de mantenimiento de paz regionales, para intervenir en conflictos internos y guerras fronterizas.

Parte de estos medios es la brigada del ECOWAS que recibe asesoramiento de la SHIRBRIG, teniendo previsto estar en condiciones de actuar en misiones de mantenimiento de paz a partir del año 2010.

#### **D. Interoperatividad entre las fuerzas de Argentina y Chile**

La interoperatividad entre las fuerzas militares de Argentina y Chile representa una característica indispensable para la participación y cooperación conjunta entre ambos Estados en la estabilidad y seguridad regional o mundial, otorgando a la fuerza la capacidad de integrarse y actuar en forma eficaz en el contexto internacional, aspecto que resulta fundamental para la operativización del objetivo buscado con la creación de la fuerza combinada “Cruz del Sur”. De no lograrse un adecuado grado de interoperatividad, conjugado con una real voluntad política de cooperación entre ambos Estados tendiente a disponer su empleo en beneficio de la seguridad regional o mundial, esta fuerza no pasará de ser una medida de confianza mutua más.

Desde esta perspectiva, existen varios elementos que facilitan el logro de la interoperatividad de la fuerza integrada por medios de ambas naciones, constituyendo una ventaja estratégica para la conformación de fuerzas multinacionales en el ámbito internacional, pudiéndose destacar entre otros aspectos los siguientes:

- **Confianza:** Este es un componente básico para el trabajo en búsqueda del logro de objetivos comunes. Esto se ha visto materializado entre todas las medidas de acercamiento y confianza mutua implementada entre ambas naciones. Según Francisco Le Dantec (2008, p. 241), en la esfera del trabajo del COMPERSEG se han tratado en los últimos años un total de 104 iniciativas de medidas de confianza mutua.
- **Cultura:** Teniendo ambas naciones identidades culturales propias, estas se asemejan y tienen en común aspectos tan importantes como el lenguaje, la religión y estilo de vida, lo

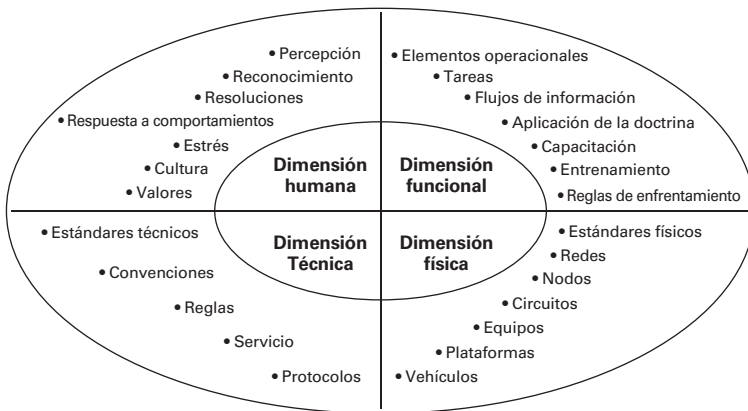
que constituye una fortaleza para el logro de la interoperatividad, ya que solo se deberán adecuar algunos términos propios de la cultura militar que tienen distinto significado lo que se logra mediante una adecuada doctrina común.

- **Doctrina:** El Departamento de Operaciones de Paz de la ONU la define como “declaración amplia de política que incorpora técnicas, procedimientos y métodos aceptables para guiar las operaciones y resolver asuntos que se pueden dar en el campo”. Constituye el instrumento por el cual se coordinan las acciones en el terreno de distintas unidades de origen diferente. Para el caso de Argentina y Chile, que tienen doctrinas parecidas pero con sus propias peculiaridades, el modelo de entrenamiento genérico estandarizado de la ONU (Standardized generic training modules, SGTM), permiten en cierta medida homologar procesos y facilitar la adopción de lineamientos similares para el empleo de una fuerza en misiones de paz.
- **Tecnología:** Este aspecto es el más rápido de estandarizar pero está sujeto al problema económico de tener los recursos necesarios para lograr un equipamiento similar, especialmente en lo referido a comunicaciones y equipo de apoyo logístico.
- **Entrenamiento:** En este aspecto como parte de las medidas de confianza mutua se han realizado entre los años 2002 y 2008 una serie de ejercicios conjuntos y combinados. Solo en lo referido a las fuerzas terrestres se han realizado 8 ejercicios, denominados Araucaria I, II, III, IV y V, además de los ejercicios Aurora Austral I, II y III. En lo marítimo destacan los ejercicios Viekaren, Integración, Intercambio Sur y Hexalateral. En lo aéreo por su parte, las maniobras Salitre, Cruzex y Ceibo.

A lo anterior se debe agregar que en este mismo período, solo a nivel de ejércitos, se han producido 189 intercambios de cursantes en distintos cursos y adoctrinamientos, complementado con la participación de personal del Ejército y la Armada en la fuerza que mantiene Argentina en la misión de paz en Chipre, (UNFICYP), que a la fecha alcanza a un total de 220 hombres, de los cuales 30 han sido Oficiales, sumado a la participación, aunque por separado, de ambos países en la fuerza de paz en Haití (MINUSTAH).

El Ejército de Chile determina que la interoperatividad puede ser establecida en cuatro dimensiones: humana, funcional, técnica y física.

**Figura 4.1.**  
Interoperatividad



Estas dimensiones pueden ser medidas desde una capacidad potencial de interoperar, en la perspectiva del análisis de una unidad y sus capacidades de interactuar con otra, siendo lo más importante la dimensión de la capacidad real de interoperar, la que solo se puede mensurar con la práctica real en ejercicios entre dos unidades de distinto origen, para lo anterior se debe elaborar una matriz de interoperatividad como la que se presenta, lo que permite determinar el estado de situación y el nivel de operación conjunto de la unidad.

**Figura 4.2.**  
Matriz de Interoperatividad

ESTÁNDARES	Dimensiones	Factores de interoperatividad	Indicadores de interoperatividad	Sujeto / objeto a evaluar
	<b>Humana</b>	Preparación profesional.	Conoc. de la doctrina de combate. Entrenamiento. Capacidad física.	Cdte. - EM. Cdtes. subalternos, Slcs. Sirvientes - tripulaciones.
	<b>Funcional</b>	Procedimientos operativos normales. Procedimientos de combate.	Existencia. Acordes al nivel. Acordes especialidad. Operativizados. Conocimiento y dominio. Ajustados a la doctrina.	Cdte. EM. Cdtes. subalternos. Operadores. Tripulaciones. Sirvientes.
	<b>Técnica</b>	Compatibilidad electromagnética. Conectividad. Interfaces.	Interfiere el funcionamiento de otros sistemas o equipos. Transferencia de voz. Transfer. de datos. Transfer. de imágenes. Transfer. de videoconferencia. Eq. telec. computacionales, sensores.	Equipos de radio. PC. Lap - Top. Sensores. Terminales digitales de mensaje. Plataformas. Redes.
	<b>Física</b>	Intercambiabilidad. Interconexión. Operacionalidad. Completación de los cargos. Caract. técnicas y físicas.	Piezas, partes, conjuntos. Enchufes, conectores, tarjetas. 0% a 25%; 26% a 50% 51% a 75%; 76% a 100% Coherencia con el terreno y medio ambiente.	Material de guerra. Vestuario y equipo. Equipo de ingenieros. Equipo de telecomunicaciones. Equipos computacionales. Sistemas de rodaduras. Sistemas de propulsión.

En el siguiente capítulo se establecerá en detalle la situación de interoperatividad que hoy presenta la fuerza “Cruz del Sur”.



## CAPÍTULO V: LA FUERZA COMBINADA “CRUZ DEL SUR”

---

### A. Antecedentes

#### 1. *Generalidades de la relación chileno-argentina*

La historia que relaciona a Chile y Argentina, muy pocas veces destaca los momentos de fraternidad entre ambos países, recalcando siempre sus desavenencias, o de las mismas demostraciones de unidad, se resaltan los aspectos negativos. Aunque en la actualidad se han realizado una infinidad de Congresos y reuniones basados en distintos hechos historiográficos donde se analiza la unidad latinoamericana, en especial el caso de ambos países, es difícil de una simple mirada ver los resultados de las acciones conjuntas ya que no se reflejan en la cotidianidad, aunque afecten todos los tipos sociales.

Para comprender a mayor cabalidad la historia que une a ambos pueblos, debemos remontarnos al proceso de reconquista española y la subsiguiente independencia de los territorios coloniales. Consideramos que no es necesario mencionar en profundidad de qué se tratan estos eventos, sin embargo saber que la primera acción militar en conjunto fue dada para la recuperación de territorios argentinos en 1811, donde el ejército bonaerense contaba ya, en febrero, con 1.000 chilenos para poder pasar al borde oriental (actual Uruguay) y luchar contra las tropas portuguesas que deseaban aumentar el poder en esos territorios, muchos chilenos murieron en estas acciones. La junta de Buenos Aires no cesó nunca de pedir auxilio a la junta de Santiago, quienes dieron apoyo en pos de la cooperación y salvaguarda del territorio. Eran constantes las peticiones de auxilio de pólvora y préstamos de dinero para sustentar al Ejército. Santiago ya había

cooperado con hombres y dinero para el rescate del territorio argentino, por lo que ahora Buenos Aires debía ayudar en su lucha emancipadora a Chile contra las fuerzas realistas enviadas desde Perú por el virrey José Fernando Abascal, quien ya en 1814 había sofocado la acción de patriotas en Chile.

El Ejército Libertador de los Andes fue la primera alianza estratégica entre aquellos hombres que llegaron exiliados de Santiago a Mendoza durante el período de la reconquista española, para luchar con el concurso del Gobierno de Buenos Aires y combatir las fuerzas realistas americanas y españolas en Chile, las cuales se manifestaban en contra de las fuerzas patriotas que deseaban su independencia.

Este fue creado en Mendoza bajo el mando del General San Martín en 1815 con el apoyo de O'Higgins, en un inicio para defender la región de Cuyo de un ataque español desde Chile. En 1817 adopta el nombre de Ejército Libertador de los Andes, una vez finalizada su preparación su objetivo final era lograr la independencia de Chile y luego la del Perú, ya que el Director Supremo de Buenos Aires, Juan Pueyrredón, en conjunto con Bernardo O'Higgins y San Martín consideraban que la independencia de los países americanos del sur no se llevaría a cabo si Chile, y consecuentemente Perú, seguían bajo el dominio español.

Una vez alcanzada la independencia de América del Sur, la acción paralela por parte de Chile y Argentina para combatir a Santa Cruz, en 1836, marca otro hito en las acciones desarrolladas a partir de intereses comunes de ambos pueblos y sus gobernantes.

Históricamente la relación entre Chile y Argentina ha fluctuado entre buenos y malos momentos, contemporáneamente marcados estos últimos por el diferendo del Beagle a inicios de la década de los 80, el cual mostró las diferencias entre ambos países, culminando con la mediación Vaticana. Paralelamente con el fin de la "Guerra Fría", la necesidad de entablar un ambiente de paz articuló una serie de acuerdos y tratados entre los gobiernos los cuales promueven la paz y cooperación, no solo a nivel gubernamental, sino que también en la esfera militar; a través de



ellos, analizados en profundidad en el apartado "Cooperación entre Chile y Argentina" del Capítulo IV de esta investigación, se observa la necesidad y comprensión de la efectividad de actuar en bloque bajo políticas bilaterales para fomentar el entendimiento y cooperación entre ambos Estados. Una materialización de esta necesidad se observa en la creación de una Fuerza de Paz Combinada (FPC), llamada "Cruz del Sur".

Como se indicó anteriormente, la creación de esta FPC surge de una proposición realizada por Chile el año 2003 en ocasión de la reunión de la Comisión Permanente de Seguridad Argentino-Chilena (COMPERSERG) llamada "Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz", con el fin de crear un Grupo de Trabajo Bilateral permanente y una fuerza de paz combinada para ser empleada bajo mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, esto sobre la base de las experiencias vividas por ambos países en Operaciones de Mantenimiento de Paz, especialmente por el trabajo conjunto realizado en MINUSTAH y CHILFOR. En agosto de 2005 los Ministerios de Defensa de ambos países deciden crear una comisión binacional para elaborar este proyecto, original en América del Sur. Esta comisión, como bien se entiende, fue conformada por un grupo de trabajo combinado con representantes de la defensa y las cancillerías donde se estudiaron las alternativas para darle forma a lo que en el presente se conoce como Fuerza Combinada de Paz "Cruz del Sur", su formalización se realizó en la ciudad de Buenos Aires, en el último mes del mismo año, donde se firmó el acta de la Fuerzas de Paz Conjunta Combinada (FPC) conformándose un Estado Mayor Militar Conjunto permanente definiéndose que la ubicación física del cuartel general se rotaría en ambos países, alternados por un año.

Los objetivos centrales de la creación de esta FPC, tanto para Chile como Argentina, consisten en demostrar a la comunidad internacional la convergencia de intereses frente a la ONU y el compromiso con la seguridad mundial y el resguardo de la paz dentro y fuera de la región, se adicionan a lo anterior la intención de aumentar la integración y cooperación de ambos países,

junto a una optimización del empleo de los recursos humanos y militares en torno a las Operaciones de Paz.

El año 2007 el cuartel general se situó en Buenos Aires, Argentina, operando en la sede del Ministerio de Defensa (Edificio Libertador), donde los principales logros del Estado Mayor Conjunto fueron la creación de un Manual de Procedimientos Combinados y un Plan de despliegue, además de estructurar y definir la cadena de mando, realizando ejercicios combinados entre ambas FF.AA; para esto Chile aportó con la presencia de tres oficiales y Argentina con seis. El año 2008 se trasladó el cuartel general al edificio Diego Portales en Santiago, a cargo de un Coronel chileno, donde se han enfocado en continuar realizando ejercicios conjuntos y completar los requerimientos logísticos exigidos por Naciones Unidas.

La forma y condiciones de “Cruz del Sur” fue establecida en el Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) firmado el 4 de diciembre de 2006 en Buenos Aires por los Ministros de Defensa de ambos países (Nilda Garré, Argentina y Vivianne Blanlot, Chile); este MOU tardó dos años en elaborarse y se sometió a la aprobación de las principales autoridades políticas y militares de cada país. En este Manual se establece cómo la FPC debe estar organizada y cómo debe actuar bajo el mandato de la ONU, estableciendo que ambos países deben estar de acuerdo en la participación, esto quiere decir que tanto los Ministerios de Defensa y las FF.AA. de ambos países no deben presentar oposición para que actúe la Fuerza de Paz Combinada de acuerdo a los intereses de cada Estado, sin embargo, esto no descarta que cada país pueda participar en una Operación de Paz de forma individual. “Cruz del Sur” ha sido concebido para formar parte de las “Fuerzas de Apresto” o “Stand By”, y actúa bajo mandato exclusivo de la ONU y a petición del Consejo de Seguridad. Este MOU no debe contravenir la legislación de ambos países y, para ser modificado, debe tener la aceptación de Chile y Argentina acorde a los intereses de ambos Estados.

El Memorando de Entendimiento también señala que es de mayor importancia la formación de un Grupo de Trabajo Bi-

lateral (GTB) conformado por miembros de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de cada país para mantener las buenas comunicaciones en torno a las decisiones de carácter binacional, a fin de asegurar la correcta presentación de FPC a la ONU, definir los intereses de quienes la componen y así lograr esclarecer las dudas que se presenten en el desarrollo de la FPC, convirtiéndose este en el organismo coordinador de "Cruz del Sur". Así también asesorar a los respectivos poderes ejecutivos al tomar decisiones en torno a la Operación de Mantenimiento de Paz en donde la FPC debe participar.

Sin embargo, la creación de la "Cruz del Sur" no puede verse completada sin previa aprobación de la ONU, dado que estará a su servicio, por lo que en octubre del año 2007 la delegación de Chile y Argentina, compuesta por miembros del EMCC y los jefes de Operaciones de Paz de ambos países, realizó una presentación de "Buenos Oficios" frente al Departamento de Operaciones de Paz la cual estaba "destinada a adelantar antecedentes y recibir por parte de NN.UU. su opinión y algunas observaciones y/o proposiciones posibles de incorporar al trabajo de preparación de la FPC" (McKinnon, 2007, p. 16).

Considerando la DPKO que esta presentación fue el reflejo de las buenas intenciones de ambos países para la obtención y mantención de la paz, entendiéndolo a la FPC "Cruz del Sur" como la concreción del buen entendimiento de ambos países y que cumple con las necesidades de la ONU para las Operaciones de Paz.

Gracias a esta reunión se esclarecieron los pasos siguientes para realizar la presentación formal ante la ONU de la FPC y se visualizaron los documentos formales para que, finalmente, la Organización aprobara "Cruz del Sur" y la considere como una Fuerza de Paz Integrante de las Fuerzas de Reserva (Standby Forces), para participar en las Operaciones de Paz. El siguiente cuadro, extraído del documento elaborado por Mackinnon *Una visión chilena sobre la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur"* en enero del 2008, muestra los pasos seguidos durante el año 2008 y 2009 por el GTB:

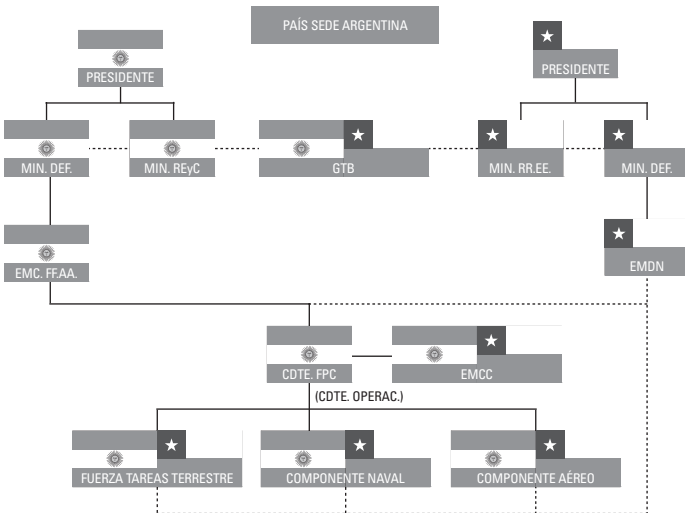
**Tabla 5.1.**  
Pasos seguidos y a seguir por el GTB

Nº	Acción/Documento	Oportunidad Propuesta	Observaciones
1	Presentación de la FPC en conmemoración crisis del año 1978.	Dic. 2008	Participación de integrantes de la FPC conmemoración prevista en la zona austral "30 años de integración". Actividad a ser definida por las Cancillerías.
2	Note Verbal e Incorporación al sistema UNSAS.	Mar. 2009	Presentación de un solo documento por parte de ambos países.
3	Respuesta a ambos gobiernos por parte de ONU a Note Verbale.	May. 2009	
4	Negociación Proyecto del MOU (Draft).	A partir mayo 2009	Se inicia una vez recibida respuesta por parte del DPKO.
5	Nota Verbale para Rápido Nivel de Respuesta (RDL).	Jun. 2009	Se podría proponer fecha para firma del MOU definitivo.
6	Visitas de inspección del equipo DPKO.	Ago. 2009	A coordinar con DPKO en forma independiente en cada país.
7	Presentación simultánea ante la Asamblea General de ONU.	Sep. 2009	Incorporar en los discursos que las Primeras Mandatarias de Argentina y Chile, presentarán ante la Asamblea General de ONU en Nueva York, la presentación de la FPC.
8	Firma de MOU (UNSAS), y MOUs del Equipo perteneciente al contingente (COE).	Oct. 2009	MOU UNSAS en forma combinada, y MOUs (COE) en forma independiente por cada uno de los países.
9	Finalizada constitución de la FPC.	Nov. 2009	
10	FPC Operativa.	Ene. 2010	Plena Operatividad para un eventual despliegue.

## 2. Organización

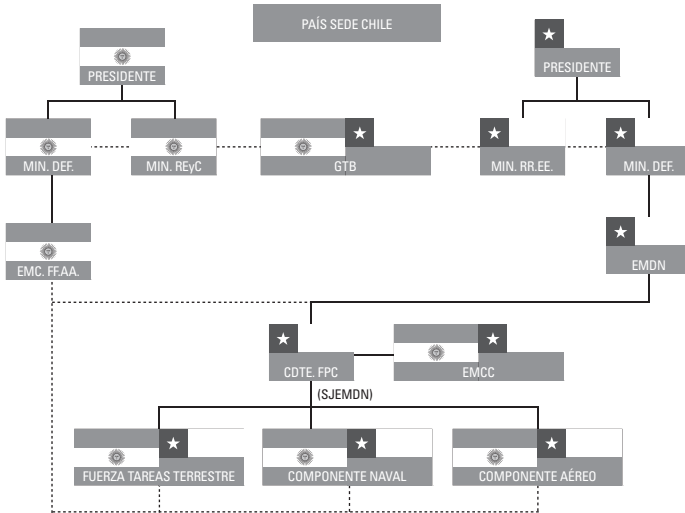
La FPC “Cruz del Sur” está dirigida por un mecanismo compuesto por representantes del Comando Conjunto argentino y del Estado Mayor de defensa chileno, a ellos se suman miembros civiles de ambos Ministerios de Defensa y Cancillería<sup>6</sup>. El país sede en el momento que la FPC sea desplegada, asume el mando de la Fuerza, debiendo asumir los gastos de infraestructura y administrativos para esta empresa (internet, alojamiento para los miembros extranjeros, líneas telefónicas etc.). Para una mayor comprensión, los siguientes cuadros explican la organización de “Cruz del Sur”; el primero muestra cómo está organizado el mando cuando el país sede es Argentina y el segundo cuando el país sede es Chile. El tercer cuadro indica los medios que integran la fuerza.

**Figura 5.1.**  
Escala de mando cuando el país sede es Argentina

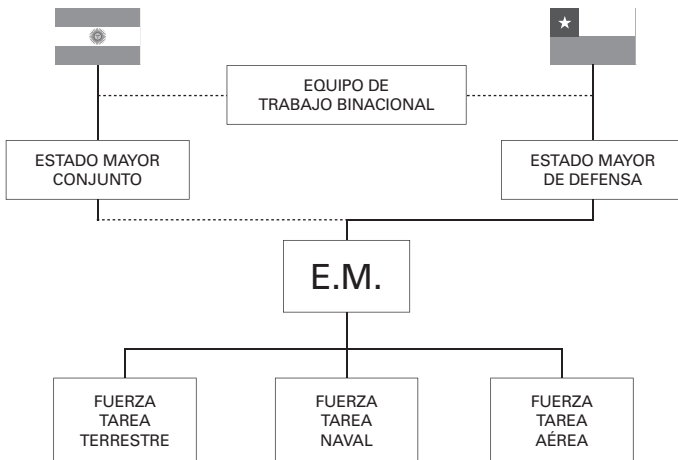


<sup>6</sup> En el caso de la Cancillería chilena las OPAZ están en la Dirección de Política Especial.

**Figura 5.2.**  
Escala de mando cuando el país sede es Chile



**Figura 5.3.**  
Organización general de la Fuerza Conjunta Combinada  
“Cruz del Sur”



### **3. Capacidades**

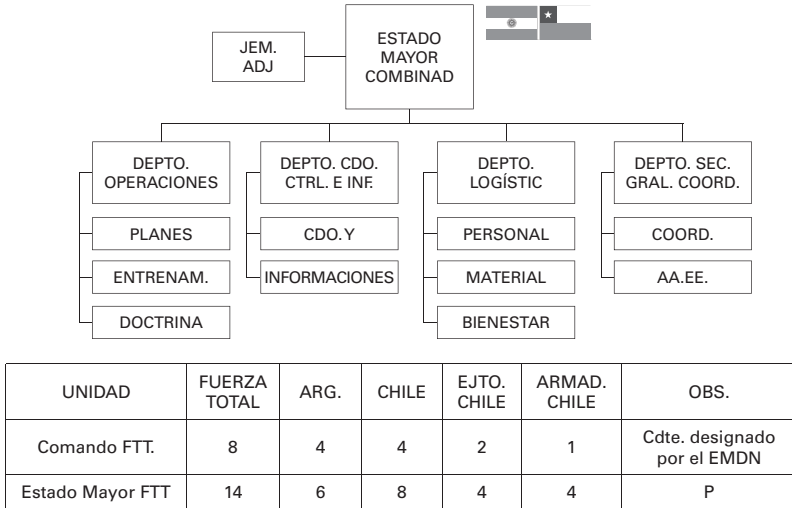
Los componentes terrestre, naval y aéreo son entregados por ambos países y deben ser equivalentes y cumplir los requerimientos y procedimientos del sistema UNSAS (United Nations Stand By Arrangments System) exigidos por la ONU para la misión de paz.

- a. Componente terrestre: 994 hombres.
- b. Componente aéreo: tanto la Fuerza Aérea y el Ejército chileno y argentino participan con un pelotón y 2 helicópteros y con aproximadamente 120 hombres.
- c. Componente naval: ambas suman alrededor de 600 hombres, participando:
  - Chile: 1 Fragata misilera con helicóptero.
  - Argentina: 1 Buque de Transporte, 4 Patrulleras y 2 Corbetas MEKO 140.

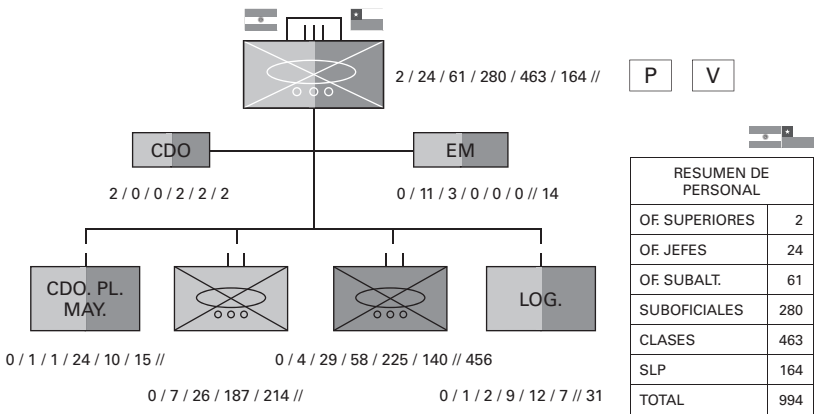
El despliegue y aislamiento de los componentes navales y aéreos son independientes al terrestre, esto es en base a las necesidades de la ONU en la zona de conflicto.

Los siguientes cuadros establecen cómo se integran los componentes terrestres, navales y aéreos:

**Figura 5.4.**  
Conformación del Estado Mayor Combinado

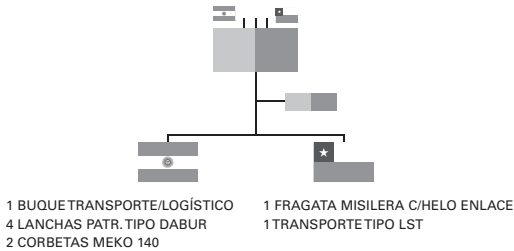


**Figura 5.5.**  
Componente Terrestre

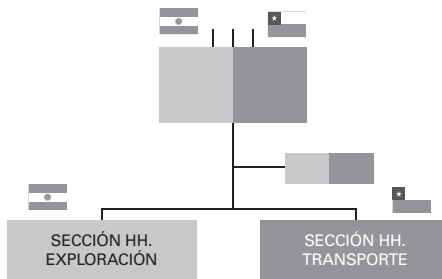




**Figura 5.6.**  
Componente Naval



**Figura 5.7.**  
Componente Aéreo



#### 4. *Concepto de Empleo*

Una vez cumplidos los requerimientos planteados por ONU, "Cruz del Sur" debe ser desplegada entre 30 y 90 días después del mandato del Consejo de Seguridad y la aprobación de Chile y Argentina, el transporte al área de la misión es de común acuerdo entre la ONU y ambos países. La FPC tiene un autosostenimiento en el área de la misión de 90 días, su despliegue inicial dura 6 meses, luego de estos 180 días "Cruz del Sur" es retirada del área de la misión incorporando la ONU otra Fuerza de Paz.

La tarea a realizar de esta FPC es, ante todo, asegurar un ambiente de seguridad para los ciudadanos de la zona o país donde esta sea desplegada evitando las escaladas de violencia,

también debe proveer con cuarteles generales, oficiales de enlaces y observadores militares para monitorear y asistir la paz y cese de las hostilidades, dar seguridad a las líneas de comunicaciones, aeropuertos y operaciones humanitarias, crear un espacio seguro para aquellos grupos más vulnerables, servir como un puente entre las operaciones regionales y de la ONU y reforzar una Operación de Paz que ya se encuentre en desarrollo.

Conceptualmente, las siguientes misiones han sido concordadas entre las autoridades políticas y militares de ambos países como posibles de cumplir por la FPC:

- Proveer la presencia de Naciones Unidas y de ambientes seguros en áreas de crisis.
- Prevenir una escalada de violencia.
- Asistir, monitorear y facilitar un alto el fuego.
- Otorgar seguridad a bases, proveer seguridad a líneas de comunicaciones, campos aéreos, etc.
- Garantizar “áreas seguras” para la población o grupos vulnerables en peligro.
- Proveer seguridad en operaciones de ayuda humanitaria.

## 5. *Voluntad Política*

Para crear una Fuerza de Paz Combinada, el Estado Mayor chileno y el Estado Mayor Conjunto argentino recibieron el apoyo de los distintos gobiernos que se ha transformado en su soporte. Ambos países necesitan que exista seguridad dentro de la región, tanto como en todo el globo. Cada país desea ser miembro y tener voz dentro del *concierto internacional* y una forma de lograrlo es tener representación en la ONU, donde se conjugan tanto el gobierno con las fuerzas militares para representar un país, esto, como dice Mackinnon, “lo encontramos en la voluntad política y militar por avanzar en una integración de nueva generación, que nos otorgue una mayor estatura política internacional y probable liderazgo regional en materias de Operaciones de Paz” (2007, p. 28).

En diciembre del 2006 las Ministras de Defensa de ambos países, Vivianne Blanlot (Chile) y Nilda Garré (Argentina), al

momento de firmar el MOU resaltaron en sus discursos que la creación de "Cruz del Sur" es el reflejo de la cooperación, hermandad y buen entendimiento entre ambos países, demostrando la confianza existente y los deseos de cooperación para mantener la paz y seguridad en la región y el mundo. El canciller argentino, Jorge Taina, estableció que la creación de "Cruz del Sur" es: "una contribución a la seguridad y la estabilidad de la región y un ejemplo reconocido por otros países" (Diario Cuyo, 2006).

El mismo canciller y el Ministro de Relaciones Exteriores chileno de la época, Alejandro Foxley, en ocasión del Foro Biarritz realizado en Santiago en octubre de 2007, indicó que la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur":

*constituye una experiencia inédita en el hemisferio y refleja el avance sustantivo registrado en el proceso de construcción y profundización de la confianza. El progreso alcanzado entre los dos países se refleja además en la decisión de cambiar la denominación de las "Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad" por "Medidas de Cooperación e Integración" (Ministerio de RR.EE Argentina, 2007).*

El Ministro de Defensa de Chile del período, José Goñi, en Clase Magistral realizada el 7 de marzo del año 2008 dando inicio al año lectivo de las Academias de Guerras y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (A.N.E.P.E.), recalca la necesidad de buscar la aprobación de un proyecto de ley que regule no solamente la salida de tropas a Operaciones de Paz, sino también a "misiones que Chile realice dentro del esquema de una fuerza combinada" (Goñi, 2008)<sup>7</sup>.

Es en esta misma ocasión donde dice que más que hacer un recuerdo del período en que Chile y Argentina casi se enfrentan, esta alianza es para honrar a todos aquellos militares, de ambos países, que fueron parte de los distintos ejércitos; así mismo celebrar la forma en que ambos países llegaron a la paz de forma "pacífica y razonable a sus diferencias limítrofes, despejando los

---

<sup>7</sup> Esta ley fue aprobada y publicada en diciembre de 2008.

obstáculos para generar iniciativas inéditas de confianza mutua en el campo de la defensa, que nos permiten pasar a relaciones sustentadas en la cooperación y colaboración activas” (Goñi, 2008). Su par argentina, Nilda Garré, ha dicho en abril de 2008 al diario argentino “El Clarín” que la creación de “Cruz del Sur” no solamente es el reflejo de las buenas relaciones militares entre ambos países, también lo son en el plano militar y que esta ha permitido dejar de lado la desconfianza mutua presente en décadas pasadas que caracterizaban las relaciones bilaterales (Observatorio de la Política Exterior Argentina, 2008).

Ambos países, a través de sus principales representantes de las Fuerzas Armadas y de la política, han demostrado su gran interés y voluntad para concretar esta iniciativa sin igual a nivel americano, la cual espera estar completamente operativa para inicio del año 2011. Aunque ha habido ciertos atrasos a causa de la fuerte crisis que aqueja a nuestro vecino país (conflictos que no van acorde con el tema del presente libro), este materializado proyecto no se ha visto truncado por ningún motivo y el retraso ha servido para el entrenamiento de los integrantes de la fuerza debido a que es de principal importancia asegurar la paz y tranquilidad para los ciudadanos de ambos países tanto como para aquellos de regiones que se encuentran en un mayor riesgo. Así, “Cruz del Sur” no es solamente el reflejo de la hermandad entre Argentina y Chile, sino que también su objetivo es disminuir la sensación de inseguridad que aqueja a un mundo global donde las amenazas también son globales, nuevas amenazas que se ven presentes en los más amplios territorios donde las comunicaciones modernas las hacen cada vez más cercanas. Crear nuevas formas de protección es necesario y “Cruz del Sur” es una nueva herramienta que permite el desarrollo del modelo de seguridad promovido por ONU el cual intenta alcanzar a todas aquellas regiones donde la paz sea violentada y lograr la paz mundial.

## CAPÍTULO VI: POSIBLES ESCENARIOS DE EMPLEO DE LA FUERZA COMBINADA “CRUZ DEL SUR”

---

### A. Antecedentes de la situación mundial y regional

Como se ha indicado anteriormente, el cambio de la agenda mundial producto del alejamiento de la amenaza de una guerra nuclear global iniciada con los acuerdos SALT, entre las dos grandes potencias del siglo XX, sumada a los acontecimientos producidos tras la caída del Muro de Berlín y la unificación de Alemania, marcadas como el término del período de la Guerra Fría, hacen que a partir de la última década del siglo pasado el debate internacional se centrara en la búsqueda del diseño de una política adecuada a los tiempos en relación al mantenimiento de la paz y seguridad mundial, donde el tema de los “derechos humanos” comienza a recibir una preocupación central, extendiéndose el concepto de “seguridad humana y protección de las comunidades”, donde el individuo y su protección pasa a ser motivo principal de inquietud.

La comunidad internacional responde a esta nueva realidad, reforzando el concepto de la “seguridad colectiva”, entregando una mayor responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial a la ONU, producto de su legitimidad como organismo multilateral, a raíz de lo cual asume relevancia las “Operaciones de Paz”. Inicialmente son ligadas al concepto de “diplomacia preventiva”, constituyéndose en un recurso válido para evitar y prevenir el estallido de controversias y conflictos entre o al interior de los Estados.

Las experiencias fallidas de Irak, Somalia y la ex Yugoslavia entre otros, obligó al Consejo de Seguridad a evolucionar y autorizar en forma expresa el uso de la fuerza, conforme lo establece el Capítulo VII de la Carta a fin de permitir el cum-

plimiento de sus mandatos, materializándose un cambio en la concepción del empleo de los medios militares, transitando a Operaciones de Imposición de la Paz, cuya responsabilidad de ejecución se ha entregado a Organismos Regionales, coaliciones de Estados o en casos específicos a un Estado en particular, los que empleando sus fuerzas regulares restablecen la paz, permitiendo en algunos casos la posterior entrega de la responsabilidad del mantenimiento de la paz a fuerzas bajo la conducción directa de Naciones Unidas como fueron los casos de Timor Oriental y Haití, dando a partir de ese momento una mayor relevancia a la dimensión civil de la operación asumiendo por consiguiente una mayor importancia a actividades tales como: derechos humanos, asistencias humanitaria, supervisión de elecciones, restauración de la infraestructura y apoyo a la organización del gobierno.

Los acontecimientos producidos a partir del ataque a las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington obligaron a reevaluar la agenda de seguridad mundial, estableciéndose nuevas prioridades y objetivos, conceptualizados en la llamada “guerra contra el terrorismo”, impulsada por el gobierno de Estados Unidos.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 61 del año 2006, se abocó a revisar la situación mundial desde la perspectiva de la seguridad, estableciéndose como los principales focos de tensión y amenazas a la paz mundial los siguientes:

- Programas Nucleares de Irán y Corea del Norte.
- Violencia en Irak y Afganistán.
- El conflicto del Líbano.
- Conflicto de Darfur (Sudán).
- Exaltación de los nacionalismos y fundamentalismos.

Por otra parte, el informe elaborado por la Asamblea General permitió resaltar los logros y avances de esta política de seguridad multilateral, destacándose los proyectos concretados y los pendientes:

Concretados:

- Creación del Consejo para los Derechos Humanos.
- Establecimiento de una estrategia global contra el terrorismo.
- Creación de la conversión para la consolidación de la paz.
- Creación de un fondo central para la respuesta a emergencias.

Pendientes:

- Ampliación del Consejo de Seguridad.
- Reforma administrativa y operacional de la ONU.
- Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva.

Por su parte, la Unión Europea atendiendo al llamado de la ONU aumentó su participación en Operaciones de Paz, ya sea conduciéndolas como en el caso de Bosnia-Herzegovina y Kosovo o participando activamente, aportando tropas y dinero a la ONU. En este sentido, este organismo regional por intermedio del Consejo de la Unión Europea, basado en su propia perspectiva de la seguridad mundial, ha definido las siguientes amenazas a la paz:

- El terrorismo.
- Los conflictos regionales.
- Los Estados fallidos.
- El crimen organizado.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.

En el ámbito regional, propio de la Organización de Estados Americanos, se presentan disposiciones que en general mejoran en América Latina las condiciones del desarrollo económico y social mediante la preponderancia o afianzamiento de la democracia como sistema de gobierno, un mayor respeto a los derechos humanos, una mayor apertura al comercio internacional creando, al mismo tiempo, una mayor dependencia entre las naciones asociadas con una mejor integración económica producto de una mayor libertad de los mercados.

En suma a lo anterior, en lo político hay una revalorización del Derecho Internacional unido a la voluntad de enfatizar las re-

laciones de cooperación, materializado en una creciente participación conjunta en misiones de Seguridad Internacional. En este sentido, Haití es una clara señal que los países americanos están en condiciones de participar en Operaciones de Paz, en coordinación con la ONU, OEA, CARICOM y las ONG.

**Tabla 6.1.**  
Contribución a Fuerzas OPAZ de la ONU de los países latinoamericanos a agosto 2010

País	Policías	Obs. Mil.	Tropas	Total
Uruguay	15	53	2.493	2.561
Brasil	12	46	2.316	2.374
Argentina	40	8	975	1.023
Chile	15	5	518	538
Bolivia	.-	31	229	260
Perú	.-	25	376	401
Guatemala	.-	19	300	319
Ecuador	.-	20	68	88
Paraguay	.-	41	48	89
El Salvador	48	14	52	114
Honduras	.-	12	.-	12
Total	130	274	7.375	7.779

Paradójicamente, pese al fortalecimiento de los organismos internacionales dentro del continente y la búsqueda de una mayor integración y asociación, se mantienen las relaciones de poder entre los Estados. Esta paradoja resume la contradicción que podemos observar entre los paradigmas idealista con el realista de las Relaciones Internacionales, donde la búsqueda del predominio del Derecho Internacional por intermedio de las OIG se enfrenta con la realidad de que las relaciones entre los Estados se caracterizan en el enfoque realista en función de su propia seguridad, situación que impide avances mayores en este sentido. A lo anterior los diversos países de la región, en mayor o menor



medida, se ven afrontados al surgimiento de nuevas amenazas, que socavan el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional, las cuales fueron definidas por la Conferencia especial de seguridad de México el año 2003 como:

- El narcotráfico.
- El terrorismo.
- El crimen transnacional.
- La pobreza extrema.
- La eclosión social.
- La guerrilla.
- Los grupos subversivos.

Otros riesgos a la seguridad regional lo constituyen el resurgimiento de los populismos y nacionalismos, la ingobernabilidad y signos de escisión en algunos países con problemas de desarrollo, sumado al aumento de la brecha entre ricos y pobres que producen, en parte, los movimientos migratorios, creando amenazas demográficas y los choques culturales al interior de los propios Estados.

Por su parte el anteriormente mencionado "Informe del grupo de alto nivel sobre los desafíos, las amenazas y los cambios" de la ONU, agrupa las amenazas al sistema internacional en seis riesgos principales que se visualizan en el futuro mediano, considerando:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Los conflictos entre Estados.
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- El terrorismo.
- La delincuencia organizada transnacional.

### **1. Posibles escenarios para el despliegue futuro de OPAZ**

A partir de la premisa establecida en la política nacional para participación en Operaciones de Paz de nuestro país y los fundamentos de la creación de la fuerza combinada "Cruz del

Sur”, consideraremos que su empleo se hará bajo un mandato del Consejo de Seguridad y en el ámbito de la ONU. En consecuencia, a fin de enfocar adecuadamente el presente análisis, estableceremos lo que esta organización considera actualmente en su apreciación de la situación mundial, respecto de los tipos de amenazas a la paz mundial que se deben enfrentar, sobre la base de Estados fallidos, entendidos como tales aquellos que, teniendo un reconocimiento formal y legal de la comunidad internacional, no han sido capaces de establecer una situación interna donde las instituciones actúen adecuadamente en función de los derechos de sus integrantes, no tienen un control real de su territorio y no tienen el monopolio del uso de la fuerza. Por otra parte, están los Estados vulnerables que son aquellos que corren un riesgo importante de descomposición en un contexto de conflictos internos y desintegración social.

Conforme a estas definiciones la ONU considera los siguientes dos escenarios de riesgo en el mundo:

**Tabla 6.2.**  
Estados fallidos y Estados vulnerables

<b>Estados Fallidos</b>	
Asia	Afganistán
África	Burundi, R.D. del Congo, Sierra Leona, Liberia, Sudán y Somalia
América Latina	Haití

<b>Estados Vulnerables</b>	
Asia	Líbano, Sri Lanka, Georgia, Moldavia y Kirguistán
Sudeste Asiático	Indonesia, Filipinas, Camboya, Laos, Timor Oriental y Nueva Guinea
África	Chad, Gana, Guinea, Kenia y Nigeria
América Latina	Bolivia
Europa	Kosovo

A partir de esta apreciación estudiaremos brevemente las implicancias que tendría el desplegar la fuerza de tarea en cada una de estas regiones, con el objeto de elaborar una matriz de comparación de los posibles escenarios geográficos, comparándolos conforme al riesgo y complejidad que representan para el empleo de las fuerzas nacionales como integrantes de la fuerza combinada "Cruz del Sur".

*a. Escenarios de alto riesgo*

Este tipo de escenario lo caracterizaremos como aquel en que existe mayor incertidumbre en la información, no solo respecto a la zona, sino también a la situación que motiva la emergencia y su posible evaluación. Desde la perspectiva operacional se considera un mayor aislamiento, es decir una mayor distancia y dificultad de contacto entre la base nacional y el lugar de despliegue de la fuerza, situación que conlleva un problema logístico superior al aumentar las líneas de comunicación para el abastecimiento y mantenimiento de la fuerza con el consiguiente aumento en los costos financieros, Por otra parte dificultan ostensiblemente los aspectos administrativos relacionados con el bienestar del personal y su contacto con las familias.

La situación militar y estratégica establece un mayor peligro para la supervivencia y seguridad del personal empleado, aspecto que deberá ser adecuadamente ponderado antes de tomar la resolución política de su despliegue, dado el alto impacto que una situación negativa tendría en la opinión pública nacional y binacional.

Para ejemplarizar este tipo de escenario de alto riesgo, lo identificaremos como el que actualmente se presenta en Afganistán, donde con el mandato del Consejo de Seguridad, se mantiene una fuerza bajo la responsabilidad de la OTAN, Internacional Security Assistance Force (ISAF), con la misión de apoyar a la autoridad de transición afgana en el mantenimiento de la seguridad de Kabul y sus alrededores. En la ISAF participan actualmente unos 37.000 efectivos de 37 países, siendo 29 de ellos pertenecientes a la OTAN.

Paralelamente, la ONU mantiene una misión de asistencia UNAMA la que en conjunto con la ISAF participan en la reconstrucción de la infraestructura del país, apoyando a las instituciones locales y colaborando en la formación de la Policía y Ejército afgano.

En este contexto, continúan activos grupos paramilitares como Al Qaeda, intentando perturbar el trabajo de la comunidad internacional, mediante ataques a objetivos occidentales en la zona de misión, haciendo de alto riesgo la permanencia en la región.

*b. Escenarios de mediano riesgo*

A diferencia del anterior, este tipo de escenarios mantienen un menor grado de incertidumbre en la información permitiendo antecedentes que disminuyen el riesgo de error en la evaluación de la situación del mismo. El aislamiento relativo de la zona es menor, reduciendo los problemas operacionales y logísticos, dada la posibilidad de obtener apoyo de otros ejércitos que actúan en la zona, teniendo como consecuencia directa una rebaja de los costos financieros asociados. Por otra parte, las condiciones del lugar de empleo facilitan el apoyo administrativo y el contacto del personal con sus familias.

Desde la perspectiva estratégica y de la seguridad del personal, esta se mantiene en el nivel propio de los mandatos del Capítulo VII de la Carta de la ONU, es decir, son situaciones en las cuales se mantiene un riesgo propio de la misión, lo que permite que, gracias a su menor complejidad y relativa estabilidad, sea conducido militar y directamente por la Organización.

Este tipo de escenario lo ejemplarizaremos con el caso de Kosovo, donde se mantiene igualmente bajo mandato del Consejo de Seguridad una fuerza de la Unión Europea que convive con la UNMIK, misión establecida por la ONU. Este escenario se caracteriza en lo general por estar pacificado, manteniendo grados importantes de tensión, especialmente por los problemas étnicos y religiosos que subsisten en su interior, agravados por la declaración unilateral de independencia de Kosovo en desmedro de la autonomía ofrecida por Serbia.

*c. Escenarios de bajo riesgo*

En este tipo de escenario, la información respecto de la situación que motivó la emergencia y su evolución es más completa y segura, siendo factible complementarla antes de tomar una decisión. El aislamiento desde nuestro país es relativo facilitándose la comunicación con el sector geográfico en que se emplearán las fuerzas, disminuyendo los problemas operacionales y logísticos, estando los costos financieros supeditados en mayor medida a la distancia entre nuestro país con el lugar de despliegue de los medios y no con la dificultad de esta comunicación. Consecuentemente los medios regulares de comunicación y los transportes comerciales facilitarán el apoyo administrativo y de bienestar del personal.

Al igual que en el escenario anterior, el riesgo que deben enfrentar los medios que participan en una misión en un escenario de estas características es el propio de una misión de paz.

Un buen ejemplo de este tipo de escenario es el que se presenta en Haití, donde actualmente Chile participa en la MINUSTAH, misión que se inició bajo el mandato del Consejo de Seguridad en el año 2004 donde inicialmente actuó una fuerza multinacional liderada por EE.UU. e integrada por Chile, EE.UU. y Francia, para posteriormente ser asumida por la ONU con fuerte participación de países latinoamericanos. En esta misión de estabilización interna y apoyo a las autoridades y al desarrollo, los riesgos se encuentran básicamente en el enfrentamiento con grupos de delincuentes y no con fuerzas regulares, sumado a la situación de anarquía e ingobernabilidad que la división de la sociedad civil produce.

**2. *Análisis comparativo de los posibles escenarios para el despliegue de fuerzas de paz desde la perspectiva nacional***

Como se indicó anteriormente, el empleo de la fuerza combinada "Cruz del Sur" obedece a una resolución política que debe ser adoptada en conjunto por los gobiernos de Chile y Argentina. A partir de esta premisa estableceremos una matriz de comparación de los posibles escenarios en que esta fuerza se podría des-

plegar con la voluntad política de estos gobiernos de autorizar el despliegue de dicha fuerza, fundamentalmente sobre la base de la visión chilena, considerando que la política e intereses perseguidos con la inserción internacional y los compromisos con el multilateralismo, puede ser abordada con distintos énfasis por ambos Estados pero estimándose que no se encuentran diferencias sustanciales en la visión de ambos al respecto.

Probablemente las perspectivas particulares con que se visualiza la relación de Argentina con África, por un lado, y la de Chile con el Asia Pacífico por el otro, podrían marcar pequeñas diferencias las cuales desde el punto de vista de este libro, no generan mayores contrastes en las definiciones fundamentales de la política exterior de ambos países.

Para el logro de lo anterior, la citada matriz de comparación se elaborará sobre la base de dos criterios generales: política de Estado y capacidad operacional los que agruparán siete variables establecidas en tres conceptos de carácter político y cuatro de carácter operacionales, valorizándolos posteriormente con un 60% y 40%, respectivamente.

*a. Política de Estado*

*1. Compromiso con el sistema internacional*

Entendiéndose como el grado de adhesión al multilateralismo y sus instituciones. Obligaciones que se han contraído con la firma de convenios y tratados internacionales los que conllevan un grado importante de compromiso con la seguridad colectiva, compartiéndose con la comunidad internacional la responsabilidad con un mundo más seguro.

*2. Principios e intereses comprometidos en la eventual intervención*

Esto se refiere, en primer lugar, a los principios básicos sustentados por el país, tal como el respeto a la vida y la diversidad por una parte y a las obligaciones contraídas explícita o implícitamente con acuerdos internacionales de cooperación

comercial y de otro tipo suscritos por Chile, que buscan reafirmar principios y valores compartidos en torno a la dignidad de las personas, libertad, igualdad, solidaridad, legitimidad e inclusión.

### *3. Intereses como Estado y sociedad*

Al respecto se considera cómo la opinión pública percibe el compromiso y la cercanía o lejanía con el conflicto. Se refiere a la cultura, religión, idioma y forma de vida de la sociedad enfrentada en un conflicto a la cual se pretende ayudar, sumado al intercambio comercial y cultural que se tenga con la zona afectada. En este aspecto los medios de comunicación tendrán una participación insustituible.

#### *b. Operacionales*

##### *1. Riesgos para el personal*

Como su nombre lo indica, se representa con el mayor o menor grado de riesgo de vida que enfrentará el personal en la misión, situación que puede tener repercusiones importantes para el Gobierno y las Fuerzas Armadas.

##### *2. Posibilidad de despliegue de la fuerza*

Este aspecto, directamente relacionado con el porte y características de la logística nacional, indica la real capacidad de desplegar una fuerza y mantenerla en el tiempo en una zona determinada.

##### *3. Experiencia que se obtendrá y aportes al desempeño profesional*

Considerando que el empleo de fuerzas del país debe constituir un beneficio para la operacionalidad de la fuerza y su principal misión, que es mantener la paz en su propio territorio, se considera este aspecto en la perspectiva de las experiencias que se pueden obtener de operar con fuerzas de otros países más evolucionados militarmente.

#### 4. Efectos en la operatividad logística y presupuesto de las instituciones

Al igual que en el punto anterior, se considerará este aspecto basado en los efectos negativos que se podrían observar en las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas y/o en la operatividad de la fuerza que permanece en el país, considerando la situación presupuestaria de las misiones.

Cada uno de estos conceptos será comparado con los posibles escenarios de empleo, siendo evaluados con una nota entre 1 y 5, estando el 5 destinado a indicar una mayor incidencia en el concepto, disminuyendo paulatinamente hasta el 1 donde prácticamente no hay incidencia. En el caso del riesgo del personal, a mayor riesgo el puntaje será menor y viceversa.

A partir de esto, cada variable obtendrá una nota la que se multiplicará por el respectivo factor, dando la sumatoria de los mismos un resultado final, bajo la perspectiva de la visión del autor.

**Tabla 6.3.**  
Matriz de comparación de los posibles escenarios con la voluntad política y capacidad operacional

Escenario	Interés como Estado y Sociedad			Compromisos con el sistema Internacional			Principios comprometidos en eventual intervención			Riesgos para el personal		Posibilidades de despliegue de la Fuerza		Experiencias aportes al desempeño profesional		Efectos en la operatividad logística y presupuesto institucional	
	60%						40%										
Valor %	30		20		10		15		10		10		5		100		
Asia (Afganistán)	2	60	3	60	3	30	1	15	4	40	5	50	4	20	275		
Asia (Líbano)	4	120	3	60	3	30	2	30	5	50	5	50	4	20	360		
Asia (Pacífico)	4	120	4	80	3	30	4	60	4	40	4	40	3	15	385		
África (Darfur)	2	60	3	60	5	50	4	60	3	30	3	30	3	15	305		
Europa (Kosovo)	5	150	4	80	4	40	4	60	5	50	5	50	5	25	455		



De la matriz se puede concluir que la diversidad de los posibles escenarios de despliegue de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur", hacen que estos no tengan similar perspectiva para el Estado y la sociedad nacional, de esta manera claramente resalta como la región de mayor interés la de Kosovo en los Balcanes, donde confluyen positivamente tanto los aspectos políticos como los operacionales. Es así como los compromisos que Chile tiene con la Unión Europea, sumado a las repercusiones que tiene internamente una participación en esta región en la importante colonia croata, hacen que su valorización como zona de interés desde la perspectiva gubernamental aumente notoriamente. Por otra parte, las facilidades de carácter logístico que implica su ubicación en el continente europeo como la operación permanente de fuerzas de los ejércitos de la propia Unión Europea, hacen que tenga un mayor interés militar por los beneficios que implica el accionar en forma conjunta con medios bien equipados y entrenados como lo son los de la OTAN. En la práctica, desde la perspectiva operacional, lo único que afecta negativamente es el riesgo acotado para el personal que tiene el permanecer en una zona que aún se encuentra en vías de pacificación.

El siguiente escenario favorable es el Asia Pacífico, donde los compromisos con la APEC y la visión de desarrollo de mercados en lo político, sumado a la participación con fuerzas militares de países con un adecuado grado de desarrollo como las de Australia, cual fue el caso en Timor Oriental, entregan una importante valoración a esta región. En este mismo sentido, la posible participación en Medio Oriente se acerca notoriamente en la puntuación con el Asia Pacífico dada la percepción que la opinión pública nacional tiene sobre el conflicto en el Líbano, donde este es apreciado como más cercano por los aspectos religiosos involucrados y la existencia de importantes colonias provenientes de esa región en nuestro país. Desde la perspectiva militar la diferencia negativa se produce en vista del mayor riesgo que implica para el personal el operar en una zona de menor seguridad, como lo es el Medio Oriente.

Finalmente, los escenarios de Afganistán y África presentan un menor interés desde la perspectiva política por el menor compromiso que presenta nuestra política internacional con estas

regiones, considerando además las dificultades logísticas que se presentan para el despliegue de una fuerza lejos de la base natural y con dificultades para obtener abastecimientos requeridos en la zona de empleo, siendo especialmente Afganistán la zona de mayor riesgo de vida y África la de mayor riesgo sanitario.

## CAPÍTULO VII:

# EMPLEO DEL MÉTODO PROSPECTIVO PARA DEFINIR EL USO DE LA FUERZA DE PAZ COMBINADA “CRUZ DEL SUR”

---

### A. Antecedentes

Luego de haber descrito cómo está compuesta la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, hemos considerado necesario analizar diversos casos en donde Chile ha sido representado a través de las Fuerzas Armadas en distintos acontecimientos, relacionados con Operaciones de Paz o con semejanzas que permiten homologar dichas acciones en función del tiempo.

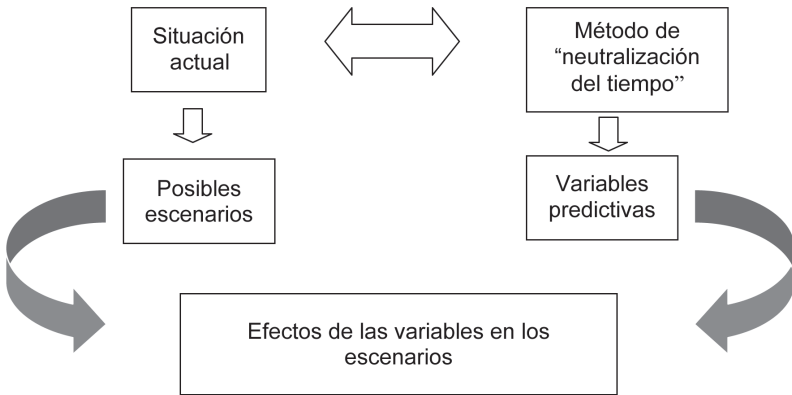
Para esto se ha analizado en conjunto un total de tres casos en los cuales se puede observar el empleo de fuerzas chilenas en Operaciones de Paz, en el marco de Naciones Unidas: Timor Oriental, Irak y Haití. A partir de ellos se han seleccionado solamente tres casos bajo sus semejanzas y repetición de situaciones equiparables con el propósito de desarrollar un análisis prospectivo de dichos casos, los cuales se han diferenciado por medio de una adaptación propia al método del profesor Bertrand Lang, denominado “neutralización del tiempo” (explicado en el Capítulo III de este libro). Para su efecto, estableceremos elementos comunes, básicamente empleando el método analógico e inductivista de la misma teoría debido a que consideramos que en los casos estudiados se pueden encontrar elementos reconocibles en la actualidad o que podrían ser comunes a una hipotética situación en el futuro, lo que permite validarlas con otros métodos prospectivos.

Los casos no han sido seleccionados al azar ya que en cada uno de ellos la acción de nuestro país se ha desarrollado en distintos escenarios geográficos y políticos. El primero, muy distante al territorio nacional pero importante desde la perspectiva de la política exterior, siendo el que marca el inicio por motivacio-

nes político-económicas de la participación de Chile en las Operaciones de Paz. El segundo se ha escogido por ser una fuente de un recurso necesario para toda la ciudadanía (petróleo), donde el país se involucraba en uno de los principales conflictos de la política internacional; el tercero, más cercano geográficamente, donde las motivaciones de nuestra participación asume un carácter más regional y en el cual vemos la evolución de nuestra participación en este tipo de misiones.

**Figura 7.1.**

Análisis del empleo hipotético de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” y sus posibles consecuencias



Para realizar un análisis prospectivista adecuado, una vez estudiados y analizados los casos, hemos definido una serie de variables semejantes y coincidentes (12) en los tres casos desarrollados a continuación, los cuales nos permiten comprender, parte por parte, el todo de la acción chilena. Gracias a los elementos comunes entre ellos podemos observar por qué el gobierno chileno, conforme a su política exterior, ha decidido actuar y cómo lo ha hecho. Estas variables deducidas son:

1. Inestabilidad política en el país de conflicto.
2. Presencia del fenómeno del “caudillismo” en el país en conflicto.

3. La inestabilidad afecta de una u otra manera la política internacional de Chile.
4. La intervención chilena en la política interna del país en conflicto permitía visualizar efectos a corto plazo en el país intervenido y la comunidad internacional.
5. Hubo consecuencias a largo plazo que no fueron ponderadas en su momento.
6. La intervención en otro país mejoró la "estatura estratégica" de Chile.
7. La intervención en otro país tuvo consecuencias en la política interna de Chile.
8. La motivación chilena iba acorde a los objetivos nacionales.
9. El binacionalismo tuvo o no efectos en la política exterior chilena.
10. El beneficio obtenido a nivel nacional compensó los costos económicos.
11. Las Fuerzas Armadas se vieron beneficiadas en su preparación.
12. Se produjeron cambios en la percepción pública de la defensa nacional.

## **B. Estudio de casos**

### ***Caso 1: Timor Oriental***

#### *1. Antecedentes*

Timor se encuentra en el Asia Pacífico y es una de las 13.600 islas que conforman el archipiélago malayo. Invasión su parte oriental por Portugal en 1520 y ocupado militarmente por Holanda en su parte occidental en 1613, su límite fronterizo fue definido a inicios del siglo XX, dividiéndose definitivamente en Oriental y Occidental; la parte holandesa fue anexada a Indonesia en 1956, y la parte portuguesa se mantuvo como colonia de Portugal hasta 1975. Este año se generó en Portugal, metrópoli colonial de Timor Oriental, la denominada "Revolución de los Claveles" que consistió en un levantamiento militar en contra del régimen dictatorial establecido en 1926 por Antonio de Oliveira Salazar (salazarismo), realizándose profundos cambios en la política interior y exterior lusa, dejando de lado a sus colonias,

lo cual no solo afectó a Timor Oriental, sino que también a Mozambique y Angola.

Timor Oriental, declarado por la ONU como Estado no autónomo, comenzó el proceso de descolonización instalando Portugal un gobierno provisional mientras se realizaran elecciones presidenciales en su ex colonia, la población se encontraba fraccionada en tres partidos:

- a. Unión Democrática de Timor Oriental (UDT), la cual estaba conformada por la pequeña burguesía promoviendo una unión federativa con Portugal.
- b. FRETILIN o la Asociación Demócrata Independentista de Timor Oriental, con una base popular y los más revolucionarios, consideraban que la independencia era el siguiente paso a seguir.
- c. Asociación Popular Democrática de Timor Oriental, con un leve apoyo de la comunidad musulmana de Timor Oriental, se encontraba infiltrado por servicios de inteligencia de Indonesia, ellos apoyaban la anexión a este país. Este partido cambió de nombre a AITARAK, Foro por la Unidad, la Democracia y la Justicia.

Ese mismo año se realiza un referéndum donde gana el FRETILIN, al cual ya se encontraba anexionado al UDT, pero el resultado no fue bien visto por AITARAK, el que promueve la guerra civil, la cual fue la excusa perfecta que tuvo el presidente de Indonesia, Suharto, para ocupar Timor Oriental, anexionarlo y tomarse el territorio aduciendo que Portugal lo había dejado abandonado y que debía proteger las fronteras; luego se conoce que esta anexión no solo se debió a una simple protección de espacio sino que entre la ex colonia portuguesa y Australia había una plataforma submarina donde se presume que hay petróleo. El régimen implantado por Suharto, en esta sección de la isla, se basó en una fuerte presencia militar, con milicias que aplicaban gran violencia a los ciudadanos “erradicando o liquidando a los timorenses y sus expresiones culturales y religiosas” (Toro, 2000, p. 51); esta ocupación duró 23 años, con más de 200.000 muertos, la cual se realizó en pleno período de la “Guerra Fría”, lo que hizo que las grandes potencias, en especial EE.UU. y Gran Bretaña, no

tomaran mucho interés en la acción de Suharto ya que lo veían a él como un aliado en Asia, región donde se había trasladado el enfrentamiento entre los dos grandes bloques que disputaban el dominio del mundo, durante este período.

Aunque eran conocidos los ataques de las milicias de Indonesia al pueblo de Timor, Estados Unidos y Australia no condenaron la acción de Suharto ya que había abierto la economía de la región a los "capitales extranjeros y se había transformado en un aliado de Estados Unidos al derrotar el comunismo" (Toro, 2000, p. 55). En 1976 se ejecuta de hecho la anexión de Timor Oriental a Indonesia, la cual dura 20 años.

Los ciudadanos de Timor Oriental durante la larga ocupación de Indonesia vivieron en un régimen en extremo opresivo, sustentado en causar temor para no permitir la resistencia al desarrollar un fuerte sistema de represión, trasladando a los criminales de Indonesia a la isla para que se establecieran y reemplazaran a los timorenses negando "sus señas de identidad, de la imposición de la cultura dominante, incluidos su lengua y su sistema de valores" (Toro, 2000, p. 51) con graves violaciones a los derechos humanos, altos índices de desempleo, desnutrición, enfermedades y bajos niveles de escolaridad; los indonesios se concentraron en eliminar a los profesores y profesionales para evitar que los jóvenes tuviesen ideas propias sobre la situación en que vivían. El FRETILIN nunca se desarmó, aunque su principal líder, José Gusmao, conocido como Xanana, el caudillo principal de esta fracción, fue capturado en 1992 y condenado a 20 años de prisión. En 1995 se intensificaron los ataques a los ciudadanos prohibiendo la libertad de expresión, la comunicación con el exterior y nuevas matanzas, aumentando el número de desaparecidos, en especial los menores de edad considerados por la dictadura de Indonesia como los núcleos de concentración de oposición.

### *Solución internacional*

En 1960 la ONU declara a Timor Oriental como territorio no autónomo, dependiente de Portugal y en 1975 no reconoce la integración a Indonesia exigiendo el retiro de las Fuerzas Armadas

indonesias, pero esto no tuvo resultado y no siguió insistiendo, se cree que esto se debió a la gran influencia que tenía Estados Unidos en este organismo, país que tenía proyectos en común con Indonesia al encontrarse dentro de sus aliados en el contexto de la “Guerra Fría”, sin embargo la Organización mantuvo en observación esta situación, manteniendo conversaciones con Indonesia y Portugal para solucionar el conflicto.

Solamente en 1997, cuando ya Suharto no era presidente de Indonesia, se llega a un acuerdo entre ambos países, los que proponen distintas soluciones: B.J Habibie, presidente de Indonesia proponía que Timor Oriental debía ser autónomo, sin embargo se debería mantener la soberanía de su país encargándose de la economía, política exterior y finanzas, y por su parte Portugal consideraba que la autonomía debía ser provisional. Ambos gobiernos concuerdan en que debería realizarse un referéndum, el cual debía ser organizado y vigilado por la ONU.

Las Naciones Unidas envían una primera misión, UNAMET, para organizar aquellas elecciones, realizando una campaña de información para que los ciudadanos se inscribiesen para las elecciones para escoger entre AITARAK (pro autonomía de Indonesia) y el Consejo Nacional de Resistencia de Timor Oriental (independentista). Este referéndum demostró que más de un 75% de la población no apoyaba la autonomía y quería la independencia, esta respuesta causa que el partido de AITARAK y su jefe, Herminio da Silva da Costa, negara los resultados pidiendo una revisión o si no “estamos dispuesto a destruirlo todo” (Toro, 2000, p. 63); la violencia continuó, más de la mitad de la población escapó de sus hogares buscando asilo en otras islas del archipiélago, se atacó a la Iglesia Católica y cinco funcionarios de UNAMET fueron asesinados por las milicias.

Estos asesinatos causaron que en septiembre de 1999 la misión se retirara a Australia, y la ONU, en cooperación con los miembros de APEC, envían una Fuerza Multinacional, INTERFET, dentro de la cual se encontraba comprometida la participación de Chile, para restablecer la paz y seguridad, y se facilitarían las operaciones de las ONG para la asistencia humanitaria y apoyar la acción de UNAMET en la realización del



referéndum; a diferencia de su antecesor, dada los altos riesgos, a INTERFET se le autoriza a utilizar la fuerza si es necesario. Esta misión es comandada por Australia, por ser la potencia militar más fuerte en la región; su objetivo principal era retirar al ejército y policía de Indonesia del territorio de Timor Oriental, que ascendía a 15 mil hombres.

### *Participación chilena y repercusiones*

Chile como país miembro de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) participó en la reunión realizada en Auckland, Nueva Zelanda, en septiembre de 1999 donde dos puntos marcaban la agenda:

1. La próxima reunión de la Organización Mundial de Comercio.
2. La violencia en Timor Oriental.

La delegación chilena era encabezada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el Ministro de Relaciones Exteriores José Miguel Insulza, quienes llevaban como propósito principal obtener la sede para la próxima reunión de la APEC en el año 2004.

Como el mandato de la APEC no consideraba el manejo de crisis como la planteada en Timor Oriental, por medio del mecanismo de las reuniones "ad hoc" de Cancilleres, los representantes de los países integrantes de la APEC, consensuaron una declaración en la cual manifestaron que una intervención en Timor Oriental era inevitable y necesaria considerando para la misma una fuerza internacional, en la cual se comprometían todos los integrantes de la APEC a participar bajo un mandato del Consejo de Seguridad.

El propio Presidente Habibie de Indonesia, participante del consenso, somete la solicitud al Consejo de Seguridad de la ONU donde se toma la acción inmediata estableciendo la Resolución 1204 (1999), autorizando una fuerza internacional (INTERFET) liderada por Australia para restaurar la paz en Timor Oriental.

Australia como país líder consulta oficialmente en el ámbito de la ONU la magnitud y componentes de la fuerza chilena que integrará INTERFET. La falta de coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa no permitió una adecuada y oportuna respuesta a una situación que se debió planificar oportunamente, ya que “existía aún 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 pareciera como “lejano” y fuera de la región americana” (Le Dantec, P; 2006; p. 125).

En febrero del año 2000, la INTERFET transfiere su mandato a la misión de transición de la ONU en Timor Oriental, UNTAET, la cual estaba destinada a capacitar a las autoridades legislativas durante la transición al nuevo sistema democrático. Chile participó de esta misión con un pelotón de helicópteros del Ejército de Chile, 45 Oficiales y 118 Suboficiales, los cuales recibieron el apoyo logístico en lo referido a alimentación y sanidad del Ejército de Portugal, con una duración de dos años, hasta el término de esta misión. A continuación, se envía una misión de apoyo a Timor Oriental, su mandato consistió en proveer asistencia a las estructuras administrativas y políticas para asegurar su estabilidad, asistir a la formación del servicio de policía y la creación de nuevas leyes y contribuir al mantenimiento de la seguridad interna y externa, esta misión estuvo presente en Timor Oriental hasta el año 2005; en ella, Chile participa con Oficiales de Carabineros y Oficiales de la Policía de Investigaciones durante el año 2002.

La principal preocupación de las fuerzas chilenas fue el traslado de personal civil y militar, salvamento, exploración, transporte de alimentos y medicamentos, su aporte se basó en el compromiso asumido por ser miembros de APEC, además de proyectar su política exterior a las zonas donde tiene interés, en este caso económico, ya que un conflicto en los territorios ubicados en el océano Pacífico puede perjudicar los tratados comerciales que tiene nuestro país. Para las Fuerzas Armadas significó, como describe el Coronel Rodrigo Bisbal, que:

*se gana mucho por el hecho de compartir con otras naciones, con otros ejércitos. Se gana en capacitación y experiencia y por el con-*

*tacto con otras culturas, al poder conocer cómo se organizan, cómo trabajan y además al tener que volar en otras condiciones, totalmente diferentes (Salinas, Vidal, 2003).*

El demostrar interés en la mantención de la paz y seguridad en Timor Oriental obedeció, básicamente, a la necesidad de Chile de prestigio internacional, su compromiso con el multilateralismo y la presencia que tiene sobre el Pacífico, las cuales solo pueden ser mantenidas por medio de la asociación con otros países y la inclinación que demuestre sobre el desarrollo de la región. Chile no siguió participando una vez terminada la misión en el 2005.

## *2. Deducciones del caso*

En el presente caso, al igual que en el anterior, se puede evidenciar una situación de inestabilidad política interna, producto del vacío de poder dejado con la retirada unilateral de Portugal en su calidad de potencia colonial y la ocupación del territorio por parte de Indonesia, situación que, agravada con las trasgresiones a los derechos humanos de los timorenses por parte de la potencia de ocupación, motivó la intervención de la comunidad internacional.

La participación chilena está basada en sus compromisos internacionales, especialmente con la comunidad del Asia Pacífico como integrante de la APEC, lo que sin duda está acorde con los objetivos nacionales de desarrollo que en este sentido se basan en la libertad de intercambio comercial; además, su presencia se justifica con la política multilateral del país ya que actúa asociado con otras naciones para la obtención de la paz de este territorio, en este caso no hay una acción unilateral, ni binacional sino multilateral.

Este caso marca la brecha que mantenía Chile en su política internacional, entre la retórica de la cooperación en el marco del multilateralismo y la realidad de la voluntad de la concreción de la misma. Aquí queda patente el hecho de que las fuerzas militares y policiales, empleadas en Operaciones de Paz, constituyen una herramienta de multilateralismo y la política exterior.

Los efectos de corto plazo eran plenamente visualizables y en la práctica constituía la pacificación de un territorio en conflicto, donde se presentaba una catástrofe humanitaria. Para Chile, además, eran los de demostrar un mayor compromiso con la seguridad cooperativa en una región con la cual se estaba en plena negociación de tratados comerciales; junto con ello, el haber desplegado medios de helicópteros, el Ejército, contando con una logística propia a una distancia superior a los 10.000 km de su base, dio a conocer una capacidad real que pocos países con el nivel de desarrollo de Chile lo pueden lograr, mejorando de esta manera la “estatura estratégica” con que es visto por otros Estados.

Desde la otra perspectiva, sin ser la primera misión de estas características en que participa Chile, constituye un hito a partir del cual el Ejército, hasta ese momento reacio a participar de la seguridad cooperativa en el ámbito de la ONU, se abre al mismo y marca el momento en que paralelamente la comunidad política comienza a preocuparse del tema, dictando leyes ad hoc y discutiendo en el Congreso la conveniencia o no de este tipo de participaciones. De similar relevancia es la visita que el Presidente Ricardo Lagos efectúa a las tropas en terreno, demostrando por primera vez el interés del Ejecutivo en este tipo de participación de las Fuerzas Armadas, lo que motiva una mayor presencia y escrutinio por la prensa lo que se transforma en una mejoría de la percepción pública de la función militar. En síntesis, para las Fuerzas Armadas y la política de Defensa, Timor Oriental constituye el punto de no retorno, donde se asume como parte de la doctrina de empleo de los medios, la participación en fuerzas de paz multinacionales.

Finalmente, los eventuales costos de esta participación fueron compensados con creces con la credibilidad obtenida entre los participantes de la APEC y en la esfera de la ONU.

## ***Caso 2: Irak***

### *1. Antecedentes*

La invasión y ocupación realizada por Irak a Kuwait en 1990, más conocida como la Guerra del Golfo Pérsico, tiene como

antecedente la guerra llevada a cabo durante la década de los 80 entre Irak e Irán. Esta guerra fue iniciada a causa de conflictos territoriales e ideológicos, cuando Saddam Hussein desconoce los acuerdos de Argel de 1975, deseando anexar a su territorio la región de Shatt al-Arab, en especial las islas Tumb, al ser estas ricas en petróleo.

El sueño panárabe de Hussein y de su partido "Bass" se veía afectado por el nuevo gobierno del Ayatollah Jomeini, líder político y espiritual iraní quien, para finales de la década de los 70, incentivo al pueblo chiita residente de Irak, más de la mitad de la población, a derrocar al régimen sunita de Hussein y considerar su partido político como una amenaza para el Islam, sin embargo la crisis que golpeaba al pueblo iraní fue aprovechada por Hussein para invadir el país, suscitando una guerra de grandes magnitudes, donde no solamente se involucran los países de la región del Golfo Pérsico, también grandes potencias internacionales, en especial Estados Unidos, que tenía inversiones en las empresas petrolíferas de la región; su apoyo prestado Irak, no solo fue motivado por el factor económico también los mandatarios norteamericanos y occidentales reconocían en el Ayatollah Jomeini un fuerte líder espiritual que lograría hacer triunfar a la cultura fundamentalista musulmán, opuesta a la tendencias políticas democráticas occidentales. Por esta razón ven en el régimen de Saddam Hussein un "freno al integrismo islámico que se estaba desarrollando en Irán y que ponía en peligro los intereses occidentales en la región" (Villagra, 2003).

Este conflicto armado duró 8 años, ambos países contaron con el apoyo de las principales potencias, las que los abastecían de armas de toda índole, en especial químicas. El uso de gases tóxicos para combatir al enemigo, por ambas partes, y la gran resistencia mostrada por ambos pueblos, con cifras que superan el millón de muertos, en su mayoría iraníes, caracterizó a esta guerra.

Al finalizar el conflicto, Irak se vio diezmado económicamente por lo que se realizó una política económica, basada en la sobreexplotación de petróleo para la reconstrucción de las zonas

afectadas y realizar el pago de los créditos internacionales que debieron pedir a Estados Unidos y Kuwait para armarse, el cual ascendió a 80 mil millones de dólares.

Como se ha mencionado, el plan de Saddam para la recuperación de su país era aumentar la producción de petróleo, creando centros de extracción en las islas Warbad y Bubián, frente a la costa de Kuwait. También propuso en la reunión de la OPEP, en julio de 1990, subir el costo del barril, pero la reacción a esto fue contraria, considerando la mayoría de los países miembros, en especial Kuwait, que debía tener un menor costo. Como reacción, Saddam consideró que esta política era de agresión para su nación y sugiere la existencia de una coalición entre el Estado de Kuwait y Estados Unidos para no permitir su recuperación económica. Así mismo, acusó a Kuwait por el robo de petróleo en los yacimientos de los campos de Rumalia, zona ubicada en la frontera de ambos países, mientras que Irak estaba en guerra contra Irán, la suma de este robo ascendía, según ellos, a 2.400 millones de dólares.

El conflicto armado se gatilla cuando Bagdad de forma unilateral teniendo como excusa la presunta acción de Kuwait, en agosto de 1990, ocupa este territorio y lo anexiona. Su primer ataque fue al palacio del emir Jaber Al-Sabahesta, luego de esto capturó civiles y turistas con el fin de intercambiarlos como prisioneros de guerra, saqueó suministros de medicamentos y de alimentos, censuró a la prensa e instaló un gobierno dependiente de Bagdad, así Kuwait pasa a convertirse, según Hussein, en la 19ª provincia de Irak.

Esta situación causó gran malestar tanto a los Estados Árabes, los que consideraban que el gobierno de Saddam Hussein, después de la guerra con Irán, se había convertido en un gran peligro para todos los países de la región al ver la crudeza con que trataba a los ciudadanos iraquíes no sunitas (chiitas y kurdos), y también dentro de los organismos internacionales y las potencias que alguna vez habían apoyado el régimen de Hussein.

### *Solución Internacional*

La respuesta internacional de este ataque y anexión ilícita por parte de Bagdad no tardó en llegar. Por resolución 660 del Consejo de Seguridad (6 de agosto de 1990) se realiza un embargo internacional a Irak, prohibiendo la venta de crudo, entregando las raciones necesarias de alimentos y medicamentos para la subsistencia del pueblo, como se estipula en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en su artículo 41. La ONU condena a Irak (ver S/Res/678), dándole hasta el 15 de enero de 1991 para desalojar Kuwait y proceder luego a la restauración de la independencia de este emirato. Esto no fue así, y siguiendo el artículo 42 de la Carta, el 16 de enero el Consejo de Seguridad autorizó a sus Estados miembros atacar Irak, por aire y por tierra. Se inició una campaña militar formada por una coalición de 31 países, liderada por Estados Unidos, para que el ejército iraquí fuera expulsado del territorio de Kuwait y se les autorizó a usar todos los medios necesarios para obligar a Irak a hacerlo (retirar su ejército) y a restaurar la paz y la seguridad internacional en el área.

El despliegue de la coalición liderada por Estados Unidos se inicia en la madrugada del 17 de enero con intensos bombardeos a Irak y Kuwait, teniendo como objetivos la evacuación de Kuwait y la destrucción de la dictadura impuesta por Saddam. La acción se dividió en dos fases: la primera caracterizada por ataques aéreos frente a los cuales Irak desplegó una ofensiva con misiles en contra de Arabia Saudita e Israel, sumado a esto, el día 25 del mismo se ejecuta un derrame de petróleo intencional por parte de Irak en las costas de Kuwait.

La segunda fase del conflicto, la cual solamente duró cinco días, consistió en una embestida terrestre aliada al sur de Irak y en los territorios aún ocupados en el Emirato, esta fase logró la expulsión definitiva de las tropas iraquíes del territorio de Kuwait. El 28 de febrero de 1991, Kuwait fue liberada de las fuerzas iraquíes y el Consejo de Seguridad, por medio de la resolución 687, estableció el cese el fuego y se creó una zona desmilitarizada en la frontera de ambos países.

La resolución 687, de abril de 1991, estableció que las fuerzas iraquíes debían desocupar definitivamente el Emirato y la creación y despliegue de una Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak y Kuwait (UNIKOM) en la zona desmilitarizada en la frontera de ambos países, y así evitar las violaciones y acciones hostiles y proteger el canal de Khawr'Abd Allah.

Este mismo mandato crea una Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) para asistir a la Agencia Internacional de energía Atómica (IAEA), con el propósito de realizar inspecciones a las capacidades nucleares de Irak, el retiro de los armamentos químicos y biológicos y supervisar la destrucción realizada por los ataques de los misiles iraquíes. Esta Comisión fue compuesta por: Alemania, Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Indonesia, Italia, Japón, Holanda, Nigeria, Noruega, Polonia, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela.

#### *Participación chilena y repercusiones*

Durante la Guerra Fría las Misiones de Paz se caracterizaban por observar y separar a las fuerzas en disputa al interior de un Estado; United Nations Irak Kuwait Observation Mission (UNIKOM), la primera Misión de Paz al finalizar la Guerra Fría, sienta un precedente pasando de ser observadores a un sistema de imposición de la paz (Carrasco, Tripodi; 2001).

Al establecerse UNIKOM en abril de 1991, la ONU solicitó a Chile su apoyo en esta misión la cual se vio materializada en agosto de ese mismo año, con una unidad de helicópteros UH-1H, 55 oficiales y 134 suboficiales de la Fuerza Aérea, conocida como "Tarea de Paz Chile I", cuya misión era "verificar la zona desmilitarizada en la frontera entre Irak y Kuwait, con misiones de reconocimiento, observación, evacuación aeromédica, enlace, transporte de personal y carga" (CECOPAC).

Chile participó en UNIKOM motivados por la inserción de Chile en el concierto internacional, la apertura al nuevo mundo globalizado al finalizar la Guerra Fría y el fortalecimiento del lazo con la ONU, ratificado con la firma de la Carta en 1947 en pos de la paz. La participación en esta misión fue reconocida por



parte de los países miembros del Consejo de Seguridad hacia Chile, demostrando la preparación del contingente humano de las Fuerzas Armadas chilenas por el rápido y eficiente despliegue en la zona.

La participación de "Tarea de Paz Chile I" desde agosto de 1991 a diciembre de 1992 en la zona, llevó a una nueva solicitud por parte de la ONU para relevar a las fuerzas alemanas integrantes de UNSCOM en Bagdad en 1996; esta misión fue especialmente creada para la observación de armas de destrucción masiva. La petición a Chile fue hecha directamente por el Consejo de Seguridad en vista del retiro de las fuerzas alemanas las cuales habían participado con helicópteros y aviones durante 5 años con mucho éxito, teniendo a cargo el apoyo y transporte de los principales delegados, diplomáticos y militares de la misión en Irak para observar y realizar el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva (químicas y biológicas) en manos del gobierno iraquí. En esta misión, conocida como "Tarea de Paz Chile II", nuestro país participó con 5 helicópteros Bell UH- 1H, 13 oficiales y 29 suboficiales, su misión fue apoyar el "Trabajo de ubicación y eliminación de la totalidad del armamento de destrucción masiva de tipo químico, bacteriológico y nuclear como también la destrucción de misiles de alcance superior a los 150 km y efectuar evacuaciones aeromédicas" (FACH).

Después de un año de la participación del grupo de helicópteros y personal de la Fuerza Aérea de Chile (FACH) en apoyo a las actividades de control de los inspectores de la misión UNSCOM, como consecuencia de las malas relaciones entre esta misión y el gobierno de Bagdad, las fuerzas chilenas se vieron involucradas en conflictos internacionales no buscados, ni deseados.

La negativa del gobierno de Hussein a permitir que los inspectores de UNSCOM pudieran controlar los sitios presidenciales, los ministerios y otros denominados soberanos, fue subiendo de tono, dificultando la actividad de control sobre las armas de destrucción masiva y químicas, lo que implicó de una u otra manera a los pilotos de las aeronaves nacionales quienes, acorde al convenio firmado entre el gobierno de Iraq y la ONU,

debían ser acompañados durante los vuelos por un piloto iraquí. Estos quisieron controlar las rutas y dirigir durante el vuelo a los pilotos, no siendo aceptado, lo que motivó que el Ministro de Relaciones Exteriores iraquí presentara una protesta formal ante la Organización y el Consejo de Seguridad, indicando que Irak soberanamente impediría los vuelos de helicópteros sobre áreas residenciales, donde no podía garantizar la seguridad de las aeronaves, ni tampoco sobre los sitios presidenciales y protegidos.

El Director Ejecutivo de UNSCOM, el australiano Richard Butler, apoyó a los pilotos chilenos indicando que durante los vuelos “la palabra final respecto a la conducción de los helicópteros la tenían los pilotos de la Fuerza Aérea de Chile”(ONU; 1998; 22/01). En el mismo sentido obstructivo fue considerada la negativa de Irak a que la base terrestre de los helicópteros estuviera en el aeropuerto de Rashed en Bagdad, derivándola al aeropuerto de Habbaniyah, bastante más lejana y con menos facilidades.

En este mismo período, se produjeron reclamos por parte de las autoridades iraquíes por actuaciones individuales del personal de Chile, sin mayor trascendencia; sin embargo la situación entre UNSCOM y el gobierno de Irak fue empeorando paulatinamente, manteniendo este último la negativa a las acciones de los inspectores en ciertos lugares. El momento más complicado se produjo cuando Saddam Hussein acusa a UNSCOM de estar infiltrado por la Central de Inteligencia de EE.UU. (CIA), producto de una entrevista a un diario israelí, donde el Jefe de Inspectores, Scott Ritter, reconoce indirectamente este hecho. A partir de esta situación la relación se empeora y el último relevo de personal chileno, en el año 1998, antes de retornar al país es obligado por la aduana iraquí a pasar sus maletas y efectos personales por una revisión, lo cual no es aceptada por tratarse de bultos que estaban protegidos por convenciones diplomáticas, quedando en consecuencia estos elementos confiscados y bajo la responsabilidad de las autoridades iraquíes, debiendo regresar este personal sin su equipaje.

Esta situación derivó en diversos documentos de protesta entre el gobierno de Chile, la ONU y el gobierno iraquí, culmi-

nando este incidente con una acusación por parte de Irak ante el Consejo de Seguridad la cual culpaba de contrabando al contingente chileno remitiendo un video del momento en el cual, solamente en presencia de autoridades de Irak, se abrieron los bultos y maletas personales de la dotación considerándose como contrabando de obras patrimoniales, los recuerdos y cuadros comprados en ferias artesanales. La segunda Guerra del Golfo y la caída del gobierno de Hussein terminó con esta acusación nunca comprobada.

Como efecto de las declaraciones de Ritter y la posición cada vez más extrema del gobierno de Bagdad, la situación fue empeorando hasta que el 31 de octubre de 1998 Saddam Hussein suspende unilateralmente las actividades de UNSCOM en Irak. El Consejo de Seguridad trata de revertir esta medida sin mayor éxito hasta que Butler resuelve evacuar en 24 horas a todo su personal a Bahrein, alegando "razones de seguridad", dicha evacuación incluyó, previa consulta al representante permanente de Chile ante ONU (ONU; 1998; 11/11), a la totalidad del personal de la FACH, quedando el material, entre los cuales se encontraban los 5 helicópteros y su apoyo en tierra, abandonados en Irak.

Después de un tiempo prudente y considerando que no se vislumbrase ninguna posibilidad de que UNSCOM retornara a Bagdad, dado que ya estaba en marcha la crisis que desembocaría en la segunda Guerra del Golfo, el personal chileno fue repatriado desde Bahrein. Luego de largas negociaciones con ONU dado que esta situación no estaba considerada en el Memorando de Entendimiento suscrito entre las partes involucradas, la Organización accedió a compensar económicamente por las pérdidas materiales al gobierno de Chile, lo que se concretó satisfactoriamente para ambas partes durante el año 2001.

Gracias a la labor realizada por los integrantes de la Fuerza Aérea chilena en ambas misiones, especialmente por el rápido despliegue de "Tarea de Paz Chile II", Chile tuvo una gran participación en las siguientes acciones de toma de decisiones de la ONU, teniendo nuestro país un reconocimiento político en Relaciones Internacionales, a saber: la continua renovación

como país invitado del Consejo de Seguridad, ya que generó confianza entre aquellos países integrantes de este organismo estableciendo canales de cooperación entre las distintas fuerzas políticas y militares. Chile ejerció la presidencia del comité, en enero de 2003, que definió y aplicó las sanciones para los miembros de Al Qaeda y los talibanes en los ataques a las Torres Gemelas en 2002.

En febrero de 2003, al participar como miembro temporal del Consejo de Seguridad, debió votar por el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva en Irak mediante una intervención militar, posicionando a Chile en el ojo de los observadores internacionales ya que se contraponen al propósito de Estados Unidos de ejecutar una nueva guerra en contra de Irak. Esta situación generó bastantes discusiones al interior del país, ya que existían quienes planteaban que la negativa a la intervención militar perjudicaría las relaciones con el país del norte, sin embargo la realidad de la ciudadanía era opuesta ya que en una encuesta realizada por la ONG LatinoBarometro - Santiago mostraba que el 85% de la población no apoyaba el uso de la fuerza en Irak (Valencia, 2003).

Un año más tarde Chile fue escogido entre los miembros del Consejo de Seguridad para continuar presidiendo las decisiones del Consejo.

En el ámbito político interno, el desafío planteado por la ONU de participar en UNIKOM motivó al Gobierno de replantear las formas de participación en Misiones de Paz, así en noviembre de 1996 se promulga el Decreto Supremo n° 94: "La Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz", en el cual "se establecieron por primera vez los criterios políticos estratégicos para el empleo de las Fuerzas Armadas y de Orden en Misiones de Paz, como así mismo, el procedimiento para la toma de decisiones del Gobierno, frente a la participación en misiones internacionales" (CECOPAC, 2009: 3), formalizando que la decisión de participar en Misiones de Paz debe ser en conjunto con los líderes de Gobierno y las Fuerzas Armadas.

## 2. *Deducciones del caso*

Como hemos visto, la invasión de Irak a Kuwait generó un gran revuelo internacional y, aunque no es un conflicto interno como el caso de Timor Oriental y el de Haití, como se dará a conocer más adelante, hay una serie de variables similares.

Referirnos a una inestabilidad política propiamente tal resultaría un poco confuso, ya que el gobierno impuesto por Hussein en Irán fue manipulado por él, de tal forma que al existir un gobierno autoritario no es posible decir que haya una lucha interna por quien poseía el gobierno del país, sin embargo las innumerables violaciones a los derechos humanos contra los ciudadanos iraníes causó inestabilidad social, ya que quienes eran contrarios al régimen eran asesinados, por tanto se presenta una inestabilidad general al interior del país, al igual que en Timor Oriental.

El conflicto afectó a la política internacional de Chile, especialmente en el área económica ya que se consideraba que la obtención de grandes fuentes de petróleo por parte de un solo país, haría subir los precios del combustible, así los efectos a corto plazo de la intervención chilena en el país permitirían una estabilidad en el precio de este recurso. Además la intervención permitiría el fin del conflicto y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de Irán.

La participación en UNIKOM como en UNSCOM mejoró sin lugar a dudas la estatura estratégica de Chile; ambas hicieron notar, una vez más, la importancia que es para el país y su gobierno el mantenimiento de la paz y los derechos humanos. Esto también permitió a nivel interno reformular la política en cuanto a la participación en misiones de paz, elevando los estándares nacionales con el fin de tener una voz más fuerte en el concierto internacional.

Nuevamente la cooperación en conjunto con Fuerzas Armadas extranjeras permitió un mayor desarrollo de las nacionales, no solo en el ámbito cultural sino que también a esferas de sus capacidades, ya que se debió coordinar desde Chile todo el des-

pliegue del personal y helicópteros, el cual fue rápido, efectivo, y sirvió para demostrar a la comunidad internacional la organización y capacidad de, en este caso específico, la Fuerza Área chilena, como también el profesionalismo del personal que la integra. De manera proporcional y en un ámbito interno, esta experiencia permitió comparar la buena preparación del personal así como el buen nivel de las herramientas de trabajo de la rama.

### ***Caso 3: Haití***

#### *1. Antecedentes*

Haití, localizado en el Caribe Atlántico es parte de la isla conocida como La Española, limitando en su frontera oriental con República Dominicana, siendo su capital Puerto Príncipe. Con una superficie de 27.750 km<sup>2</sup>, su historia dista de ser una donde la paz y la tranquilidad del Caribe está presente.

Desde su independencia en 1804 la violencia, tanto en su territorio como en República Dominicana, parte oriental de la isla, fueron presa de abusos a sus ciudadanos. La invasión de Estados Unidos a la isla en 1934 apoyó y promovió el gobierno de una sola familia, los Duvalier, hasta que el último de sus presidentes, Jean Claude Duvalier, conocido como Baby Doc, fuera derrocado en febrero de 1986 a causa del descontento popular, siendo regular que en la década de los 70 los haitianos escaparan a Florida y Bahamas, en busca de nuevas perspectivas a causa del fuerte régimen aplicado por Duvalier.

Al gobierno de Duvalier le sucedieron una serie de golpes de Estado liderados por un sinnúmero de caudillos, en su mayoría juntas militares, donde quienes las incentivaban olvidaron la lucha por la reivindicación de sus ciudadanos y la superación de la pobreza, lo que ha llevado constantemente a gobiernos dictatoriales y ambiciosos. En 1990 el gobierno provisional del General Prosper Avril pide a la ONU que observe las primeras elecciones democráticas, llevando a cabo un plan de asistencia electoral (ONUDEM). Con una mayoría de votos fue elegido un sacerdote católico, miembro de Frente Nacional para el Cambio y la Democracia, Jean Bertrand Aristide; y para

la ONU y los ciudadanos haitianos esta esperaba ser la tan añorada paz, pero no fue así ya que solamente 9 meses después un nuevo golpe de Estado, llevado a cabo por el general Raoul Cédras, fue derrocado el primer Presidente electo democráticamente.

Tanto la Organización de Estados Americanos (OEA) como la ONU condenaron este golpe de Estado, decretándose un bloqueo económico en busca de la abdicación de Cédras y formalizando una Misión para Observar los Derechos Humanos en la isla comandada por EE.UU. (MICIVIH), la cual fue declarada indeseable por la junta militar. El Consejo de Seguridad de la ONU en julio de 1994 autorizó a los Estados Unidos a crear una fuerza multinacional, la cual contaba con la autorización de utilizar "todos los medios necesarios para facilitar la salida de los dirigentes militares y el regreso de Aristide al país" (ABC Naciones Unidas, 1998, p. 69) quien se encontraba refugiado en Estados Unidos. En septiembre del mismo año se llega a un acuerdo, las negociaciones fueron dirigidas por el ex presidente norteamericano Jimmy Carter, este consistía en el retiro de los militares, levantamiento del embargo económico y la realización de elecciones libres y democráticas ya que el gobierno del presidente Aristide terminaba en octubre de 1994 y la Constitución de 1987 no permite su reelección por un segundo mandato consecutivo.

La retirada de los militares corruptos, por motivo del acuerdo, llevó a que otros muchos policías y militares haitianos huyeran por miedo a las represalias que pudieran realizarse en contra de ellos por el retorno de Aristide, quedando los recintos militares y policiales vacíos, sin nadie que resguardara la paz de la ciudadanía, había una carencia de autoridad tal que muchos políticos haitianos fueron asesinados por ciudadanos, quienes estaban fuera de control al no tener quien los vigilara; existía un grupo conocido como FRAP (Frente para el Avance y el Progreso) a quienes le fueron adjudicados los principales crímenes (Seitenfus, 2007).

La principal misión de Aristide al llegar fue realizar una reforma en ambas fuerzas; fue designado Jean Claude Duperval como Jefe del Estado Mayor y Danny Toussaint como Jefe de

la Policía Nacional (quien se fue con Aristide al exilio), él tenía como objetivo central patrullar las calles de Haití mientras se realizaba la reforma militar, la cual consistía en eliminar definitivamente a todos aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que habían participado en el golpe de Estado contra Aristide; sin embargo, el país aún no lograba ser controlado, uno de los crímenes más cruentos se llevó a cabo en 1995, días antes de la visita del presidente Clinton, al darse a conocer el asesinato de Mirelle Durucher, una de las juristas encargadas de las reformas en Haití, éste fue adjudicado al general Beaubrun y a un grupo de jóvenes que apoyaban a Aristide; por esta razón se consideró que Aristide no estaba realizando los suficientes cambios, por lo que el Ejército fue desarticulado y reemplazado por nuevos policías, formados en Canadá y Francia. A pesar de la elección del nuevo Presidente, los conflictos por el control de las Fuerzas Armadas y la Policía se hizo más fuerte, pugna que aún no tiene solución.

El retorno de la antigua misión, MICIVIH, a Haití prosigue “las labores de supervisión y promoción del respeto por los derechos humanos” (ABC Naciones Unidas, 1998, p. 71) y los preparativos para las nuevas elecciones realizadas en 1996, donde el ex Primer Ministro del gobierno de Aristide, René Preval fue escogido como Presidente. La MICIVIH no se retiró de la isla, ya que era necesario reestructurar la asistencia médica, los colegios y vigilar el retorno de los exiliados. Las elecciones del año 2001 llevan nuevamente a la presidencia a Jean Bertrand Aristide, derrocado por otro golpe de Estado en 2004, dirigido por Boniface Alexandre, presidente de la Corte Suprema, a causa de la inestabilidad política, los altos índices de pobreza y la gran población con SIDA, también deseaban eliminar a las Fuerzas Armadas los grandes opositores de los anteriores regímenes. A causa de esto, la OEA y la ONU establecen una nueva misión en conjunto para la estabilización de Haití.

### *Solución internacional*

En febrero de 2004 por resolución 1529 y por petición del presidente interino Boniface Alexandre, llegaron a Puerto Príncipe tropas de EE.UU., Canadá, Francia y Chile con un contingente de 3.600 hombres conformando una Fuerza Provisional Interina



para Haití (MIFH) por tres meses, la cual "apoyaba la continuación de un proceso político pacífico y constitucional.... para recuperar un entorno seguro y estable" (Estado Mayor, 2005, p. 5). Se especula que la petición realizada por EE.UU. a nuestro país se debió a la posición que tuvo en el Consejo de Seguridad respecto al conflicto de Irak. A raíz de esto, Chile participó con 331 efectivos convirtiéndose este en el contingente más alto en misiones de paz. La acción de MIFH permitió que se preparara el camino a una Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH), compuesta por 20 países, 6.700 efectivos y 1.620 civiles; los miembros más importantes de esta misión son países de la región: Brasil (líder militar), Argentina, Chile (líder diplomático) y Uruguay.

Las tres áreas principales de esta misión son "generar condiciones de estabilidad y seguridad; apoyar el proceso de transición política; y garantizar el pleno respecto (sic) de los derechos humanos en el país que permitan definitivamente superar las duras condiciones de vida con las que Haití ha lidiado desde ya más de una década" (Álvarez, 2005, p. 5), restaurando y reorganizando la fuerza policial y militar, también trabaja con las ONG encargadas de asegurar el mantenimiento de la higiene tanto en los ciudadanos como en las ciudades, educación, restablecer los medios de prensa y la economía del país, asegurar un entorno seguro para el proceso político y así solucionar los problemas económicos, sociales y políticos.

### *Participación nacional y repercusiones*

El llamado del Secretario General de la ONU pide a los países miembros con carácter de urgente la cooperación de contingente, recursos económicos y logísticos para participar en el MIFH; el presidente Ricardo Lagos Escobar, a las 48 horas de este llamado, logra el despliegue de los 331 efectivos para enviar tropas a Haití; al actuar el MIFH sin mandato de la ONU, el Estado de Chile debió asumir los costos ascendentes a 6 millones de dólares. A fines de abril del mismo año, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de la ONU, en resolución 1592, se estableció una nueva misión para la estabilización de Haití, MINUSTAH, en coordinación con la OEA y CARICOM. Chile participó con efectivos de Infantería mecanizada del Ejército e Infantería de Marina, una

compañía de Ingenieros combinada, una agrupación de helicópteros UH-1H pertenecientes a la Fuerza Aérea y una de helicópteros Puma del Ejército, un Oficial del 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. En conjunto con todo ello, se sumó un contingente de Oficiales y Suboficiales de Carabineros y Oficiales de la Policía de Investigaciones.

Es necesario recordar que Chile vivió, aunque en menores dimensiones, su propio tránsito a la democracia, considerado a escala regional como más estable, por esto es visto como un ejemplo para otros países. En base a ello y a las acciones militares anteriores en distintas operaciones de paz (UNIKOM y UNSCOM en Irak) y su participación en el Consejo de Seguridad, Colin Powell, entonces Secretario de Estado de Estados Unidos le hace una petición especial a Chile para que continúe en Haití al término de MIFH y participe en MINUSTAH, lo cual fue ratificado por el ex Presidente Lagos al Secretario General de la ONU, Kofi Annan.

El Estado de Chile tiene razones de carácter internacional y nacional para ser parte de ambas misiones. Las razones internacionales de su participación se basan, esencialmente, en la consolidación de las políticas exteriores de mantención de paz y defensa de los derechos humanos en la región. A su vez, la cooperación chilena se debe al fuerte compromiso que nuestro país ha adoptado con la región, al integrar un contingente con Argentina, Ecuador, Uruguay, Perú y Brasil, guiado bajo las líneas de la necesidad de una acción multilateralistas regional como marco para centrar los esfuerzos para preservar los derechos humanos.

A nivel interno, el Gobierno considera que al promover la paz en la región se promueve así mismo la paz y estabilidad al interior del país, mejora la percepción de la ciudadanía de los militares al demostrar la sensibilidad de estos frente a las situaciones de la población haitiana, la cual ha sido dada a conocer por la gran cantidad de medios de prensa que reportean día a día. La ejecución de esta misión de paz ha servido para que los militares pongan en práctica todo su entrenamiento, demostran-

do a nivel nacional e internacional la excelente preparación desde una perspectiva estratégica y humana.

*Según el profesor Iván Wilker*

*La decisión de intervenir en Haití bajo el formato de imposición de la paz junto a grandes potencias, inició un paulatino y seguro acercamiento de las políticas exterior y de defensa lo que ha permitido darle consistencia a esta identificación de imperativos y, de paso, elevar la estatura estratégica del país (2005, p. 247).*

Aunque han existido muchos debates entre los políticos nacionales sobre la participación de nuestro país en MINUSTAH, en especial por la cantidad de recursos que se están utilizando, esta misión ha dado resultados positivos para Chile demostrando, como ya hemos dicho tanto en el interior de la ciudadanía chilena como en los gobiernos extranjeros, la capacitación de las Fuerzas Armadas nacionales, así como el desarrollo de las políticas exteriores, dando a Chile mayor participación dentro de la ONU y del Consejo de Seguridad, en especial con el nombramiento de Juan Gabriel Valdés como representante diplomático de esta organización en Haití.

## *2. Deducciones del caso*

El análisis de este caso permite, de una u otra manera, confirmar la mayor parte de las variables establecidas como comunes en el presente trabajo con el agregado que nos entrega el hecho que es una situación conflictiva que se encuentra en pleno desarrollo.

Tal como en el caso de Timor Oriental, la intervención de la comunidad internacional se efectúa producto de la inestabilidad política y la emergencia humanitaria que presentaba el país, causada por los sucesivos cambios en el poder, generados por la diversidad de caudillos que aparecen en el período post Duvalier.

La participación de Chile debe ser entendida en dos momentos, inicialmente como integrante de la MIFH, donde a partir del llamado del Secretario General de la ONU acepta la invitación

del gobierno de Estados Unidos para participar en conjunto con Canadá y Francia en una fuerza de estabilización. Esta resolución de participar está motivada, por una parte, en mejorar la relación con el país del Norte, perjudicada por la negativa de apoyar la intervención en Irak y, por la otra, en cumplir los compromisos adquiridos en calidad de integrante del Consejo de Seguridad, ambas razones están en función del multilateralismo buscado por la política exterior chilena y basada en el logro de sus objetivos. El segundo momento es la continuación en Haití para participar en la MINUSTAH, donde se adquiere una dimensión mucho más regional, apoyando el liderazgo mostrado en ese período por Brasil, que encabeza el grupo integrado por naciones suramericanas, entre ellos Argentina y Ecuador, este último participa asociado con Chile. En ambas situaciones la motivación está orientada por el logro de los objetivos nacionales.

La intervención de la comunidad internacional logró estabilizar a Haití desde la perspectiva de la seguridad, pero no solucionó los problemas endémicos de desarrollo que tiene esta República, lo que ha llevado a que una participación prevista de los medios chilenos en un plazo moderadamente breve, se alargara en el tiempo ya que actualmente se encuentra participando el séptimo contingente de relevo, no previéndose el final de la Misión en un plazo vislumbrable, ni tampoco la factibilidad de retirarse de la misma, quedando de manifiesto que en el momento de tomarse la decisión de participar no se visualizó el escenario de largo plazo.

Al igual que en la situación de Timor Oriental, esta contribución ha motivado un mayor interés de parte no solo del Gobierno y el Congreso, cuyos integrantes han visitado en el terreno de la Misión a las tropas, creando este último una Comisión especial de seguimiento, junto con la adecuación y dictación de leyes que han facilitado y normado la presencia nacional en la MINUSTAH, lo anterior sin un grado de dificultad producto de la diferencia de opiniones entre los parlamentarios, propia de una democracia, respecto a la conveniencia de esta participación.

Por otra parte, también de la prensa que ha efectuado un escrutinio inédito sobre la acción que desarrollan nuestras tro-

pas en Haití, ha permitido acercar a la opinión pública nacional a la realidad que vive un país de la región y cómo nosotros, a través de las Fuerzas Armadas, estamos cooperando a paliar sus problemas. Se ha logrado que la ciudadanía en general, especialmente aquella más crítica, tenga una mejor impresión de las Fuerzas Armadas, haciendo que, de a poco, se produzca un mayor acercamiento entre grupos sociales distantes por años. Gracias a la acción de los distintos miembros de la Defensa Nacional en esta misión de paz, la ciudadanía los ha comenzado a "humanizar", lo que ha ayudado a romper el peso de los prejuicios encauzados por distintos hechos de la historiografía nacional. Esto también permite que los ciudadanos vean desde otra dimensión la importancia de la Defensa Nacional.

Desde la perspectiva militar, la participación conjunta en Haití de medios de las tres instituciones de las Fuerzas Armadas han motivado la necesidad de la creación de una doctrina conjunta para este tipo de actividades, mejorando los procedimientos y normas internas, estableciendo definitivamente lo que nace insipientemente con Timor al considerar a los medios de la Defensa como instrumento de la política exterior en una dimensión distinta de la guerra. Sus integrantes han debido aumentar su capacitación para participar en operaciones de esta magnitud. Los miembros de las Fuerzas Armadas no son solamente entrenados para una acción militar, sino que también se les prepara para poder sobrellevar las grandes diferencias a nivel social, cultural, económico y político, existentes entre Haití y Chile.

La integración de la Compañía de Ingenieros de Construcciones con medios del Ejército de Ecuador, junto con ser un aporte al desarrollo de Haití, permitió comprobar las sinergias positivas que se producen cuando se actúa en conjunto con otro país y constituye uno de los fundamentos de la creación de la FPC "Cruz del Sur" con las Fuerzas Armadas argentinas.

Finalmente, los costos que ha debido asumir el erario en subsidio del pago que efectúa la ONU, se ha visto compensado con el reconocimiento que se ha efectuado del compromiso nacional, no solo en la comunidad internacional en la perspectiva del multilateralismo, cooperando con otros países en el manteni-

miento de la paz en la región y la defensa de los derechos humanos. A esto se suma el deseo del Gobierno y las Fuerzas Armadas de demostrar que Chile es un país con proyección internacional, comprometido con la seguridad cooperativa y preocupado de lo que sucede en su entorno regional.

### **C. Posibles escenarios para el despliegue de la Fuerza “Cruz del Sur” en relación con las deducciones prospectivas de los casos**

Mirando el pasado se pueden establecer parámetros similares de distintos eventos, los cuales pueden ser encontrados de una u otra forma en la actualidad. Es así como en los tres casos descritos y analizados en este capítulo, utilizando la historia para fines predictivos, se intentó reconfigurar los hechos del pretérito en función de las interrogantes o incertidumbres del futuro sobre la base de un saber objetivo.

Por medio de la adecuación del método del Profesor Lang se pudo, por una parte mediante la observación repetida de fenómenos similares, extraer principios generales que no solo presentaban una función explicativa, sino que también se les puede dar una predictiva, es decir: de determinadas condiciones iniciales similares, se puede suponer una evolución y hacer una previsión. Por la otra, utilizando estas mismas variables cuando eran continuas, estudiar su evolución, creando vínculos entre una realidad conocida y una desconocida. Por lo tanto, después de haber estudiado el probable progreso de una situación, se traspuso este último escenario a una situación analizada y considerada análoga para poder deducir su propia evolución.

De los tres casos analizados, sobre el sustento de los fenómenos estudiados, se verificó inicialmente si se trataba de una repetición de los mismos para que a partir de esta comprobación se concibió su evolución y se obtuvo conclusiones provisionales, fundamentado en una analogía basada en la correlación de dos fenómenos desfasados en el tiempo. Producto de lo anterior, se lograron establecer constantes que básicamente afectaron la pretérita participación en Operaciones de Paz o situaciones homolo-

gables y que podrían afectar en el caso de un futuro empleo de la fuerza "Cruz del Sur". Dichas variables afectan diversos tópicos los cuales podemos concentrarlos básicamente conforme a sus efectos en la evolución política y repercusiones al interior del país como en su política exterior.

Respecto de la política interna, se evidenciaron efectos especialmente sobre la actitud de la opinión pública, la concordancia de las decisiones del gobierno con los objetivos nacionales y los valores sustentados por la sociedad en relación a su inserción en el resto del mundo. Desde la perspectiva de la política de defensa y en algunos casos más específicos de la política militar, se dedujeron constantes que influyen en la capacidad de disuasión de las fuerzas militares, su entrenamiento y en forma más preactiva su capacidad de interoperar con fuerzas de otros Estados.

La política internacional o exterior de Chile fue visualizada desde dos perspectivas: el binacionalismo y el multilateralismo. En el primer caso se destacan sus efectos en el mejoramiento de la relación con Argentina y la seguridad en su perspectiva cooperativa, y en el segundo, desde el punto de vista de las reales consecuencias del esfuerzo realizado en el país receptor de la cooperación internacional, los posibles efectos positivos o negativos posteriores en la relación de nuestro país con la región y el Estado afectado así como las consecuencias sobre la llamada "estatura estratégica" de Chile en la perspectiva de cómo nos ve la comunidad internacional.

A través del análisis de los tres casos, como lo indica el siguiente cuadro, se han establecido variables que se reiteran en ellos basadas en la perspectiva del país o región donde se desarrolló el conflicto, la participación de la comunidad internacional en el mismo y desde el punto de vista de Chile, cómo estos afectaron la política internacional e interna.

**Tabla 7.1.**

Repercusiones de la participación chilena en los conflictos

*Respecto del país receptor de la misión*

	<b>Timor Oriental</b>	<b>Irak</b>	<b>Haití</b>
Inestabilidad política	X	X	X
Caudillismo	X	X	X
La acción tuvo conduencias positiva para el país receptor	X		X

*Respecto de la Comunidad Internacional*

	<b>Timor Oriental</b>	<b>Irak</b>	<b>Haití</b>
Mejóro la estatura estratégica de Chile	X	X	X
Apoya la intervención	X	X	X
Cumplimiento de compromisos por parte de Chile	X	X	X

*Respecto de la Política Internacional de Chile*

	<b>Timor Oriental</b>	<b>Irak</b>	<b>Haití</b>
La situación del país receptor tenía efectos directos o indirectos	X	X	X
Mejóro la relación con el país o la región en el corto plazo	X	--	X
Mejóro la relación con el país o región en el largo plazo	X	--	X
Sirvió a la política binacional con Argentina		--	X



*Respecto de la Política Interna de Chile*

	<b>Timor Oriental</b>	<b>Irak</b>	<b>Haití</b>
Concordaba con los objetivos nacionales	X	X	X
Produjo cambios en la percepción de la Defensa	X	X	X
Mejó el alistamiento de las Fuerzas Armadas	X	X	X
Los costos fueron compensados con los beneficios	X	X	X

Como se indicó anteriormente, en los tres casos se identificaron doce variables o constantes que de una u otra manera se repetían o eran coincidentes en cada una de las situaciones. A partir de las mismas es posible diseñar escenarios futuros para realizar los estudios pertinentes a fin de facilitar la toma de decisiones respecto a la autorización del despliegue de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur". A manera de profundización en esta línea, se realizó un cruzamiento con los escenarios establecidos en el Capítulo V y las conclusiones obtenidas en el mismo, a partir de esto se elaboraron interrogantes utilizando el método Delphi (su nombre proviene del oráculo de Delphos), una de las herramientas más usada por la prospectiva, consistente en la elaboración de un cuestionario para ser aplicado a un grupo de expertos relacionados con el tema de la investigación quienes, por su diversidad de conocimiento y preparación, permitan dar una mirada más amplia desde la perspectiva de varios enfoques, logrando identificar los puntos de convergencia que ayuden a descubrir un futuro que sea lo suficientemente creíble como para poder adoptar una decisión en el presente que comprometa un ulterior desenvolvimiento de la situación.



## CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES

---

La Organización de las Naciones Unidas nace al término de la Segunda Guerra Mundial como iniciativa de las potencias vencedoras para mantener la seguridad y paz mundial. Junto con esta, se crea un sistema de Seguridad Internacional concebido para dar seguridad a los Estados, de modo que el uso de la fuerza o su amenaza quedaba regulado en los términos contemplados por la Carta constitutiva de las Naciones Unidas.

La historia de la ONU demuestra que ha tenido reiterados problemas para implementar este tipo de sistema, siendo la rivalidad global durante el período de la Guerra Fría, entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el mayor pero no el único factor en la incapacidad de Naciones Unidas para lograr el cumplimiento de su función como garante de la seguridad mundial. A pesar de lo anterior, constituye el mayor intento universal llevado a cabo en la historia por crear una Organización Internacional con el objetivo de mantener la paz y seguridad internacionales.

Las Operaciones de Paz como tales no fueron concebidas ni vislumbradas con el nacimiento de Naciones Unidas, por consiguiente no están consideradas en su Carta. Estas nacen como un instrumento para suplir las falencias del régimen de seguridad colectiva, previsto en el citado documento, y se constituyen hoy en la cara operativa y visible de esta, siendo su principal mandato mantener la paz mundial, convirtiéndose estas en una realidad empírica que ha evolucionado y se ha adaptado a los importantes cambios producidos en el contexto de las Relaciones Internacionales.

El término *Operaciones de Mantenimiento de Paz* no tiene un fundamento jurídico expreso, ya que como se ha indicado no

están formalmente consignadas en la Carta de Naciones Unidas, forjándose, por lo tanto, como un desarrollo de las competencias implícitas del Consejo de Seguridad para el cumplimiento de sus funciones en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Como tales, estas son misiones multifuncionales que en la actualidad se despliegan en lugares conflictivos del mundo, conforme lo resuelve el propio Consejo de Seguridad.

Los mandatos elaborados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando el uso de la fuerza no siempre dan lugar al nacimiento de una Operación de Paz en el marco de la ONU, ya que también pueden emplearse fuerzas de coaliciones o grupos de Estados, por esta razón es que se producen las llamadas “intervenciones internacionales” las cuales pareciéndose a las Operaciones de Paz se diferencian fundamentalmente de ellas porque su responsabilidad de conducción no recae en la ONU, sino en Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz están dirigidas básicamente a prevenir situaciones de conflicto que pudiesen convertirse en amenazas a la paz y seguridad internacional; a evitar que estos escalen hasta convertirse en verdaderas guerras y a permitir el declive de los ya iniciados. Se pretende que la sola presencia de las fuerzas de Naciones Unidas en la zona produzca una tregua y permitan el reanudamiento de negociaciones. En síntesis, el objetivo fundamental de estas operaciones es establecer, con la presencia de la ONU, un factor de estabilización para el cese del fuego o para impedir que se reanuden las hostilidades.

Así, la autoridad moral de la ONU cumple una muy importante función en la efectividad de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se emprenden; el efecto disuasivo que otorga la mera presencia de la ONU en un área de conflicto, sigue siendo uno de los pilares fundamentales donde reposa la efectividad de este tipo de operaciones, por cuanto ellas encarnan el ideal de la paz. Estas operaciones, al ser el rostro visible de la ONU, apoyan la función política que la Organización juega en el conflicto.

Desde la perspectiva de la teoría de las Relaciones Internacionales, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz constituyen paradójicamente el resultado de una serie de acciones que analizadas aisladamente obedecen a distintos paradigmas. Así, los actores que aportan las tropas son los Estados, inspirados normalmente en una visión realista, basados en la búsqueda de su propia seguridad, para lo cual adhieren a un sistema de seguridad colectiva más propio de una visión idealista de la organización de la comunidad internacional, materializada por la ONU y específicamente por su Consejo de Seguridad, cuyas resoluciones se han visto en el paso del tiempo más influidas por la comunidad internacional, transversal al sistema interestatal formal, cada vez más influyente sobre la opinión pública mundial, especialmente en función de lo que se ha establecido como los "derechos básicos" de las personas, principal motivación del despliegue en la actualidad de las Misiones de Paz.

Lo anterior no resulta absurdo, ya que la creación de las Naciones Unidas en 1945 tuvo como principio rector el fomento de los derechos humanos, lo que fue ratificado en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y, posteriormente, en los Acuerdos de Helsinki de 1975.

No obstante, existe una contradicción flagrante entre la universalidad y la supremacía de los derechos humanos y los principios de soberanía y no-injerencia en los asuntos internos de los Estados, que también están consagrados en documentos de Naciones Unidas la cual, como se indicó anteriormente, se ha definido en el último tiempo generalmente en función de los derechos básicos de las personas.

Por otra parte, en este tipo de operaciones rige el Derecho Internacional Humanitario el que constituye un cuerpo de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra o que protege a las personas y los bienes afectados o que pueden estar aquejados por el conflicto.

Además, la participación de tropas internacionales, como es el caso de los miembros de la Fuerza combinada “Cruz del Sur”, en Operaciones de Paz en el marco de la ONU se encuentra claramente normado por las disposiciones dictadas por el Secretario General, en su condición de responsable de la OMP, lo que implica que las tropas que participen en este tipo de operaciones cuentan con un adecuado marco normativo.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima conveniente adecuar nuestra legislación interna a la normativa del Derecho Internacional Humanitario, más aún con la instauración y ratificación por parte de nuestro país del Tribunal Penal Internacional, el que actúa en subsidio a las legislaciones nacionales, donde puede darse el caso de que un determinado delito cometido por personas que se encuentren cumpliendo misiones en una OMP o una intervención internacional, al no estar tipificado en la legislación nacional, deba ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional.

La Fuerza Combinada “Cruz del Sur” tiene su origen en el proceso llevado en conjunto por Argentina y Chile en busca del acercamiento y mejora de la relación entre ambos países, nace como una medida de confianza mutua, propia del proceso que se inicia a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984, y como tal, su principal objetivo es el de actuar sobre los riesgos y amenazas a la relación entre ambos Estados, en consecuencia su concepción se inicia en el ámbito de las Fuerzas Armadas y se concreta en el nivel de los respectivos Ministerios de Defensa Nacional.

Cabe destacar la importancia que ha tenido en los cambios en la relación bilateral entre Argentina y Chile la adaptación de ambos Estados a la nueva realidad internacional producto del término de la Guerra Fría. Estos evolucionaron en sus conceptos de seguridad exterior, desde una seguridad basada en una visión netamente realista establecida sobre la base de mantener equilibrios de poder, sustentados en las diferentes hipótesis de conflicto, es decir una relación de seguridad bilateral centrada en la disuasión entre ambos países, a una relación en que sin eliminar la factibilidad de conflicto entre ambos, se trabaja para evitarlo mediante una relación más centrada en la cooperación e integración.

La concreción de la Fuerza combinada "Cruz del Sur", concebida en el ámbito de seguridad y defensa, al estar su empleo circunscrito a un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la condicionan a la esfera de las Fuerzas de paz de esta y más específicamente al incremento de las Fuerzas de despliegue rápido requerido por este organismo mundial, convirtiéndola en una importante herramienta del multilateralismo de Argentina y Chile. Así, esta medida de confianza mutua, ha abierto un ámbito de trabajo compartido al interior del gobierno poco explorado, donde la Defensa Nacional, proyectándose más allá de su función tradicional, se ha posicionado en el logro de objetivos congruentes con la naturaleza de una política exterior de la post Guerra Fría. Consecuente con esto, en los últimos años se ha desarrollado, sin una adecuada coordinación previa, un empleo efectivo de las FF.AA. como instrumento de la política exterior. En otras palabras, los recursos de la Defensa han sido empleados para la consecución de logros de objetivos políticos internacionales, lo que ha producido un cambio estratégico en esta área y, producto de la experiencia empírica, ha sido aprovechado por la política exterior para la consecución de sus objetivos.

Lo anterior queda de manifiesto cuando ambos países declaran en el documento de creación de la Fuerza que los objetivos centrales de la fundación de esta FPC, tanto para Chile como Argentina, consisten en "demostrar a la comunidad internacional la convergencia de intereses frente a la ONU y el compromiso con la seguridad mundial y el resguardo de la paz dentro y fuera de la región".

Por otra parte, la planificación y organización entregada para la operativización de la Fuerza permite asegurar en el tiempo la necesaria interoperatividad a escala netamente militar, requerida para actuar coordinadamente en el terreno. Sin embargo, el hecho que la FPC "Cruz del Sur" esté dirigida por un mecanismo compuesto por representantes del Comando Conjunto argentino y del Estado Mayor de defensa chileno, a los que se suman miembros civiles de ambos Ministerios de Defensa y Cancillerías, la mantiene circunscrita más a la política de defensa que a su real dimensión en la política multilateral, lo que hace necesario obtener al nivel de los gobiernos una real voluntad po-

lítica de cooperación entre ambos Estados tendiente a disponer su empleo en beneficio de la seguridad regional o mundial, en caso contrario, esta fuerza no pasará de ser más que una medida de confianza.

Consecuente con lo anterior, se ha establecido que la tarea principal a realizar por esta Fuerza es, ante todo, asegurar un ambiente de seguridad para los ciudadanos de la zona o país donde sea desplegada, evitando las escaladas de violencia, proveyendo también cuarteles generales, oficiales de enlaces y observadores militares para monitorear y asistir la paz y cese de las hostilidades, dar seguridad a las líneas de comunicaciones, aeropuertos y operaciones humanitarias, creando un espacio seguro para aquellos grupos más vulnerables.

Desde esta perspectiva y considerando la actual realidad mundial y la visión que tiene de la misma el Secretariado General de la ONU, los posibles escenarios en que podría ser empleada dicha Fuerza no tienen el mismo interés para el Estado y la sociedad nacional, debido a la relación individual que tiene Chile con los diferentes Estados-soberanos del concierto internacional. De esta manera se establece dicho empleo de acuerdo a este orden de relación: Europa (los Balcanes), Asia Pacífico (Timor Oriental), Medio Oriente (Irak), África (República Democrática del Congo) y finalmente Asia (Afganistán).

Sin perjuicio de lo anterior se hace necesario en cada oportunidad evaluar las posibles consecuencias, positivas y negativas, en la política internacional de Chile sobre el potencial empleo de la Fuerza “Cruz del Sur”, para esto el oficio de la historia y la prospectiva no han estado ajenos a los análisis de los escenarios en que se desenvuelven las Relaciones Internacionales, en otras palabras lograr lo que se ha denominado la “exploración con memoria”. Se trata de descubrir un escenario que sea lo suficientemente creíble para adoptar una decisión en tiempo presente que comprometa el futuro.

Lo antes dicho no puede efectuarse de manera subjetiva, donde un análisis basado en el nivel de conocimiento o especialización del responsable permita que, intuitivamente, se perciba la



evolución de los acontecimientos. Al contrario, estos conocimientos y experiencias adquieren su real valor cuando se trabaja en el marco de una metodología lo más adecuada posible, admitiendo la factibilidad de limitar los riesgos y errores.

Ante esta necesidad de establecer un método que nos permitiera diferenciar la prospectiva de la previsión con relación al trabajo de este libro, se buscó una metodología que nos diera las facilidades para obtener conclusiones validas a partir de la experiencia y el conocimiento pretérito de la participación de Chile en el tipo de operaciones que deberá enfrentar la Fuerza "Cruz del Sur", es decir, evaluar en qué medida la historia nos puede entregar una base sobre la cual tomar decisiones que afecten el futuro.

El método elegido y adaptado para ser empleado en el presente libro denominado "de neutralización del tiempo", combina los tres sistemas empleados para realizar un método prospectivo, a saber: inductivista, analógico y extrapolativo, y la historia, en conjunto con herramientas estadísticas y también métodos tradicionales como la consulta de expertos (Método Delphi), las entrevistas, negociación, etc. Su fundamento es la evaluación, en tiempo presente, del acontecimiento de una condición futura. No se trata de intentar deducir el futuro a través del análisis del presente, sino que busca medir la presencia, en potencia, a partir de constantes establecidas o deducidas de un futuro, expuesto este como hipótesis, a la que se le quiere entregar la mayor validez posible.

La aplicación del método a tres casos históricos de Chile (Timor Oriental, Irak y Haití), homologables a los posibles empleos que podría tener la Fuerza "Cruz del Sur", permitió que mediante la observación refrendada de situaciones análogas se extrajeran variables generales que admitieran una utilidad explicativa del hecho, lo que permitió el análisis de su evaluación en el tiempo.

Este análisis también le otorgó una utilidad predictiva a las variables creando una relación entre una realidad conocida y una desconocida, de esta manera las variables bajo estas dos carac-

terísticas se enfrentaron entre los posibles empleos y los hechos históricos analizados, de esta manera poder deducir la evolución del posible empleo de la Fuerza Combinada.

A partir de dichas variables, establecidas en un número de doce, las cuales se relacionan tanto con la política interna como de relaciones exteriores de Chile, se efectuó un cruzamiento con el análisis realizado a los posibles escenarios de empleo de la Fuerza "Cruz del Sur", sobre la base de los informes de Naciones Unidas y la realidad mundial; además, siguiendo el método "neutralización del tiempo", se elaboró una encuesta que aplicada al método de consulta de expertos, permitió realizar un análisis en profundidad para confirmar o rechazar las premisas del autor.

La citada encuesta confirmó que el estudio de un posible empleo de la Fuerza "Cruz del Sur" acepta prever repercusiones en algunos casos positivas y en otras negativas, tanto para la política interna (especialmente en función de la política de defensa y la opinión pública interna) como también en la política exterior del Estado, en el aspecto binacional con Argentina, bilateral con el Estado receptor de la ayuda y en el ámbito multilateral, sea este regional o mundial.

Estas repercusiones están condicionadas, por una parte, a los escenarios en que se emplee la Fuerza, previéndose mayores implicancias en función a la cercanía geográfica del mismo, disminuyendo en la medida en que estos se perciben como más lejanos y, por la otra, al horizonte de tiempo en el cual se desea metrificar las posibles repercusiones, estimándose de mayor complejidad la proyección de las mismas en el largo plazo, situación que debe considerarse con la mayor acuciosidad, ya que en el caso de ser negativas sus repercusiones son insospechadas.

Se estima que el método de "neutralización del tiempo" es apropiado para ayudar a la toma de decisiones, tanto en la esfera de las Relaciones Exteriores como en Defensa, cuando estas resoluciones dependan de premisas inciertas y se requiera diseñar escenarios futuros debidamente fundamentados que faciliten el estudio y análisis. En este mismo sentido, se considera que las doce variables establecidas para el diseño de escenarios futuros

para el empleo de la Fuerza "Cruz del Sur", constituyen un real aporte a las definiciones que deberán realizar el Grupo de Trabajo Bilateral, encargado de entregar a los gobiernos de Argentina y Chile los antecedentes que permitan tomar la decisión de autorizar el empleo por parte de la ONU de la Fuerza Binacional.

A partir de los antecedentes entregados, es factible evidenciar los fundamentos de la hipótesis planteada en este libro para lo cual inicialmente verificaremos los supuestos establecidos para la hipótesis:

1. La política multilateral de Chile considera la participación nacional en la seguridad cooperativa en el ámbito de la ONU.  
A este respecto, la propia concreción de la Fuerza Combinada "Cruz del Sur" está basada en su empleo como fuerza de reacción rápida de la ONU para participar en OPAZ, lo que nos permite dar como cierto este supuesto.
2. La composición de la Fuerza Combinada para participar en la seguridad internacional, requiere de una concertación política previa que permita la interoperatividad entre los medios.  
El Memorando de Entendimiento, firmado el 4 de diciembre de 2006 en Buenos Aires, establece claramente que el empleo de la Fuerza será bajo acuerdo de ambas naciones; por otra parte, en el desarrollo de este libro, y especialmente en los Capítulos IV y V, queda de manifiesto la preocupación que se ha tenido en lograr un grado adecuado de interoperación entre las fuerzas argentinas y chilenas que permita su despliegue y utilización efectiva en las misiones.
3. Las repercusiones de su empleo serán distintas dependiendo si este es en el ámbito regional o extrarregional.  
Las conclusiones del autor, refrendadas por el resultado del empleo del método Delphi permiten afirmar que este supuesto también está confirmado.
4. Los medios con que cuentan las fuerzas de los países integrantes son interoperables y su entrenamiento homologable.

Al igual que lo establecido en el punto N° 2, la sola creación de una fuerza especial con características *ad hoc* para el cumplimiento de las funciones propias de las Misiones de Mantenimiento de la Paz, establecida con una organización de mando de carácter permanente y rotativo, permiten indicar que este supuesto estará cumplido en el momento que se requiera emplear la Fuerza.

5. El marco jurídico internacional bajo el cual actuarán las fuerzas de mantenimiento de la paz, está estructurado sobre la base del Derecho Internacional Humanitario. Al estar circunscrita la Fuerza “Cruz del Sur” al ámbito de las Naciones Unidas, organismo del que ha emanado numerosa jurisprudencia y documentos al respecto, permite confirmar, sin ninguna duda, este último supuesto.

Consecuente con lo anterior, se estima que la hipótesis se encuentra debidamente comprobada con el estudio realizado a la Fuerza que conforman conjuntamente Argentina y Chile para participar en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, denominada “Cruz del Sur”, cuyo probable empleo tendrá repercusiones positivas y/o negativas, dependiendo del escenario y horizonte de tiempo planteado. Dichas repercusiones afectarán especialmente la política exterior de Chile, donde esta Fuerza aparece como una herramienta inédita del multilateralismo, al cual se adhiere y fomenta Chile. En el ámbito interno, implica un cambio histórico en la concepción de la seguridad del Estado, especialmente tratándose de un país vecino, como también permite un nuevo enfoque, propio del siglo y entorno mundial en que vivimos para la política de Defensa y su derivada, la política militar, donde las Fuerzas Armadas han encontrado una forma de empleo más allá de la protección de las fronteras exteriores, propia de su función básica, para convertirse en un instrumento de la política exterior, el cual debe ser ponderado adecuadamente a fin de aumentar sus efectos.

# GLOSARIO

---

AITARAK: Foro por la Unidad, la Democracia y la Justicia.

ALCOPAZ: Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz.

APEC: Foro de Cooperación de Asia Pacífico (Asia – Pacific Economic Cooperation).

CAECOPAZ: Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz

CARICOM: Comunidad del Caribe y Cooperación Económica (Caribbean Community and Common Market).

COMPENSERG: Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno.

CEA: Conferencia de Ejércitos Americanos.

CECOPAC: Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

CPI: Corte Penal Internacional.

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

DPKO: Departamento de Operaciones de Paz (Department of Peacekeeping Operation).

ELK: Ejército de Liberación de Kosovo.

EMC: Estado Mayor Conjunto.

EMCC: Estado Mayor Conjunto Combinado.

EMCO: Estado Mayor Conjunto Argentino.

EMD: Estado Mayor de la Defensa.

FCC: Fuerza Conjunta Combinada.

FPC: Fuerza de Paz Conjunta.

FRAP: Frente para el Avance y el Progreso.

FRETILIN: Asociación Democrática Independiente de Timor Oriental.

GATT: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (General Agreement on Tariffs and Trade).

GTB: Grupo de Trabajo Bilateral.

INTERFET: Fuerza Internacional para Timor Oriental (International Force for East Timor).

ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (International Security Assistance Force).

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MDN: Ministerio de Defensa Nacional.

MICIVIH: Misión Civil Internacional en Haití (International Civilian Mission in Haiti).

MIFH: Fuerza Multinacional Provisional de Naciones Unidas en Haití (Multinational Interim Force in Haiti).

MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (United Nations Stabilization Mission for Haiti).

MOU: Memorandum de Entendimiento (Manual of Understanding).

OMC: Organización Mundial de Comercio.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OIG: Organización Internacional Gubernamental.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

OMP: Operaciones de Mantenimiento de Paz.

OPAZ: Operaciones de Paz.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONUVEM: Misión de Observación y Verificación de las Naciones Unidas del Proceso Electoral en Nicaragua.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

UDT: Unión Democrática de Timor Oriental.

UN: United Nations.

UNAMA: Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (United Nations Assistance Mission in Afghanistan).

UNAMET: Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (United Nations Mission in East Timor).

UNEF: Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (United Nations Emergency Force).

- UNFICYP: Fuerza de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus).
- UNIFIL: Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (United Nations Interim Force in Lebanon).
- UNIKOM: Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak-Kuwait (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission).
- UNMOGIP: Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (United Nations Military Group in India and Pakistan).
- UNMIK: Misión de Naciones Unidas en Kosovo (United Nations Mission in Kosovo).
- UNSCOM: Comité Especial de las Naciones Unidas (United Nations Special Committee).





# BIBLIOGRAFÍA

---

## Libros

- A more secure world: our shared responsibility, report of the Secretary High Level* (2004). New York: ONU.
- ABC de las Naciones Unidas* (1998). Nueva York: Naciones Unidas.
- ACUÑA, Hernán (1990). *Método y técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones*. Santiago: Fundación de Estudios Prospectivos, Planificaciones Estratégica y Decisiones de Alto Nivel de la Universidad de Chile – FUNFUTURO.
- ÁLVAREZ, David (2005, enero/marzo). Uso de la Fuerza, elecciones y desafíos de la MINUSTAH. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (1-2), 2-7.
- ANELLO, Carolina (2002). *Tribunal Penal Internacional*. Argentina: Ed. Universidad Buenos Aires.
- ARANCIBIA CLAVEL, Felipe (2008). *Proceso de integración chileno-argentino ¿momento para crear una unidad militar permanente?*. Santiago: Instituto Geográfico Militar.
- BARASH, David (1999). *Approaches to peace, a reader in peace studies*. Washington: Oxford University Press.
- BARROS MELET, Cristián (2005, 9 marzo). *Seguridad y defensa nacional en la política exterior de Chile*. Santiago. Clase magistral en la Academia de Guerra del Ejército.

- BARTOLOMÉ, Mariano César (2000). *La Seguridad Internacional: después de la Guerra Fría*; Buenos Aires: Institutos de Publicaciones Navales.
- BECK, Ulrich (2003). Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo. En: Castells, M; Serra, N (eds.). *Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea* (pp. 53-66). España: Kriterion Tusquet Editores.
- BENADAVA, Santiago (1982). *Derecho internacional público* (2ª Edición). Santiago: Ed. Jurídica de Chile.
- BERNAL MEZA, Raúl; KUMA SAHA, Suranjit (2005). *Economía Mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- BINNENDIJK, Hans (2002). *Transforming America's Military*. Washington: National Defense University Press.
- BOBBIO, Norberto (2000). *Estado poder y gobierno*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- BOUTROS-GHALI, B (1992). *Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz*. Nueva York: Ed. UN.
- BUZAN, B.; SEGAL, G (1999). *El futuro que viene*. España: Editorial Andrés Bello.
- CASTELLS, M; SERRA, (2003). *Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea*. España: Kriterion Tusquet Editores.
- CAMARGO, Pedro Pablo (1983). *Tratado de Derecho Internacional*. Bogotá: Ed. Temis.
- CARDONA, Jorge (1993). *Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*. Curso de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 215-264.

- Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional (1996). *Las misiones de paz de la ONU*. Madrid: ONU.
- CONTRERAS, Arturo; GARAY, Cristián (2005). *Áreas sin ley, espacios vacíos estados débiles*. Santiago: Mago Editores.
- CONTRERAS, Arturo (2007). Guerra contra la Confederación: poder y visiones geopolíticas encontradas. En: *Seminario Confederación Perú - Boliviana*. Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello. Trabajo inédito.
- CHESTERMAN, Simon (2001). *Civilians in war*. Londres: Ed. Lynne Rienne Publishers.
- DALLANEGRA P., Luis (1998). *El orden mundial en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. De la Universidad.
- DÉCOUFLÉ, André (1976). *Sociologie de la prévision*. París: Presses Universitaires de France.
- DEUTSCHE, Karl (1990). *Análisis de las Relaciones Internacionales*. México: Ed. Guérnik.
- DÍAZ de VELASCO, Manuel (1963). *Curso de Derecho Internacional público*. Tomo I. Madrid: Ed. Tecnos.
- DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ECO, Humberto (2007). *A paso de cangrejo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- EJÉRCITO DE CHILE (2005). *Misiones de Paz, devolviendo la Esperanza*. Santiago: Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- EJÉRCITO DE CHILE (2008). *Manual de interoperatividad*. Santiago: Estado Mayor de la Defensa Nacional.

- EJÉRCITO DE CHILE (2008). *Operaciones Multinacionales. Interoperatividad. Una visión del empleo conjunto de la fuerza*. Santiago: Ejército División de Doctrina.
- ESTADOS UNIDOS. US Armed Forces (1997). *Joint Vision 2010*. Washington D.C: US Armed Forces.
- FERNÁNDEZ, María Elisa: Más que una realidad, un imaginario nacional: Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana. En: *Seminario de Confederación Perú-Boliviana*. Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello. Trabajo Inédito.
- GARCÍA-SAYAN, Diego (2002). *La tenaza de la democracia y los derechos humanos*. Revista Foreign Affairs. Otoño-Invierno.
- GALLARDO; Aquiles (2008). *Métodos de prospectiva: uso práctico para analistas*. Santiago: CESIM. Trabajo inédito.
- GIDDENS, Anthony (2000) *Un mundo desbocado: efectos de la globalización en nuestras vidas*. Santiago: Ed. Santillana.
- HODARA, Joseph (1984). *Los Estudios del Futuro*. México: Instituto de Banca y Finanzas A.C.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (1998). *Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales*. Madrid.
- JARA RONCATI, Eduardo (2003). *La función diplomática*. Santiago: Ril Editores.
- JIMÉNEZ de ARECHAGA, Eduardo (1978). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Ed. Tecnos.
- JONAH, James (1993). *Differing State Perspectives on the UN, Post Coldwar World*. Rhode Island: ONU.
- KALDOR, Mary (2003). *Haz la ley y no la guerra: La aparición de la sociedad civil global*. En: Castells, M; Serra, N (eds.).

*Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea* (pp. 67-98). España: Kriterion Tusquet Editores.

KLAVEREN van, Alberto (2006, 27 abril). *Chile hacia un multilateralismo efectivo*. Santiago: Clase magistral realizada en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

KRASNER, Stephen (2001). *Soberanía: Hipocresía organizada*. Barcelona: Editorial. Paidós Ibérica.

LANG Bertrand (2002), *Base d'une analyse prospective des relations internationales. Épistémologie de la théorie politique*, Paris, Francia Editorial Presses Universitaires du Septentrion.

LANG Bertrand (2005). *La historia al servicio de la prospectiva, Anuario Academia de Guerra del Ejército*. 170-177 Santiago, IGM.

LANG Bertrand,(1995) *La puissance: approche épistémologique*;; *Le Trimestre du Monde* N° 31, Paris, 3er Trimestre, 11-22.

LE DANTEC, Cristián; ABARCA, Guillermo (2005) *Operaciones de Paz: tres visiones fundadas*. Santiago: Ministerio de Defensa, ANEPE.

LE DANTEC, Francisco (2008). *Cooperación o conflicto relación argentino chilena*. Santiago: Foro Ediciones.

LE DANTEC VALENZUELA; Paulina (2006): *Chile y las operaciones de paz*. Santiago: Ministerio de Defensa, ANEPE.

MACKINNON, Ian (2007). *Una visión chilena sobre la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur"*; Trabajo Inédito.

MARIATEGUI, José Carlos (1967). *Manual de Organismos Internacionales*. Lima: Academia Diplomática.

METZ, Steven (2002). Asimetría Estratégica. *Military Review*, Hispano-American, mayo-junio.

*Modelo Estatuto de Empleo de las Fuerzas*. SOFA Nueva York: (ONU).

MONCAYO, G.R., VINUESA R.E. GUTIÉRREZ POSSO, H.D.T (1981). Derecho Internacional Público, Tomo I. Buenos Aires: Ed. P. de Zavalía.

MORGENTHAU, Hans (1986). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

NOGUEIRA, H; CUMPLIDO, F (1987). *Derecho político. Introducción a la política y teoría del Estado*. Santiago: Ed. Universidad Andrés Bello.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1998) S/1998/58, del 22 de Enero. (1998) Documento S/1998/1059, del 11 de noviembre. (2004). *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, desafíos y cambios*. Nueva York: ONU

ORTIZ, Eduardo (2000). *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago - México, Fondo de Cultura Económica.

OVIEDO, Eduardo (2003, enero/marzo). Análisis del concepto "multilateralismo" en la política internacional. *Revista Diplomacia* (94), 52-72.

PEARSON, F; ROCHESTER, J.M. (2000). *Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI* (4ª Edición). Colombia: Ed. Mcgraw-Hill Interamericana de Colombia.

PONS, Luis Alberto (2000). *Claves del siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Dunken.

REMIRO, Brotons Antonio (1983). Derecho Internacional Público. Madrid: Ed. Tecnos.

- ROCHA, Alberto (2001). El sistema político mundial del siglo XXI: un enfoque macro-meta político. *Revista Espiral* (20), volumen VII, enero-abril. México: Universidad de Guadalajara.
- ROJAS A., Francisco (1996). *Balance Estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO.
- ROTHSTEIN, Robert (1999). *After the peace: resistance and reconciliation*. Londres: Ed. Lynne Rienner Publishers.
- RYNIKER, Aune (1999). Respeto del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas. *Revista Internacional de la Cruz Roja* (836), diciembre.
- SERAZZI GAMBOA, Fernando: *Derecho Internacional Público*; Ed. Universidad de Talca, Talca, 1998, pág. 446.
- SERRA, Narcis (2003). Europa y el nuevo sistema internacional. En Castells, M; Serra, N (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea* (pp. 179-180). España: Kriterion Tusquet Editores.
- SERRA, N. (2002). *Seguridad Internacional: Europa, Latinoamérica y el Nuevo papel de las Fuerzas Armadas*. España: Autores Español.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1980), *Derecho político: ensayo de una síntesis*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile.
- SKIDMORE, T; SMITH, P (1999). *Historia contemporánea de América Latina*. Barcelona: Ed. Critica.
- SOLANA, Javier (2003). La seguridad global en un entorno geopolítico cambiante: la perspectiva europea. En: Castells, M; Serra, N (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea* (pp. 21-34). España: Kriterion Tusquet Editores.
- THAKUR, Armes; CHNABEL, Albert (2001). *United Nations peacekeeping operations*. Tokyo: University Press.

- TORO, Juan Guillermo (2000, enero/abril): La tragedia de Timor Oriental. *Revista de Política y Estrategia* (80), 43-85.
- VERDROSS, Alfred (1976). Derecho Internacional Público. Viena: Biblioteca Jurídica Aguilar.
- VERGARA, Miguel (2003). Aceptación ampliada de la interoperatividad. *Revista de Marina* (enero - febrero), pág. 8.
- VILANOVA, Pere (2003). Lo nuevo y lo viejo en el sistema internacional. En Castells, M; Serra, N (eds.). *Guerra y paz en el siglo XXI, una perspectiva europea* (pp. 35-52). España: Kriterion Tusquet Editores.
- VILLAGRA; H (2003). *Revista chilena de geopolítica* (16, 2, 3). Santiago: Instituto Geopolítico de Chile.
- VILLALOBOS, Sergio (2002). *Chile y Perú, la historia que nos une y nos separa 1535-1883*. Santiago: Ed. Universitaria.
- WALZER, Michael (1997). *Guerras Justas e Injustas un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Editorial. Paidós.
- WEBER, Max (1986). *Economía y sociedad, esbozo de sociología*. (6ª Edición) México: Fondo de Cultura Económica.
- WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*; Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- WILKER, Iván (2005). Viejos/Nuevos enemigos en América del Sur. Revistando el concepto de hostilidad. *Revista de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile* (44). pág. 7.
- WOLFERS, Arnold (1959). *Alliance policy in the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ZOLO, Danilo (2000). *Cosmópolis, perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. España: Ed. Paidós Ibérica.



## Recursos Electrónicos

Aporte de Chile a Misiones de paz. Recuperado 20 de abril 2007 desde: [http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/unidades.html](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/unidades.html)

ARGENTINA. Ministerio de la Defensa (2000). *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina*. Recuperado: 26 junio 2008 desde: <http://www.defensenet.ser>

*Argentina y Chile se unen en inédita fuerza de paz*. Recuperado: 20 junio 2008 desde: [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=194115](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=194115)

BAIZAN, Mario Angel (2001). Una reflexión acerca de la experiencia Argentina en materia de lucha contra el terrorismo. Recuperado: 20 diciembre 2007 desde: <http://www.geocities.com.html>

BARTOLOME, Mariano (2002). Más allá de Westfalia y Clausewitz. Ponencia en proyecto Argentina, primeras jornadas de diálogo joven. Universidad Católica de Buenos Aires. Recuperado: 12 junio 2007 desde: [www.agendaestrategica.com.ar/westfa.doc](http://www.agendaestrategica.com.ar/westfa.doc)

BERGER, Gastón (1958). *La Actitud Prospectiva*. Recuperado: 17 abril 2008 desde: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug26/art2dossier26html>.

*Carta de Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 10 de Septiembre de 1836*. Recuperado: 5 febrero 2008 desde: <http://www.geocities.com/centrolircay/epistolario.html#blanco>.

Carrasco, G; Tripodi, P (2001). La Participación Chilena en Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Década de los 90. Recuperado 12 de abril 2007 desde: [www.ndu.edu/chds/Redes2001/Papers/Block5/Peacekeeping%20operations%20Panel/Carrasco-Tripodi](http://www.ndu.edu/chds/Redes2001/Papers/Block5/Peacekeeping%20operations%20Panel/Carrasco-Tripodi)

*Conectividad e Infraestructura, los temas prioritarios en la agenda de la Argentina y Chile*. Recuperado: 20 junio 2008 desde: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3020>

CECOPAC (2009). *Hitos y logros de la participación del estado de Chile en operaciones de paz modernas (1991-2009)*. Recuperado: 15 de abril 2010 desde: [http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/opaz\\_modernas.pdf](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/opaz_modernas.pdf)

CHILE. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Recuperado: 2 diciembre 2007 desde: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Constituciones/Chilena/index.asp>

CHILE. Ministerio de Defensa (2002). *Libro de la Defensa nacional de Chile*. Recuperado 26 junio 2007 desde: <http://www.resdal.org/Archivo/defc-glosario.htm>

*Declaración de Guerra de Gobierno Argentino a Confederación Perú - Boliviana*. Recuperado: 15 febrero 2008 desde: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion\\_Publica/tomo2/Lib2\\_Cap6\\_7.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion_Publica/tomo2/Lib2_Cap6_7.htm).

Estado (2008). En: *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Recuperado: 1 diciembre 2007 desde: <http://buscon.rae.es/draeI/>

FACH. Misiones de paz. Recuperado: 21 de julio 2010 desde: [http://www.fach.cl/misi\\_paz.htm](http://www.fach.cl/misi_paz.htm)

GODET, Michel (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Recuperado: 20 agosto 2007 desde: <http://www.cnam.fr/lipsor/spa/data/bo-lips-esp.pdf>

GOÑI, José: Clase Magistral del Ministro de Defensa al inicio del año académico de la Academia de Guerra y de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos el 7 de marzo del 2008. Recuperado: 25 junio 2008 desde: <http://www.defensa.cl/admin/comunicaciones/6.doc>

- Historia de Salta. *Guerra con la Confederación Peruano-Boliviana*. Recuperado: 15 febrero 2008 desde: <http://www.camdipsalta.gov.ar/INFSALTA/1837.htm>
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina: *El cierre de la frontera y la declaración de guerra a la Confederación Peruano-Boliviana*. Recuperado: 2 de febrero 2008 desde: <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-ree/3/3-056.htm>
- Interoperabilidad (2008). En: Glosario ONU. Recuperado: 19 septiembre 2008 desde: <http://un.org.peacekeeping/glosario>
- LAGOS, Ricardo (2002). *Mensaje de S.E el presidente de la República con el que inicia un proyecto que aprueba el acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por la otra y sus anexos, apéndices, protocolos y notas, suscritos en Bruselas, el 18 de noviembre de 2008*. Recuperado: 1 de diciembre 2008 desde: [http://www.direcon.cl/ue/Mensaje%20Acuerdo%20UE%20\\_222-348\\_.pdf](http://www.direcon.cl/ue/Mensaje%20Acuerdo%20UE%20_222-348_.pdf)
- LANG, Bertrand. (2006). *Prévision et prospectives des crises internationales* (versiones francesa y española). Recuperado: 13 diciembre 2007 desde: <http://www.droit.univ-paris5.fr/DESS-Prospective/questions%20actualite.html>
- MARTELLA, Daniel (2001). *Operaciones de Paz: Grandes Cambios en Poco Tiempo. ¿Estamos Preparados?* Recuperado: 3 julio 2008 desde: [www.cgsc.army.mil](http://www.cgsc.army.mil)
- MOJICA, Francisco (2004). *Los Estudios del Futuro: Linearidad y Pluralidad*. Recuperado: 16 Junio 2008 desde: [www.cab.int.co/cab3/downloads/prospectiva-3pdf](http://www.cab.int.co/cab3/downloads/prospectiva-3pdf)
- Multilateral (2008). En: *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Recuperado: 1 diciembre 2007 desde: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=multilateral](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=multilateral)

- NEIRA, Alfonso (2003, abril). Procesos que incrementan la cooperación entre fuerzas militares de nuestra región. *Revista Escenarios Actuales*, (1). Recuperada: 25 agosto 2008 desde: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/1/Vergara.pdf>
- ONU. *Irak/Kuwait: Antecedentes*. Recuperado 10 de abril 2007 desde: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unikom/background.html>
- Observatorio de Política Exterior de Argentina*, N° 83, año 2008. Recuperado: 25 junio 2008, desde: <http://www.bdp.org.ar/facultad/rrii/archivos/Observatorio%20N%BA83.pdf>
- RUSSEL, Roberto; TOKLATIAN, Juan Gabriel (2000). *Globalización y autonomía: una visión desde el Cono Sur*. Universidad Torcuato Di Tella; Italia. Recuperado: 15 marzo 2008 desde: [www.utdt.edu/cei/papers/papersEstadonación/RusselToklatian.pdf](http://www.utdt.edu/cei/papers/papersEstadonación/RusselToklatian.pdf)
- RUMSFELD, Donald (2002). *Annual Report to the President and the Congress*; Washington. Recuperado: 7 julio 2008 desde: [www.dod.mil/execsec7adr2002/index.htm](http://www.dod.mil/execsec7adr2002/index.htm)
- SALINAS, M.E; VIDAL, L (2003, septiembre). Timor Oriental: independencia tardía. Recuperado: 15 febrero 2008 desde: <http://www.periodismo.uchile.cl/contintanegra/2002/septiembre/internacional3.html>
- Seguridad (2007). En: *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Recuperado: 1 diciembre 2007 desde: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvktConsulta?TIPO\\_BUS=3&LENA=SEGURIDAD](http://buscon.rae.es/draeI/SrvktConsulta?TIPO_BUS=3&LENA=SEGURIDAD)
- SEITENFUS; R (2007): El mantenimiento de la paz y las elecciones en Haití: ¿colapso o reedificación del Estado? Recuperado 17 de mayo 2009 desde: <http://www.oas.org/cji/CJI-doc-275-07.pdf>
- SERRA, Narcis (1997). *Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina*. Recuperado: 12 diciembre 2007 desde: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40ed6abda857e.pdf>

- SIERRA, Jordi (1997): *Imaginar el Mañana*. Recuperado: 20 febrero 2008 desde: <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/P.371>.
- Soto, Julio (2009): La defensa nacional de la A a la Z. Recuperado el 12 de julio 2010 desde: [http://www.anepe.cl/anepeV3/biblioteca/pdf/LA\\_DEFENSA\\_NACIONA\\_DE\\_LA\\_A\\_a\\_la\\_Z.pdf](http://www.anepe.cl/anepeV3/biblioteca/pdf/LA_DEFENSA_NACIONA_DE_LA_A_a_la_Z.pdf)
- SWINARSKI, Christophe (1984): *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*; Recuperado: 22 abril 2008 desde: <http://www.cicr.org/Web/Spa/sitespa0.nsf/html/5TDL7W>
- Organización de las Naciones Unidas (1995). Asamblea General del Consejo de Seguridad. *Suplemento de "Un programa de Paz": Documento de posición del Secretario General presentado en ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas (A/50/60/S/1995/1)*. Recuperado: 3 diciembre 2007 desde: [www.un.org/spanish/Depts/dpa/a5060.pdf](http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/a5060.pdf).
- ONU. (1944). *Carta de Naciones Unidas*. Recuperado: 1 diciembre 2007 desde: [www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm).
- ONU. *Irak/Kuwait: Antecedentes*. Recuperado 10 de abril 2007 desde: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unikom/background.html>
- VALENCIA, E (2003). *USA, el consejo de seguridad de las Naciones Unidas y la intervención militar en Irak: Chile debe votar por la paz*. Recuperado: <http://www.angelfire.com/rnb/17m/Irak/votarxlapaz.html>
- VAYRYMEN, Raimo (1985): *The United Nations and the Resolution of International Conflicts*. Recuperado: 30 abril 2008 desde: <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/3/141>



**OTROS TÍTULOS DE LA  
“COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”**

<b>Número del libro</b>	<b>Título</b>	<b>Autor(A)</b>
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”.	Cristián 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 XXI”.	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
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

<b>Número del libro</b>	<b>Título</b>	<b>Autor(A)</b>
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
Nº 15	“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”.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	“La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC”.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	“Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación”.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	“Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos”.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	“El problema de la guerra y la paz en Kant”.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	“El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos”.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	“Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile”.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	“Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública”.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	“La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica”.	Manuel Montt Martínez (autor fallecido)



La creación de la Fuerza de Paz combinada “Cruz del Sur”, nace como una medida de confianza mutua, propia del proceso que se inicia a partir del “Tratado de Paz y Amistad” firmado entre Argentina y Chile en 1984. La transición entre el siglo XX y el XXI, coincide con cambios que hubo en el concepto de “seguridad”, producto de acontecimientos de impacto global en un mundo más intercomunicado e interdependiente, creando desafíos de seguridad nuevos y de gran complejidad. En el marco vecinal, esto se refleja en la transformación de la relación entre ambos Estados a una basada en la cooperación e integración en desmedro de la histórica discrepancia en la delimitación terrestre y la búsqueda de equilibrios de poder.

Bajo esta última premisa surge la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” entre Argentina y Chile, mediante la cual ambos países han demostrado a la comunidad internacional que los conflictos armados han sido superados gracias al trabajo en conjunto de las Fuerzas Armadas, los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Desde la perspectiva chilena, la creación de esta Fuerza ha implicado una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la cooperación bilateral y multilateral impulsada por el Gobierno, convirtiéndose en una herramienta más de la política exterior, orientando parte de sus esfuerzos a colaborar en el propósito de la comunidad internacional por generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración.