

LAS OPERACIONES DE PAZ

Evaluación y perspectivas en el marco de la política de defensa. *

Michelle Bachelet Jeria **

Agradecimientos.

Deseo iniciar este discurso agradeciendo a la Armada de Chile y a su Comandante en Jefe en particular, por haberme invitado a participar en la inauguración de una importante actividad para la institución y el país, en este caso este Diplomado de Operaciones de Paz de la Academia de Guerra Naval. Una vez más, la Armada me ofrece la posibilidad de exponer los puntos de vista del Ministerio de Defensa sobre un tema de tanta relevancia, como los esfuerzos que nuestro país realiza en pos de la mantención de la paz internacional, y en particular de la evolución de una de las actividades más complejas que actualmente se llevan a cabo en la comunidad internacional para preservar o reestablecer la paz, cuales son las operaciones de paz.

Para abordar e intentar ofrecer una visión global sobre el tema que nos convoca, desarrollaré esta intervención en dos partes. En la primera me referiré a la evolución de la importancia política que han experimentado las operaciones de paz en el sistema internacional, y en la segunda, a las políticas que el gobierno está desarrollando al respecto y, en ese marco, algunos desafíos que enfrentamos y debemos resolver.

Aspectos conceptuales y políticos internacionales.

La importancia política de las operaciones de paz se ha incrementado de manera sustantiva tras la Guerra Fría. Lo primero que desearía subrayar en la inauguración de un diplomado como éste, es que el tema escogido habla por sí solo de la importancia creciente, acaso central, que han adquirido las operaciones de paz en la política internacional durante la década de los 90 y al menos hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces es claro que el terrorismo y algunas amenazas asimétricas se han transformado por lejos en la principal amenaza a la paz internacional. Pero hasta esa fecha, también era claro para la comunidad internacional que, de los conflictos importantes que preocupaban a los Estados, las crisis internacionales que demandaban operaciones de paz se habían tornado tan importantes, desde una perspectiva política, como los esfuerzos por impedir o prevenir la guerra entre algunos estados.

Evolución del conflicto.

Las crisis internacionales como modalidad frecuente de conflicto internacional. Mayor demanda de regímenes internacionales cooperativos. Mayor demanda de operaciones de paz. La observación anterior se fundamenta en el hecho de que durante la última década hemos sido testigos de cambios importantes en el sistema internacional y en la forma en que se manifiestan los conflictos. La globalización ha introducido con fuerza una agenda de conflictos de nuevo tipo que se han adicionado a los tradicionales a los cuales nos había acostumbrado la era moderna, y que eran básicamente entre estados. La comunidad internacional hoy es consciente de que se han estructurado con claridad un conjunto de problemas de seguridad que antes no tenía alcance global y que hoy sí lo tienen. La globalización también ha

diversificado el tipo de actores del sistema internacional, antes limitado exclusivamente a los estados. Hoy es claro que también hay otros actores con capacidad para operar globalmente. El mercado es acaso el motor del proceso. Pero yo mencionaría otros dos actores adicionales muy importantes: uno es la sociedad civil, cuestión que vemos con nitidez por ejemplo, en los movimientos antiglobalización, y el otro nuevo actor global es la persona humana, cuestión que se fundamenta en la consolidación de un conjunto muy robusto y creciente de regímenes o acuerdos internacionales de protección de los derechos de las personas. Este movimiento mundial a favor de los derechos humanos nació con fuerza tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo un segundo gran momento en la última etapa de la Guerra Fría cuando la comunidad democrática de naciones introdujo la defensa de los derechos humanos en la agenda internacional ante regímenes totalitarios y autoritarios, y que acaba de tener otro momento importante con la creación del discutido Tribunal Penal Internacional.

Las crisis internacionales como modalidad frecuente de conflicto internacional.

El surgimiento de nuevos actores globales ha ocurrido de manera simultánea a la revolución científico-tecnológica, produciéndose numerosas transformaciones estratégicas, y nos ha conducido a un escenario internacional con una *agenda de seguridad internacional más compleja*, porque combina conflictos modernos de viejo cuño pero no por eso menos importantes -como el de la India y Pakistán-, con conflictos de nuevo tipo, siendo el más importante de estos últimos el surgimiento de movimientos terroristas con capacidad para actuar globalmente. No obstante, este no es el único tipo de nueva amenaza. El narcotráfico también lo es, así como también existe un conjunto de problemas de carácter societal y transnacional que tienen la potencialidad de originar conflictos internacionales, como la desintegración de estados fallidos o la existencia de conflictos internos que originan el surgimiento de migraciones masivas, o la persistencia de la degradación ambiental, entre otros, que durante la década de los 90 originaron muchas de las mayores crisis internacionales que demandaron la intervención internacional. Sin embargo, ninguno de estos nuevos tipos de conflictos corresponden al concepto tradicional de guerra entre estados. Se trata del establecimiento, entonces, de la *crisis internacional*, como una modalidad muy frecuente de conflicto en esta etapa de la política internacional, las cuales tienen muchas veces un origen societal y en conflictos intra-estatales, pero han demostrado tener un enorme potencial para devenir en crisis inter-estatales y desestabilizadoras de subregiones completas.

Incremento de la demanda sobre regímenes internacionales cooperativos.

Este nuevo cuadro que se ha ido conformando ha sido un *enorme desafío para los gobiernos y para las instituciones internacionales* que existen en virtud de la voluntad política de los gobiernos, porque demanda un gran esfuerzo por reformular conceptos y prácticas de la política internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad. A medida que este proceso se profundiza comienzan a perfilarse algunos tipos de respuestas:

Por ejemplo, en el ámbito de la agenda tradicional de los conflictos se observa una relativa disminución de los conflictos inter-estatales mayores, al tiempo que se han ido *consolidando las instituciones internacionales de carácter cooperativo* como herramientas eficaces para encararla, y creo que los más recientes acuerdos entre Rusia, Estados Unidos y la OTAN son acaso los ejemplos más importantes de los últimos años al respecto.

En el caso de la nueva agenda de seguridad, ha ocurrido también algo similar, puesto que si bien se trata de problemas de naturaleza diferente -en general estamos hablando de amenazas de carácter no estatal y de alcance transnacional- las respuestas más eficientes también han sido aquellas basadas en la profundización de la cooperación internacional,

cuestión que ha sido particularmente clara en el caso de la lucha internacional contra el terrorismo como en el caso de la resolución de gran parte de las crisis internacionales.

Los efectos políticos internacionales de la evolución de la agenda internacional son entonces duales. Por un lado, se ha producido un deterioro y complejización de la seguridad internacional. Por el otro, esto ha *impulsado un movimiento y una demanda sin precedentes a favor de una mayor cooperación internacional, especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas*. Creemos que si esta tendencia es apoyada adecuadamente por los estados, puede contribuir enormemente a estabilizar la situación de seguridad internacional, incluso a pesar de que a veces las asimetrías evidentes que se observan entre Estados Unidos y el resto de los actores interesados en la cooperación puede hacerla más difícil.

Una mayor demanda sobre las operaciones de paz. El informe Brahimi.

La multiplicación de las crisis internacionales como las que hemos descrito, junto con incrementar la demanda por cooperación internacional, ha introducido también de manera particular una extraordinaria demanda sobre la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir con la misión fundamental que le otorga la Carta de San Francisco, cual es la de mantener la paz mundial.

Enfrentada a esta nueva situación durante la década de los 90, la ONU se enfrentó ante dos situaciones. Por un lado, su estructura organizacional, que había sido desarrollada durante medio siglo para responder casi únicamente a operaciones de mantenimiento de la paz, súbitamente se vio sobrepasada por la enormidad de la demanda de operaciones de paz, pero ahora la mayor parte de éstas orientadas a establecer o imponer la paz, cuestión que supone capacidades políticas y militares completamente diferentes y evidentemente superiores. El resultado fue doble. Por un lado la ONU y en especial las personas que participaron en las operaciones de paz durante los años 90 realizaron un esfuerzo extraordinario que merece el reconocimiento de la comunidad internacional. No obstante, los resultados no fueron los que la comunidad internacional hubiera deseado, y cito el Informe Brahimi porque creo que refleja el consenso profundo gestado luego de esta década de experiencia en materia de operaciones de paz:

“Las Naciones Unidas”, señaló el informe, “no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un cambio institucional significativo, mayor apoyo financiero y un compromiso renovado de los Estados Miembros, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a donde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían a sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas”.

Creo que es evidente para todos que esta situación es de la mayor importancia y debe ser considerada con extraordinaria atención, puesto que lo que está en juego es la eficiencia y, por lo tanto, la legitimidad futura de las Naciones Unidas como la única institución aceptada por la comunidad internacional para utilizar la fuerza en la resolución de los problemas de seguridad internacionales bajo las normas descritas en la Carta de San Francisco. Y todos sabemos las consecuencias que tendría la profundización de dicha crisis, cuestión que podría terminar en la legitimación de la intervención unilateral y de la ley del más fuerte, cuestión que se contradice con los intereses de Chile. Como país mediano, Chile ha impulsado siempre la existencia de un orden internacional regulado por el derecho que, como decía Andrés Bello, es el escudo del más débil.

Por último, quisiera subrayar que esta nueva demanda sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas envuelve desafíos adicionales que es importante tener en consideración. Los objetivos de las operaciones de paz se han complejizado enormemente, evolucionando desde operaciones militares relativamente simples de interposición, hacia misiones cuyo objetivo real ha sido en numerosos casos, la construcción de nuevas instituciones estatales. Lo mismo ha ocurrido con su institucionalidad y organización, que se ha complejizado hasta devenir una sofisticada y enorme red de toma de decisiones políticas, político-estratégicas y estratégicas, y de manejo de crisis, decisiones que requieren una creciente y más eficiente coordinación política y militar en Naciones Unidas, y entre la ONU y los países participantes, y que consideran la participación y coordinación de actores provenientes de estados, instituciones internacionales, y de organizaciones transnacionales, así como de estas entidades con los medios de comunicación.

Incremento del interés de Chile en las operaciones de paz. Políticas chilenas en marcha.

Ahora bien, quisiera dar cuenta de algunos elementos que han estado ordenando la política chilena ante las operaciones de paz de pos Guerra Fría.

Una tradición de cooperación y privilegio de Naciones Unidas.

En primer lugar, Chile tiene una larga tradición de participación en las operaciones tradicionales de mantención de la paz desde la creación de la ONU, la cual se funda en la importancia que la política exterior ha otorgado a la mantención de la paz, al derecho internacional, así como a la solución pacífica de las controversias, entre otros principios.

Chile, un país más interdependiente y más interesado en incidir en la política internacional.

No obstante, desde fines de los años 80 y durante los 90, así como el mundo experimentó cambios sustantivos, nuestro país también realizó transformaciones que han modificado su inserción internacional. Hemos transitado desde un modelo de desarrollo hacia adentro, hacia otro basado en una inserción plena, múltiple y activa en el mundo y por lo tanto, bastante más interdependiente y sensible a la evolución de la situación internacional, por lo que el país debe asumir que en esta nueva inserción internacional la única forma de reducir las incertidumbres es la de incrementar el nivel de participación del país en la política internacional y ofrecer una dirección para avanzar al conjunto de la sociedad. *Chile busca desarrollar políticas orientadas a la obtención de un sistema internacional estable y pacífico.* Somos un país activo en este proceso, participando en las instancias donde se analizan y deciden las condiciones del escenario mundial.

Ampliación y enriquecimiento de nuestra política de defensa.

Esta nueva y mayor demanda internacional por un incremento de la cooperación y de las operaciones de paz, ha coincidido y convergido entonces con un renovado interés y voluntad política de Chile por incrementar la participación del país en las instituciones de toma de decisiones de la política internacional.

En el ámbito de la seguridad lo anterior se ha reflejado en un creciente activismo en nuestra región americana, pero también a nivel global en la ONU la participación del país se ha incrementado. Chile fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante la primera mitad de los años 90 y aspira a serlo nuevamente a partir del 2003, y como Ministerio de Defensa Nacional debemos entonces respaldar la labor de nuestra Cancillería.

Quisiera destacar también que esta nueva inserción y voluntad de mayor participación está significando el desarrollo de un proceso paulatino de enriquecimiento y ampliación de nuestra Política de Defensa desde un eje exclusivamente territorial, hacia un segundo eje complementario globalizado. Sabemos que la seguridad de Chile depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, pero nuestros intereses y nuestra agenda de seguridad se han diversificado tanto como lo ha hecho nuestra política exterior y nuestra inserción múltiple. Mantener el nivel de nuestra inserción internacional nos exigirá participar de manera más activa y realizar esfuerzos importantes para estar a la altura de los compromisos que contraemos.

Modificaciones introducidas durante los años 90 en la política chilena de operaciones de paz.

Incremento de las operaciones de paz durante los 90.

Es por esto que al iniciarse el Siglo XXI nuestra Política de Defensa ha comenzado a enriquecerse y se han otorgado nuevos tipos de misiones para nuestras Fuerzas Armadas. Estas tareas demandan un esfuerzo importante para mantener un alto estándar de alistamiento y equipamiento, así como para desarrollar capacidades adecuadas de interoperabilidad que nos permitan materializar nuestra voluntad política de cooperar internacionalmente en la mantención o construcción de la paz en el marco de Naciones Unidas.

También es importante señalar que durante los años 90 Chile incrementó de manera importante su participación en operaciones de paz respecto de su participación histórica. Desde luego, hemos mantenido nuestra participación en las misiones de mantención de la paz de la ONU, pero el país también ha contribuido en algunas de las operaciones de paz y de desarme más importantes y críticas para la estabilidad internacional, como Irak (UNSCOM, una operación de desarme, poco reconocida como aporte, pero crítica), Cambodia, Bosnia, Kosovo, y Timor Oriental, entre otros lugares. En nuestra región, en tanto, hemos contribuido en dos de los conflictos más importantes: América Central, y Perú-Ecuador.

Adecuaciones internas para una mayor participación.

En el ámbito interno, este incremento se vio acompañado con los primeros cambios institucionales a partir de 1996. Ese año el Gobierno estableció la primera directiva presidencial regulando la participación en operaciones de mantención de la paz, la cual fue ampliada en 1999 para permitir la participación de las Fuerzas Armadas chilenas en operaciones de imposición de la paz consideradas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, aunque desde entonces hemos privilegiado la participación en las tareas consideradas en la etapa de post conflicto, esto es, una vez que la paz ha sido impuesta.

La voluntad de incrementar nuestra participación se manifestó ese mismo año con la suscripción del acuerdo con la Secretaría General de Naciones Unidas para participar en el sistema de fuerzas *Stand By*, con la designación de un agregado de defensa en la Misión de Chile ante la ONU y -muy especialmente- con el envío del contingente de Fuerzas Especiales del Ejército a Timor Oriental. La misión de los soldados chilenos en Timor Oriental ha finalizado y creo que el país debe manifestar su agradecimiento por la difícil misión que cumplieron, así como exteriorizar nuestro orgullo por el profesionalismo que exhibieron en todo momento.

Creación del CECOPAC.

En forma paralela, se han impulsado otras iniciativas. El año pasado se anunció, y este año se materializará el primer Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), cuyo objetivo será el de otorgar instrucción multidisciplinaria a personal militar, policial y civil.

El decreto autorizando la creación del CECOPAC ha sido firmado por la Ministra que habla, y me parece adecuado informar que, además de su función de entrenamiento e instrucción, el Centro deberá ser también un lugar de reflexión y formulación de recomendaciones sobre lecciones aprendidas en las operaciones de paz, de modo de que podamos ir mejorando constantemente nuestra preparación y participación.

En particular, creo que el Centro deberá examinar con cuidado otras experiencias de instituciones similares. Así, por ejemplo, si bien la instrucción podrá referirse a cuestiones generales, como los relacionados con el idioma, o aquellas relacionadas con el marco jurídico y organizacional actual de las operaciones de paz, entre otras, creo que también sería de una gran importancia que el entrenamiento se oriente a familiarizar al personal militar, policial o civil con el mayor detalle posible con las operaciones de paz reales en las cuales van a participar.

Creo importante subrayar que el CECOPAC tendrá otras virtudes adicionales. En primer lugar, el Centro integrará a funcionarios civiles, militares y policiales, reflejando así de manera adecuada la tendencia internacional a considerar las operaciones de paz como un asunto civilmilitar, y no exclusivamente militar, tanto en el nivel de la decisión, pero también en el de la planificación, como de la ejecución y evaluación.

Debido a que el CECOPAC será una de las pocas instituciones de su tipo en la región Latinoamericana, el Centro también será una poderosa herramienta de cooperación con otros países e incluso con organizaciones no gubernamentales.

Adecuaciones en la estructura de fuerza.

Por último, y no menos importante que lo anterior, el incremento de nuestra participación en operaciones de paz es también un desafío importante para nuestras Fuerzas Armadas. Deseo subrayar que éstas han comprendido la importancia de dichas políticas y consecuentemente se encuentran realizando adecuaciones en sus estructuras de fuerza para que el Estado de Chile pueda responder eficientemente a los compromisos adquiridos con Naciones Unidas.

Como lo hemos explicado, es esperable que las Naciones Unidas y la comunidad internacional incremente la demanda de participación Chilena en operaciones de paz, y si el país desea continuar siendo un actor internacional y regional mediano, debemos estar preparados para responder adecuadamente, aunque siempre considerando nuestro interés nacional y nuestras realidades presupuestarias y estratégicas.

En ese contexto estoy convencida que esfuerzos como el CECOPAC deberán ser complementados a la brevedad con el desarrollo de una política más completa del Estado de Chile sobre Operaciones de Paz, la cual debe considerar algunos desafíos planteados tanto para el Gobierno como las Fuerzas Armadas, de las cuales deseo solamente enumerar algunas ante ustedes.

- En *primer lugar*, debemos respaldar nuestro discurso político con una capacidad efectiva de participar y, en alguna medida, *incrementar nuestra presencia* en las instituciones de planificación de operaciones de paz en la ONU, así como en las operaciones de paz propiamente tales.

- En *segundo lugar*, debemos fortalecer y *mejorar aún más la estructura doméstica del Estado relacionada con la toma de decisiones*. Debemos incrementar aún más la coordinación entre el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Nuestros esfuerzos deben apuntar a perfeccionar dos cuestiones de la mayor importancia política y estratégica. Por un lado, debemos avanzar hacia una mejor estructura de manejo de crisis de Chile en relación con las operaciones de paz, de modo de que el Gobierno tenga la posibilidad de actuar en tiempo real en caso de que así sea necesario. Y por el otro, la experiencia acumulada nos está señalando con claridad que también debemos desarrollar de manera más precisa la doctrina de empleo de la fuerza en operaciones de paz.

Por último, también debemos desarrollar un proceso de preparación que considere apropiadamente la complejidad de las actuales operaciones de paz, de modo que podamos contribuir de manera planificada desde Chile en todas las etapas de las mismas, no solamente la militar. Por ejemplo, es posible fortalecer la cooperación horizontal a través de la ONU, así como establecer un vínculo estatal con los organismos de la sociedad civil en Chile que se encuentren vinculadas a las operaciones de paz.

Estimados señores oficiales, amigas y amigos; Chile ha avanzado de manera importante en su presencia internacional durante la última década, y es percibido claramente como un actor internacional estable y que camina de manera ordenada y sistemáticamente hacia estados más avanzados de desarrollo. Sin embargo, y gracias a la política exterior desarrollada por la Cancillería y a la Política de Defensa impulsada desde este Ministerio, el país se ha perfilado como un actor que también es capaz de ser un miembro activo de la comunidad internacional y contribuir de manera significativa a la estabilidad y la paz internacionales, cuestión que ha incrementado aún más nuestra estatura político-estratégica pero en un sentido positivo, siempre relacionado con nuestra voluntad y disposición a cooperar internacionalmente.

Como Ministra de Defensa Nacional me parece claro que debemos persistir en esa disposición hacia nuestra comunidad internacional, y estoy convencida que, en ese marco, nuestra participación en las operaciones de paz será un factor de creciente importancia.

Es por eso que he querido compartir con ustedes la visión general sobre este tema, así como fundamentar y explicar las políticas en marcha, en las cuales estoy cierta que la Armada de Chile continuará desempeñando un rol insustituible y de primer orden. La realización de este diplomado es una señal en ese sentido, y por eso he querido estar presente en su inicio, testimoniando así la importancia que el Gobierno atribuye a iniciativas como este Diplomado de Operaciones de Paz de la Academia de Guerra Naval.

* Clase Magistral pronunciada luego del discurso introductorio del señor Director de la Academia de Guerra Naval, en la inauguración del Diplomado de Operaciones de Paz, en la Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 22 de julio de 2002.

** Ministra de Defensa Nacional. Médico-Cirujano, Pediatra y Epidemióloga de la Universidad de Chile. Ha realizado cursos superiores sobre Estudios Políticos y Estratégicos y en Defensa Continental. Becada de Honor de Defensa Continental en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington D.C. EE.UU.