

# **CIEE**

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

Cuaderno de Trabajo Nº 2/2017



**CHILE: LA IMPORTANCIA DE DESPLEGAR CLUSTER CIVILES  
EN OPERACIONES DE PAZ**





**CUADERNOS DE TRABAJO** es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico [ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el cuaderno de trabajo y el autor.

## CHILE: LA IMPORTANCIA DE DESPLEGAR CLUSTER CIVILES EN OPERACIONES DE PAZ

Junio, 2017  
Jorge Canales Ukrow \*

### RESUMEN

Si bien Chile ha ido evolucionando en sus formas de cooperación en operaciones de paz, desde el año 1945 a la fecha, forjando consigo una ley y un fondo de operaciones de paz, como también la creación de un *Centro de formación de Peacekeepers*, se evidencia una carencia y, al mismo tiempo, una oportunidad en su sistema de cooperación ligada directamente a la participación civil.

El presente artículo pretende analizar, de forma sucinta, el ámbito de cooperación nacional en operaciones de paz, desde el año 1948 a la fecha, bajo el alero de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y abocarse en particular a los desafíos futuros, específicamente al envío de clusters de civiles en operaciones de paz, en concordancia con los lineamientos emanados del sistema internacional.

*Palabras clave: Clusters - civiles – sistema internacional- operaciones multidimensionales – consolidación de la paz*

### INTRODUCCIÓN

Chile es uno de los países de mayor larga data en operaciones de paz, que se extiende desde el año de 1930 hasta nuestros días, cuando aún la Organización de las Naciones Unidas no existía y la Sociedad de las Naciones intentaba conservar la paz; fracasando en su intento y dando paso a que posteriormente se creara la ONU en

1945<sup>1</sup>, pasando a ser la primera institución internacional cuyo objetivo primordial fuese velar por la paz y seguridad internacional y el apoyo irrestricto al respeto de los derechos humanos.

Contextualizado lo anterior, la participación nacional comienza el año 1935, fecha en que Chile junto con Argentina, Brasil, Estados Unidos, Perú y

---

\* Cientista Político y Periodista. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Actualmente se desempeña como Asesor de Operaciones de Paz en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

<sup>1</sup> “Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General”. [En línea] <http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>

Uruguay, participa de la Comisión Militar Neutral para el Chaco-Boreal, destinada a fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos de paz entre Bolivia y Paraguay que ponían fin a la denominada “Guerra del Chaco Boreal” que los enfrentó entre 1924 y 1932<sup>2</sup>.

A pesar de que aún no existía el concepto de operaciones de paz se asumió que la participación nacional en la Guerra del Chaco fue un mecanismo de cooperación internacional, cuyo objetivo fue restablecer la paz entre los países afectados; por lo tanto, en la actualidad es sindicado como un hecho histórico que forja la participación chilena en operaciones destinadas a lograr la paz y estabilidad internacional.

Ya creada la ONU y ratificada su carta fundamental<sup>3</sup>, Chile comienza su participación bajo el alero de esta organización el año 1949 en India y Pakistán, siendo la primera oportunidad en que observadores militares chilenos se despliegan bajo mandato de la ONU,

apoyando esta operación de forma continua hasta en la actualidad, sumando a ello una presencia importante en Haití, Chipre, Bosnia y Herzegovina, Colombia y República Centroafricana.

Este esfuerzo por cooperar en la búsqueda de soluciones pacíficas, se puede dimensionar a través de las distintas misiones de paz en que el país ha participado, las cuales en sus inicios presentaron un carácter básicamente individual, en donde el envío de personal nacional no exhibía grandes

dificultades logísticas ni financieras, ampliándose en la década del 80 hacia el empleo de unidades básicas especializadas, con un mayor grado de personal y partir de los años 90 hacia el empleo conjunto, posteriormente combinado y finalmente integrado al incorporarse al componente militar el elemento policial.

Tras más de siete décadas en que la participación de Chile ha evolucionado de manera significativa, el escenario actual

**“Tras más de siete décadas en que la participación de Chile ha evolucionado de manera significativa, el escenario actual contempla operaciones multidimensionales...”**

<sup>2</sup> CENTRO CONJUNTO PARA OPERACIONES DE PAZ DE CHILE. Chile en Operaciones de Paz. Santiago: s.n., 2015.

<sup>3</sup> “Los propósitos de las Naciones Unidas son: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. Naciones Unidas. [En línea] 26 de junio de 1945. <http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>.

contempla operaciones multidimensionales<sup>4</sup>, donde los países contribuyentes comprometen sus esfuerzos ya no solamente de carácter militar y policial sino que de actores civiles, para que de manera integral se busquen las soluciones esperadas para pelear las diversas emergencias que se dan en las diversas áreas de misión, como lo son las operaciones de ayuda humanitaria, gestión de crisis, apoyo a la consolidación del Estado, misiones de observación de derechos humanos y observación electoral, entre otras.

Chile, en esta nueva reconfiguración enfrenta diversos desafíos, a través de políticas claras y concisas, derivadas de un marco jurídico establecido e internacionalmente validado por los Estados miembros de las Naciones Unidas, sin embargo, en la actualidad no contemplaría el envío de civiles o específicamente el envío de *clusters*<sup>5</sup> civiles a operaciones de paz, restringiendo las herramientas de cooperación nacionales, acorde a los nuevos requerimientos por parte de la comunidad internacional.

## NORMATIVA JURÍDICA NACIONAL PARA OPERACIONES DE PAZ

Se debe entender que en esta evolución referida a la cooperación de Chile en operaciones de paz, la normativa jurídica nacional debió ir adaptándose y evolucionando, acorde a los nuevos desafíos y a la reglamentación internacional vigente, tomando como lineamientos centrales la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio de Ginebra y sus protocolos adicionales, entre otros.

La primera normativa de carácter jurídico surge el año 1991, con la promulgación de la Ley 19.067<sup>6</sup> emanada de la Subsecretaría de Guerra, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república y salida de tropas nacionales del mismo.

En esta ley en su artículo 4° se señala que la salida de tropas nacionales tendrá que ser autorizada mediante decreto supremo emanado por el Presidente previa autorización del Senado; donde se

<sup>4</sup> “Estas operaciones se despliegan normalmente en el período peligroso posterior a un conflicto interno, es decir, después de que existe un acuerdo de paz, aunque sea frágil. La operación sirve para crear un entorno seguro y estable mientras se colabora con las autoridades y los participantes nacionales para asegurar la aplicación del acuerdo de paz”. Naciones Unidas, Panorama General de nivel estratégico al Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, p.38.

<sup>5</sup> Clusters: “Equipos civiles multidisciplinarios con experiencia y tecnicismo en un ámbito en particular de las Operaciones de Paz, que tienen como objeto revitalizar mecanismos concernientes a las áreas de la salud, ayuda humanitaria, género, abuso sexual y justicia transicional, entre otros”. CANALES UKROW, JORGE. Tesis para optar al Grado de Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, presentada a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), titulada “Participación de Civiles en Operaciones de Paz”. Santiago : s.n., 2013.

<sup>6</sup> CONGRESO NACIONAL. Biblioteca Congreso Nacional. [En línea] 1 de junio de 1991. [Citado el: 13 de abril de 2017.] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30434>

deberá fijar el objeto, plazo y la modalidad de la salida de las tropas nacionales.<sup>7</sup>

El 6 noviembre de 1996 el entonces presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dictó mediante Decreto Supremo N° 94 la Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en las “Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>8</sup>”.

Este documento precisó lo que el Estado entiende como operaciones de paz y circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación chilena bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; Operaciones de Mantenimiento de la Paz; asignándole a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional la tarea de contribuir a evaluar y orientar las decisiones del Gobierno de Chile, para autorizar la participación en este tipo de operaciones<sup>9</sup>.

Transcurrido solo tres años desde la promulgación y, ante la necesidad de actualizar la política chilena en esta materia, es que en el año 1999 se modificó la norma anterior y se dictó, por

Decreto Supremo N° 68, una nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en operaciones de paz<sup>10</sup>.

Esta nueva política<sup>11</sup> contempla expresamente la posibilidad de que nuestro país participe en operaciones bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, situación que amplió las instancias de participación a operaciones de imposición de la paz<sup>12</sup>, como fue el primer despliegue de Chile en Haití bajo la Misión Interina Multinacional (MIFH)<sup>13</sup>; introduciéndose de lleno en las operaciones de paz multidimensionales.

Tras más de siete años de promulgada la Ley 19.067, con fecha 13 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.297, que introduce modificaciones a su antecesora que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo y que se constituye en la concreción de los esfuerzos nacionales por regular la participación nacional, incluyéndose un nuevo párrafo 2° al Título II,

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> Ibíd.

<sup>9</sup> Ibíd.

<sup>10</sup> CONGRESO NACIONAL. Biblioteca del Congreso. [En línea] 10 de noviembre de 1999. [Citado el: 13 de marzo de 2017.] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=147213>

<sup>11</sup> Ibíd.

<sup>12</sup> La imposición de la paz implica el uso de varias medidas coercitivas, como sanciones o bloqueos. En última instancia, puede autorizarse el uso de fuerza militar. Dichas acciones se autorizan para restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en las que el Consejo de Seguridad haya determinado que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Por lo general, las medidas coercitivas se usan cuando las demás acciones (prevención de conflictos, establecimiento y mantenimiento de la paz) se hayan intentado y hayan fallado, o cuando no sean factibles. Naciones Unidas. Estándares de capacitación pre-despliegue de operaciones para el mantenimiento de la paz de las. Nueva York : s.n., 2009. Vol. 1.

<sup>13</sup> Chile se despliega en conjunto con la fuerza militar de Estados Unidos, Francia y Canadá, contribuyendo en un inicio con 301 efectivos de las Fuerzas Armadas nacionales.



específicamente destinado a normar la salida de tropas para participar en operaciones de paz.

Para los efectos de esta ley, se consideró como tropa a *“todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número, organización o de la modalidad en que lo haga, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio<sup>14</sup>”*; aplicándose también al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que salga del territorio nacional; sin embargo no se consideró la opción de participación civil.

Como se aprecia, la participación nacional se encuentra supeditada a la aprobación del Senado de Chile; punto interesante, en lo que respecta a la participación de civiles en operaciones de paz, a raíz de que este organismo en conjunto con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), realizaron cuatro mesas de análisis estratégico sobre operaciones de paz, entre los años 2009 y 2010.

Dentro de las conclusiones entregadas a la Comisión de Defensa del Senado por el entonces Director de la ANEPE,

**“La participación nacional se encuentra supeditada a la aprobación del Senado de Chile; punto interesante, en lo que respecta a la participación de civiles en operaciones de paz...”**

general de brigada, Werther Araya Menghini, se señaló que el trabajo expuesto propone cursos de acción para desarrollar capacidades civiles nacionales para operaciones de paz en su fase de consolidación; pudiendo complementar así los mecanismos de cooperación actual.

Producto de la renovación del mandato para la participación de tropas nacionales en Haití, el 23 de mayo del 2013 el Senado aprobó prorrogar por un año la

permanencia de medios chilenos en Haití; sin embargo solicitó a la Cancillería elaborar un informe que permitiese ver

cómo el aporte nacional podría migrar desde un apoyo basado en mecanismos de seguridad principalmente a uno que apunte al desarrollo institucional, considerando los cambios futuros de la misión que tienden a una priorización del componente civil<sup>15</sup>.

Frente a ese mismo punto, el Senador Víctor Pérez Varela señaló *“cabe preguntarse si lo que requiere ese país es solo una respuesta militar<sup>16</sup>”* dejando entre abierta la posibilidad de que Chile pudiese reconfigurar sus mecanismos de

<sup>14</sup> CONGRESO NACIONAL. Biblioteca Congreso Nacional. [En línea] 1 de junio de 1991. [Citado el: 13 de abril de 2017.] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30434>

<sup>15</sup> DIARIO LA NACIÓN. Extienden por un año permanencia de tropas chilenas en Haití. Diario la Nacion On-Line. 23 de mayo de 2013.

<sup>16</sup> Ibíd.

cooperación en la región caribeña.

Analizando los párrafos anteriores, claramente se apreciaba en esos años una interrogante que apuntaba a reconfigurar la forma de cooperación que mantenía el Estado de Chile en lo referente a operaciones de paz, dejando entrever que el envío de civiles pudiese ser una opción válida para aumentar los mecanismos de cooperación nacionales.

Con respecto al último punto, Ricardo Benavente Crestá, asesor de operaciones

de paz, señaló que la ley dejaría abierta la posibilidad de enviar civiles a

**“en la actualidad Chile no cuenta con una normativa que permita el despliegue de civiles...”**

operaciones de paz, a raíz de que en su Artículo 14 se señala que *“cuando la salida de tropas nacionales del territorio de la República para participar en operaciones de paz en los términos descritos en el artículo 7° de esta ley, se haga bajo la modalidad de expertos u observadores, la autorización de la misma se ajustará a los procedimientos del Artículo 5°, pudiendo ser expertos u observadores personal civil<sup>17</sup>”*.

Frente a este punto, el ex Subsecretario de Defensa Nacional, Óscar Izurieta Ferrer, argumentó que a pesar de que alguien pudiese interpretar la ley, está bien definido el concepto tropa. *“Si Chile*

*quiere ir adelante con otro tipo de iniciativas en ese ámbito, esta ley no sirve, es por ello que o se hace una reformulación o se crea una normativa especial para el envío de civiles a operaciones de paz<sup>18</sup>”*. De esta forma el ex Subsecretario deja fuera toda posibilidad de que la Ley 20.297 pudiese amparar el despliegue de personal civil.

Conforme a lo mismo, la analista internacional del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, Carolina

Jarpa Fábrega, señala que *“ni la ley de entrada y salida de tropas ni los fondos de operaciones de*

*paz, están contemplados para enviar civiles. Chile en la actualidad tiene la voluntad de mejorar los mecanismos de cooperación internacional y, una de las formas, es mediante el envío de civiles a operaciones de paz, ya sea para apoyar procesos de consolidación de la paz o de ayuda humanitaria; sin embargo la legislación actual no permite cumplir este anhelo de forma inmediata<sup>19</sup>”*.

A pesar de los incipientes estudios y análisis vistos con anterioridad, que podrían haber proyectado un cambio y evolución jurídica nacional, en la actualidad Chile no cuenta con una

<sup>17</sup> Cuarta jornada del ciclo de mesas estratégicas entre la ANEPE y el Congreso Nacional de Chile, año 2010.

<sup>18</sup> IZURIETA Ferrer, Óscar. Proyección de participación civil en Operaciones de Paz. *Entrevista*. Santiago, 20 de marzo de 2013.

<sup>19</sup> JARPA Fabrega, Carolina. Importancia del componente civil en Operaciones de Paz. *Entrevista*. Santiago, 13 de abril de 2017.

normativa que permita el despliegue de civiles, conllevando a que se pudiese perder peso en la esfera internacional, considerando que desde la década de los 90 Naciones Unidas ha hecho un llamado a los Estados miembros a desplegar expertos profesionales y técnicos especialmente en las fases de consolidación de la paz; apuntando así al fortalecimiento institucional, político, social y económico.

### **LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN OPERACIONES DE PAZ**

Tras más de 30 años desde la creación de la ONU, con una historia escrita de éxitos y fracasos, el 31 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad invitó al Secretario General de las Naciones Unidas a que preparase un análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente - dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones- la capacidad de esta institución en materias de mantenimiento y consolidación de la paz.

De conformidad con esa solicitud, en junio de 1992 el Secretario General Boutros Ghali<sup>20</sup> presenta un sustancioso documento denominado “Un Programa de Paz<sup>21</sup>”, que tuvo por objeto examinar los acontecimientos que en la época afectaban la paz y seguridad internacionales, presentó un programa integrado y multifacético de propuestas

destinadas a aumentar la eficacia de la organización para dar una alerta temprana en relación a los potenciales conflictos, procurando resoluciones a corto y largo plazo, y aplicar medidas después de los conflictos a fin de consolidar la paz.

La importancia del documento radica que en su capítulo II, Boutros Ghali desarrolló una clasificación de las operaciones de paz relacionada tanto con el grado de empleo de la fuerza como con el momento de intervención, que en la actualidad es aceptada por organizaciones regionales e internacionales de seguridad y que se ha incorporado al acervo del mundo de las operaciones de paz.

La clasificación propuesta por Boutros Ghali incorpora cinco conceptos, como se detallan a continuación:

- a) Diplomacia preventiva: medidas y herramientas destinadas a evitar que broten controversias entre dos o más partes y, si es que existe una preexistencia a evitar que la problemática se transformen en conflictos<sup>22</sup>.
- b) Establecimiento de la paz: medidas destinadas a lograr que las partes contrarias o en disputa lleguen a un acuerdo por medios pacíficos estipulados en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Abogado y diplomático egipcio, ex secretario general de Naciones Unidas (periodo enero 1992 a diciembre 1996).

<sup>21</sup> GHALI, Boutros. Un Programa de Paz. Nueva York: s.n., 1992. pp. 6-7.

<sup>22</sup> Ibíd.

<sup>23</sup> Ibíd.

c) Mantenimiento de la paz: despliegue de medios militares, policiales y civiles de Naciones Unidas, con el consentimiento de todas las partes interesadas, aumentando las posibilidades de prevención de conflictos y establecimiento de la paz<sup>23</sup>.

d) Medidas de imposición de la paz: son el último recurso. Se utilizan cuando fracasan todas las posibilidades ya descritas. Las acciones se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión<sup>24</sup>.

e) Consolidación de la paz: se entiende como las medidas destinadas a fortalecer estructuras institucionales que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto; generando una sensación de confianza y bienestar en la población local<sup>25</sup>.

Conforme a lo anterior, se debe comprender que en los primeros

momentos de una operación, cuando los enfrentamientos están todavía presentes o en pleno desarrollo, adquiere mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad a la población local y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme.

En esta fase los actores civiles, en el que en algunos casos se incluye el policial,

**“...se debe comprender que en los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos están todavía presentes o en pleno desarrollo, adquiere mayor importancia el componente militar...”**

evalúa las necesidades para el desarrollo de las instituciones y los diferentes procedimientos de transición a la democracia, marca las pautas a

seguir para la reconstrucción de las áreas política, económica y social, establece los mecanismos de ayuda nacional y apoya o crea capacidades gubernamentales.

Conforme a la evolución del conflicto y según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el despliegue militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las capacidades de apoyo civil y administrativo. Este último componente adquiere el protagonismo de las acciones que van dirigidas a la reconstrucción, asistencia política y social y a la ayuda humanitaria, configurándose las misiones en cuatro pilares:

<sup>23</sup> Ibíd.

<sup>24</sup> Ibíd.

<sup>25</sup> Ibíd.

**Seguridad:** proporcionado principalmente por las fuerzas militares desplegadas, centrándose en el mantenimiento de la seguridad, como también, en el apoyo, reestructuración e incluso creación de las fuerzas policiales del Estado afectado.

**Reconstrucción:** a cargo de organizaciones internacionales con capacidades económicas o apoyadas por países donantes, que tienen como objetivo la rehabilitación económica y la reconstrucción de las infraestructuras básicas del lugar afectado.

**Desarrollo político y democrático:** normalmente está a cargo de una o varias organizaciones internacionales, como la Unión Europea, Organización de Estados Americanos, Unión Africana, entre otras; cuyo objetivo es la creación o reconstrucción de estructuras políticas y sociales en la zona de conflicto y el monitoreo de su correcto funcionamiento; con la finalidad de que puedan funcionar con capacidades locales sin recurrir posteriormente a la comunidad internacional.

**Asistencia humanitaria:** desarrollado por las agencias de Naciones Unidas o internacionales cuyo objetivo se enmarca en el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, ya sea en el campo del suministro de alimentos, como también,

en el desarrollo de sectores productivos, educacionales o en el del fomento de medidas de protección de las minorías o población más vulnerable.

Es en la etapa de reconstrucción y desarrollo político y democrático en donde las capacidades civiles recobran una vital importancia, al poder contar con equipos multidisciplinarios con expertos y conocimientos de los diversos mecanismos y herramientas necesarias para resurgir las bases fragmentadas de un Estado.

**“Es en la etapa de reconstrucción y desarrollo político y democrático en donde las capacidades civiles recobran una vital importancia...”**

Lo anterior va en directa concordancia con lo mencionado por Boutros Ghali, quien señaló que la diplomacia preventiva tenía como fin evitar una crisis, mientras que el de la consolidación postconflicto sería evitar su repetición<sup>27</sup>.

A pesar que los lineamientos anteriormente descritos fueron enunciados el año 1992 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, por ende se esperó un mejoramiento de la totalidad de los procesos insertos en las operaciones de paz, la realidad fue otra.

Tras solo dos años de enunciado el documento anterior, la ONU fue altamente cuestionada por su inoperancia en el genocidio de Ruanda en 1994. Tras más de tres meses de acontecido un conflicto abierto entre las etnias Hutus y Tutsis,

<sup>27</sup> GHALI, Boutros. Un Programa para la Paz. Nueva York: s.n., 1992

con consecuencia de más de 800.000 personas muertas; el Consejo de Seguridad de la ONU tildó como un fracaso la operación en el país africano, resurgiendo así la temática de que este organismo internacional necesitaba una reconfiguración de su actuar.

Es así como el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi A. Annan<sup>28</sup>, en su mandato consideró las necesidades que se venían gestando, tomando como un imperativo a su gestión, trabajar por una anhelada reforma, evaluación y análisis de las operaciones de paz internacionales llevadas a cabo hasta esa fecha.

Ya en el año 2000 las operaciones de paz continuaban demandando las necesidades tratadas anteriormente, añadiéndole a éstas cierto grado mayor de profesionalismo y claridad en los actos para lograr consecutivamente el reto principal de dichas operaciones. Objetivo que en más de una oportunidad quedaría como un intento fallido de retorno a la paz y seguridad de un Estado en situación de conflicto. En este sentido, dentro de las complicaciones existentes *ad portas* del siglo XXI, surge la necesidad de identificar las falencias y deficiencias que a la fecha ya brotaban como evidentes en el desarrollo de este tipo de misiones.

Es así como el 7 de marzo del año 2000 el Secretario General solicita a un cuerpo

de expertos internacionales de alto nivel, presidido por el Sr. Lakhdar Brahimi<sup>29</sup>, efectuar un análisis a fondo de las actividades de Naciones Unidas en relación a la paz y seguridad para poder formular recomendaciones prácticas y concretas que lograsen llevar a cabo estos trabajos en el futuro.

El Informe Brahimi<sup>30</sup> propuso una nueva concepción de misiones integradas, donde el equipo de cooperación internacional ya no estaba solo compuesto por militares y aspectos dirigidos netamente a la seguridad, sino también hacia una abierta inclusión del elemento civil como parte fundamental del proceso, agregando de esta forma mandatos amplios que incurrirían en ocuparse también de la fase posterior de un conflicto.

De manera que lo que se estaba buscando era finalmente una paz sostenible y duradera, donde posterior a la disminución de la huella militar y el retiro total de la cooperación internacional, el territorio continuase estable, aumentando o manteniendo la seguridad y fuera aplicable responsablemente un desarrollo país capaz de perdurar y hacerlo perfectible en el tiempo.

El informe entrega un concepto detallado y distinto al que invocó Boutros Ghali, en el sentido de especificar la consolidación

<sup>28</sup> Secretario General de Naciones Unidas, periodo 1997-2006.

<sup>29</sup> Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia.

<sup>30</sup> BRAHIMI, Lakhdar. Exámen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos. Nueva York: s.n., 2000.

de la paz como actividades realizadas al término de un conflicto, con la finalidad de restablecer las bases y ofrecer las herramientas e instrumentos para construir en ella algo más que la mera ausencia de la guerra. Se evidencia una línea de acción basada en la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento de la ley y de los derechos humanos, y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación. El concepto se comienza a perfilar como parte final del proceso de una misión de paz.

La transformación doctrinal que propuso el informe, potenció diversos factores que persisten en su evolución, mayormente ligados al concepto de consolidación de la paz, elementos que se enfocan en el proceso de la reconciliación nacional. Esta transformación en el uso de los elementos de personal militar, policial y civil propiciaron un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley, y en una prominencia de expertos en derechos humanos y protección de civiles, a fin de reflejar una mayor preparación para ir en respuesta a situaciones complejas; mitigando el porcentaje de error para no sufrir las mismas caídas de Ruanda o Sierra Leona, que pusieron de manifiesto las graves falencias del sistema utilizado por

las Naciones Unidas.

Frente a la necesidad de continuar fortaleciendo la organización, el año 2008 el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas elaboró un documento denominado “Doctrina Capstone<sup>31</sup>” en el que establecía los nuevos principios y guías para llevar a cabo las operaciones multidimensionales.

La doctrina aportó una dirección para planificar, actuar y conducir al desarrollo complejo de las operaciones de mantenimiento

de la paz. Se refleja la naturaleza multidimensional de las misiones, donde la dirección sobre el terreno es normalmente garantizada por una alta autoridad política de la ONU, donde “Capstone” es el apoyo para el personal civil, militar y policial, en su fase de preparación y acción sobre el terreno.

La visión de la actividad vuelve a modificarse, presentándose como un sistema de capacidades interconectadas, donde los roles y las responsabilidades, tanto como las ventajas comparativas de cada actor quedan rigurosamente definidas sin intervención entre los componentes y donde el apoyo se debe llevar de forma coordinada.

<sup>31</sup> NACIONES UNIDAS. Doctrina Capstone. [En línea] s/f de s/f de 2008. [Citado el: 7 de marzo de 2017.] [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

Queda en evidencia entonces el rol modernizante que impone la nueva doctrina en las operaciones de paz. En cuanto a la fase de consolidación, refleja un nuevo concepto que se basa en determinadas medidas que apuntan a reducir los riesgos de reanudación de hostilidades y establecer lineamientos y programas para un desarrollo perdurable, particularmente a través del refuerzo de las capacidades nacionales en materia de gestión de crisis.

Como cada escenario de conflicto aglutina diferencias sustanciales para poder moldear un plan básico de instauración de operaciones, el análisis demuestra

que para lograr una paz sostenible se tienen que confirmar progresos del orden de cuatro dominios cruciales:

1. Restauración de la capacidad del Estado para asegurar la seguridad y mantener el orden público.
2. Reforzar el Estado de derecho y los derechos del hombre.
3. Apoyar la creación de instituciones políticas y de conformidad a la ciudadanía en procesos participativos legítimos.

4. Promoción de la corrección del desarrollo económico y social, comprendiendo el retorno y la reinstalación de las personas desplazadas y refugiados desterrados por el conflicto.

De esta forma involucra nuevos elementos que vienen a moldear la actividad propia de las Naciones Unidas, añadiendo conceptos diferentes y relevantes como la modificación de la misión de paz tradicional, a una misión integrada y multidimensional, que involucra una planificación estratégica y, por sobre todo, añade la inclusión necesaria y latente de profesionales

**“...añadiendo conceptos diferentes y relevantes como la modificación de la misión de paz tradicional, a una misión integrada y multidimensional, que involucra una planificación estratégica y, por sobre todo, añade la inclusión necesaria y latente de profesionales civiles...”**

latente de profesionales civiles, en razón de optar a resolver los conflictos abarcando las múltiples aristas que estos pueden demandar.

Conforme a ello, la analista internacional Carolina Jarpa Fábregas señala que *“la capacidad civil es esencial en el proceso de gestación de un nuevo Estado con características de no fragmentado, después de que el contingente militar ya estabilizó la zona afectada y el componente policial restauró la ley y el orden”<sup>32</sup>*.

<sup>31</sup> NACIONES UNIDAS. Doctrina Capstone. [En línea] s/f de s/f de 2008. [Citado el: 7 de marzo de 2017.] [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

<sup>32</sup> JARPA Fabrega, Carolina. Loc. Cit.



Además agrega *“esto no quiere decir que el componente militar y policial no sea esencial, a lo que apunto es que solo con equipos multidisciplinarios de civiles que vayan en ayuda de países fragmentados o inestables se podrá visualizar futuros Estados que puedan desenvolverse por sí solos, sin depender necesariamente de la Comunidad Internacional”*<sup>33</sup>.

Bajo esta misma perspectiva, el asesor de operaciones de paz de la Subsecretaría de Defensa Nacional, Valentín Segura Flores, señala que *“el componente civil es esencial en los países en donde se gesta la etapa de consolidación de la paz, con el objetivo de que presenten apoyo a los poderes del Estado para que no se vuelvan a producir inestabilidades que afecten a la población y, es eso lo que está impulsando Naciones Unidas a sus Estados miembros, que envíen y preparen profesionales y técnicos para que asistan a operaciones de paz”*<sup>34</sup>.

Con fecha 22 de febrero del año 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas publicó el primer informe del examen independiente sobre la capacidad civil después de los conflictos que realizó un grupo consultivo superior encabezado por Jean-Marie Guéhenno, ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con la participación de expertos provenientes de los Estados miembros de las Naciones

Unidas y la sociedad civil.

Como parte del compromiso de reforzar el apoyo internacional a los países que salen de conflictos, se decidió emprender este análisis independiente de los problemas que enfrenta la comunidad internacional, para lo cual formulan varias recomendaciones dirigidas a las Naciones Unidas con la finalidad de reforzar la implicación nacional, ampliar y profundizar la reserva de capacidad civil internacional disponible y hacer que el apoyo que se preste sea más apropiado, oportuno y efectivo. Algunas de las recomendaciones enunciadas en el mismo fueron las siguientes<sup>35</sup>:

- El camino de la guerra a una paz sostenible no es posible sin una capacidad civil más fuerte. Sin esta condición, puede haber altos en la lucha, pero no se establecerán instituciones resistentes y seguirá existiendo el riesgo de que se reanude la violencia.
- Casi todos los países afectados por conflictos, independientemente de cuán devastados hayan resultado, poseen algunas de las estructuras necesarias para la paz que deben ser protegidas y alimentadas.
- La respuesta internacional a los conflictos muchas veces está basada en la capacidad disponible y los

<sup>33</sup> Ibíd.

<sup>34</sup> SEGURA Flores, Valentín. Participación Civil en Operaciones de paz. *Entrevista*. Santiago, 19 de marzo de 2013.

<sup>35</sup> GUÉHENNO, Jean Marie. Exámen Independiente sobre la Capacidad Civil después de los conflictos. Nueva York: s.n., 2011.

agentes internacionales se centran en lo que pueden proporcionar, en lugar de atender a las necesidades reales de aquellos a los que sirven.

- Las Naciones Unidas deben tener una mayor facultad de respuesta y ser más flexibles y eficaces en función de los costos. Los organismos, fondos y programas aventajan a la Secretaría en muchos ámbitos, pero sigue habiendo grandes posibilidades de mejora en todo el sistema.

Ratifica lo anterior el informe entregado el año 2014 por la Secretaría General al Consejo de Seguridad, que propuso posibles directrices para el futuro de las operaciones de paz, haciendo hincapié en la obtención de resultados tangibles en materia de construcción de instituciones por medio de una respuesta más sistemática y coherente del sistema ONU.

Se argumenta que los esfuerzos se deben centrar en tres ámbitos que se han constatado que tienen potencial para obtener resultados y muestran la necesidad de consolidar y fortalecer el apoyo<sup>36</sup>:

- “Mejorar el apoyo a la construcción de instituciones que cuente con la implicación nacional”.
- “Ampliar y profundizar el acervo de experiencia civil en la consolidación de la paz”.

- “Promover la cooperación regional, Sur-Sur y triangular”.

*“En las operaciones de mantenimiento de la paz de carácter multidimensional, la combinación de capacidad policial, militar y civil aporta una especial fortaleza. Tanto las misiones como los organismos, fondos y programas cuentan con conocimientos técnicos especializados. La combinación de esos elementos más sólidos, relacionados pero diferentes, debe servir para mejorar la calidad del apoyo que las Naciones Unidas prestan a la creación de instituciones<sup>37</sup>”.*

Considerando que se hace necesaria una mayor participación y capacitación de personal civil, el grupo consultivo alienta a las Naciones Unidas a no tener en cuenta su propio personal solamente, sino que a aprovechar las capacidades de los países colaborando estrechamente con los Estados miembros, como es el caso de Chile, mediante un mecanismo de asociaciones.

En ese sentido cobra relevancia la participación de los Estados miembros en el programa CAPMATCH<sup>38</sup> para ilustrar cómo la proyección desde y hacia los Estados Miembros puede ayudar a las Naciones Unidas a ampliar y profundizar el acervo de experiencia civil para la

<sup>36</sup> NACIONES UNIDAS. Capacidad Civil después de los conflictos. Nueva York: s.n., 2014.

<sup>37</sup> Ibíd.

<sup>38</sup> Global Marketplace for Civilian Capacities (Mercado Global para Capacidades Civiles; conocida como CAPMATCH) Disponible en: [https://www.un.org/press/en/2012/120921\\_CAPMATCH.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2012/120921_CAPMATCH.doc.htm)

consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos.

Este programa se basa en una plataforma en línea para el intercambio de información sobre conocimientos especializados para apoyar a los países emergentes de conflictos en la creación de instituciones para una gobernanza inclusiva, seguridad, justicia, empleo, crecimiento económico y prestación de servicios, entre otras áreas.

Según la asesora especial y Subsecretaria General de Capacidades Civiles de la plataforma CAPMATCH,

Sarah Cliffe, “es un sitio para que las agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo establezcan el tipo de expertos que tienen disponibles con experiencia real y práctica para resolver problemas, para satisfacer las necesidades globales<sup>39</sup>”.

Ante la ampliación de los mandatos civiles en un número creciente de conflictos, las organizaciones internacionales encuentran dificultades para desplegar rápidamente la diversidad de expertos necesarios, con el riesgo a que el conflicto sea de mayor envergadura.

En este sentido, el asesor pedagógico del

Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) Ricardo Ibarra Ceballos, establece que esto debiese ser tomado como una oportunidad de ampliar nuestros mecanismos de cooperación internacional. “Chile necesita consolidar su cooperación y madurar en este tipo de procesos; en el caso de que no comience a preparar y enviar especialistas civiles, podría sufrir un proceso de involución<sup>40</sup>”.

Gran parte de la necesidad técnica y profesional puede encontrarse de mejor forma fuera de la ONU, en los Estados miembros, organizaciones regionales, gobiernos, sociedad civil y sector privado, de esta forma Naciones Unidas no dependería solamente de sus profesionales internos, teniendo a su disposición una plataforma de profesionales expertos capaces de ser desplegados.

Es así como el Estado de Chile puede identificar sus capacidades técnicas de profesionales y gestionar programas que vayan en ayuda de la comunidad internacional, pudiendo ponerlos a disposición de ellos, a través de las plataformas de Naciones Unidas, Unión Europea, organismos regionales, entre otros.

<sup>39</sup> NACIONES UNIDAS. [www.un.org](http://www.un.org). [En línea] 2012. [Citado el: 16 de mayo de 2017.] [https://www.un.org/press/en/2012/120921\\_CAPMATCH.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2012/120921_CAPMATCH.doc.htm)

<sup>40</sup> IBARRA Ceballos, Ricardo. Participación Civil en operaciones de Paz. *Entrevista*. Santiago, 12 de marzo de 2017.

Frente a ello, se hace imprescindible que los centros de capacitaciones de operaciones de paz deban proporcionar una mayor capacitación y formación de civiles, logrando así personal calificado y competente; entendiendo que los países afectados necesitan generar procesos políticos, económicos y sociales eficaces para construir una paz duradera; apoyar estos procesos con capacidades civiles sensibles a las necesidades es una responsabilidad compartida a la que el Estado de Chile no está ajena como Estado miembro de las Naciones Unidas y como país contribuyente.

En ese sentido, cobra vital importancia la misión del CECOPAC, creado mediante Decreto Supremo (G) N°114 del 15 de julio de 2002, Instituto que acorde a su Reglamento de Funcionamiento Interno (DNI-506) se señala, en su Artículo 2 que sus funciones, entre otras, serán: *“Preparar y entrenar al personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y a civiles que deban participar en Operaciones de Paz”*.

Visualizado los lineamientos internacionales para fomentar las capacidades civiles, algunos países miembros de las Naciones Unidas han generado modelos de despliegues que pueden ser analizados a nivel nacional con el objeto de cumplir con los requerimientos y desafíos propios del concierto internacional.

## MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIVIL EN OPERACIONES DE PAZ

Considerando lo anterior, se estima propicio dar a conocer cómo algunos países han abordado la necesidad de desplegar efectivos civiles a operaciones de paz.

En base a su Política Exterior, Alemania se ha comprometido en la actualidad para coadyuvar a la solución de conflictos internacionales y promover la construcción de sociedades civiles. Tanto en el marco multilateral como a escala nacional, realiza esfuerzos con vistas a mejorar los instrumentos de prevención de crisis, entre los cuales se cuentan las misiones de paz de las Naciones Unidas, los proyectos de ayuda para la democratización y el envío de personal civil.

Conforme a ello, en el año 2002 el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores fundó en Berlín el Centro de Misiones Internacionales de Paz (ZIF), que forma personal civil especializado para actuar en misiones de la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea; producto –entre otras cosas- que en el contexto del conflicto de los Balcanes a fines de la década de los años 90 se le solicitó el envío de expertos civiles a Kosovo, pero en esa época apenas había personal especializado que pudiera enviarse a corto plazo.

Vislumbrando las necesidades y desafíos que impone el concierto internacional, la situación de Alemania hoy en día es

diametralmente distinta; al contar con más de 3.530 civiles desplegados en más de 40 misiones internacionales de paz como observadores electorales para la Unión Europea y la OSCE; a lo cual se suma una base de 1.200 expertos civiles en el sector de administración, justicia, asistencia policial o ayuda humanitaria, capacitados y listos para desplegarse de ser requerido<sup>41</sup>.

Según Winrich Kühne, ex Director del ZIF, este avance se debería principalmente a que *“por mucho tiempo se subestimó la importancia de las fuerzas civiles en misiones internacionales, sin embargo hoy son considerados como una capacidad esencial en misiones internacionales de observación y prevención de crisis”*<sup>42</sup>.

Por otra parte, el año 2005 el Gobierno de Canadá creó el Grupo de Trabajo de Reconstrucción y Estabilización (START) como una forma de respuesta a la creciente demanda internacional de apoyo en crisis complejas, conflictos o desastres naturales.

Conforme a lo anterior, delineó como objetivos proveer liderazgo y agilidad operacional, facilitando a tiempo respuestas coordinadas a crisis internacionales; entregar una programación eficaz en apoyo de la gestión de conflictos y mantención y consolidación de la paz.

A través de este grupo de trabajo ayuda a desarrollar capacidad en situaciones difíciles mediante el despliegue de expertos civiles que apoyan a los Estados afectados en sus esfuerzos para gestionar con eficacia y de manera pacífica sus propias crisis.

Demuestra lo anterior el modelo de cooperación denominado Justicia de Respuesta Rápida que comenzó su funcionamiento en octubre de 2009, dando lugar a la formación de 107 expertos en investigadores criminales, derechos humanos, especialistas forenses y expertos en violencia sexual, que han completado más de 10 despliegues.

Por su parte, en Reino Unido se creó el Grupo de Estabilización Civil (CSG), materializado en un conjunto de profesionales calificados que hacen una contribución a la mejora de la gobernabilidad y la promoción de la paz en países afectados por conflictos violentos; apoyando áreas relativas a la gestión de proyectos, comunicaciones, infraestructuras, justicia, estabilización, desarme, reforma económica e institucional, agricultura, salud y finanzas públicas, entre otros.

En la actualidad, el CSG se compone de más de 800 expertos desplegables que son líderes en sus áreas de especialización, y más de 200 miembros

<sup>41</sup> CENTER FOR INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. Contribución de Observación Electoral y Monitoreo. [En línea] [Citado el: 10 de abril de 2017.] <http://www.zif-berlin.org/en/focus-areas/election-observation.html>

<sup>42</sup> CEFIRIN, Oliver. Capacitando para la Paz Mundial. [En línea] s/f de 2009. [Citado el: 17 de marzo de 2017.] <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/paz-seguridad/capacitando-para-la-paz-mundial>

de los departamentos de Administración Pública del Estado.

La fundamentación, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido, con respecto a la iniciativa de enviar civiles expertos a operaciones de mantención y consolidación de la paz, se basa en que existen diversas causas de inestabilidad *“en que la intervención oportuna a menudo puede resultar fundamental para el éxito de una operación de estabilización, por lo tanto, obtener civiles sobre el terreno de forma temprana y con los conocimientos adecuados, puede hacer una diferencia significativa en la duración de la recuperación y el resultado de la misión”<sup>43</sup>*.

Considerando los modelos internacionales de despliegue, la demanda de capacidades civiles para operaciones de paz y, a nivel nacional los cambios que está evidenciando Chile respecto a sus escenarios de cooperación, tras la baja y próxima salida del contingente desplegado en Haití, traen consigo desafíos al sistema nacional; uno de ellos es contar con un sistema de entrenamiento nacional para generar

capacidades civiles de despliegue.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno de Chile y la Unión Europea firman el 30 de enero de 2014 un Acuerdo Marco para la Participación de Chile en Operaciones Civiles de Gestión de Crisis, profundizando así la cooperación y buenas relaciones mantenidas entre ambos.

Consecuentemente, el acuerdo se presenta a ambos socios como una oportunidad única dentro del ámbito de la cooperación en lo relativo a la mantención de la paz y seguridad internacional, bajo una perspectiva multilateral.

**“...Considerando los modelos internacionales de despliegue, la demanda de capacidades civiles para operaciones de paz y, a nivel nacional los cambios que está evidenciando Chile respecto a sus escenarios de cooperación...”**

Evidenciando una necesidad de mayor capacidad civil de respuesta en los procesos de consolidación de la paz; las lecciones aprendidas y modelos de despliegues europeos podrían gravitar en que Chile, trabajando en conjunto con la UE, pudiese desplegar dicha capacidad.

Al parecer, ese sentido de oportunidad de contar con procesos nacionales de selección y formación de personal civil especializado y altamente cualificado para su incorporación futura en operaciones de paz, acorde a posibles requerimientos y voluntad por parte del Estado de Chile, ha

<sup>43</sup> UK, Ministry of Defence. The UK Civilian Stabilisation Group. [En línea] s/f. [Citado el: 17 de Mayo de 2013.] <http://www.stabilisationunit.gov.uk/how-to-get-involved/civilian-stabilisation-group.html>

sido tomado por el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

Según Ricardo Ibarra Ceballos<sup>44</sup>, el Centro viene participando ininterrumpidamente desde el año 2009 en los foros regionales de la Asociación Latinoamericana de Centros de Operaciones de Paz (ALCOPAZ), como también, en las mesas de trabajo de la Asociación Internacional de Centros de Entrenamiento en Operaciones de Paz (IAPTC), pudiendo visualizar diversos mecanismos de integración del componente civil en Operaciones de Paz.

Producto de esta participación, como también al análisis de lecciones aprendidas de países europeos e investigaciones en terreno para visualizar las capacidades civiles, *“el año 2015 Chile logra materializar el primer curso introductorio para civiles de la administración pública en operaciones de paz, contando con más de 80 participantes y un grupo de profesores nacionales e internacionales. Estos últimos provenientes de la Misión permanente de la Unión europea en Bruselas; lo que sin lugar a dudas resulto un éxito a nivel nacional”*<sup>45</sup>.

En concordancia con lo anterior, el

Subsecretario de Defensa Marcos Robledo, explicó que en las últimas dos décadas la participación de civiles en Operaciones de Paz se ha hecho relevante y necesaria en lo que se denomina la etapa de la Estabilización y de Consolidación de un proceso de Paz<sup>46</sup>.

*“Es una etapa en la que se necesita también el aporte de funcionarios civiles enviados por Naciones Unidas para ayudar a los países que están llevando adelante procesos de Paz a construir instituciones de distinto tipo, pero sobre todo en la construcción de Estado de Derecho y de instituciones políticas que permitan dar sustentabilidad en el tiempo a un proceso de Paz”*<sup>47</sup>.

Dentro del mismo contexto, El Subsecretario de Relaciones Exteriores, Edgardo Riveros Marín, explicó que el papel que juegan los civiles en las operaciones de paz es un aspecto cada vez más relevante y por ello se ha convertido en un elemento crucial en la agenda nacional<sup>48</sup>.

Realizando una prospección histórica, agregó que en el pasado el énfasis nacional estaba en la dimensión militar, para luego otorgarse mayor atención a la

<sup>44</sup> Asesor pedagógico del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

<sup>45</sup> IBARRA Ceballos, Ricardo. Loc Cit.

<sup>46</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Subsecretaría de Defensa. [En línea] 2 de octubre de 2015. [Citado el: 13 de mayo de 2017.] [http://www.ssdefensa.cl/n4627\\_02-10-2015.html](http://www.ssdefensa.cl/n4627_02-10-2015.html)

<sup>47</sup> Ibíd.

<sup>48</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Subsecretario Riveros inauguró seminario “Civiles en Operaciones de Paz”. [En línea] 1 de octubre de 2015. [Citado el: 13 de mayo de 2017.] <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-riveros-inauguro-seminario-civiles-en-operaciones-de/minrel/2015-10-01/152357.html>

capacidad policial y, por último, a la capacidad civil. *"Este cambio ha sido consecuencia de los enfoques comprensivos e integrados que han emergido de los debates políticos. Por tanto, nuestro desafío se encuentra en la promoción de misiones integradas. Debemos avanzar en la incorporación de civiles<sup>49</sup>".*

Concordante con lo anterior, la iniciativa llevada adelante por CECOPAC se enmarcó en que profesionales asistentes de los diversos estamentos públicos comprendieran el sistema de Naciones Unidas, los tipos de operaciones de paz, su funcionamiento y ámbitos de acción; visualizando así la necesidad e importancia de contar con expertos de las distintas áreas de la administración pública del Estado, entendiendo que las tareas de revitalización de un país afectado son transversales.

El compromiso adquirido radicó en que a fines del año 2016 se concreta la segunda versión del curso para civiles en operaciones de paz, ocasión en que

**“El compromiso adquirido radicó en que a fines del año 2016 se concreta la segunda versión del curso para civiles en operaciones de paz, ocasión en que representantes de la Unión Europea expusieron diversos mecanismos de capacitación y contratación, orientados al despliegue de capacidades civiles...”**

representantes de la Unión Europea expusieron diversos mecanismos de capacitación y contratación, orientados al despliegue de capacidades civiles.

Según fuentes de CECOPAC, el consolidado y tabulación final de las encuestas de los alumnos arrojó que “el nivel y preparación de los expositores, todos con experiencia en terreno referida al trabajo multidisciplinario, fortalece el desarrollo del curso que es de un excelente nivel.

Es una oportunidad única para la administración pública. Se espera que sea el primer paso para seguir capacitando empleados públicos en esta temática, permitiendo en un

futuro próximo el despliegue de civiles en operaciones de paz; para ello los ministerios deben mantener el contacto con la organización<sup>50</sup>.”

De esta forma, se puede indicar que el Estado de Chile cuenta con una pequeña masa crítica de profesionales y técnicos con conocimientos introductorios en operaciones de paz; sin embargo aún no poseen la experiencia específica en temáticas relativas al proceso de

<sup>49</sup> Ibíd.

<sup>50</sup> CENTRO CONJUNTO PARA OPERACIONES DE PAZ DE CHILE. Informe término del Curso Civiles en Operaciones de Paz. Santiago: s.n., 2016.



revitalización y consolidación de un Estado afectado.

Considerando lo anterior, a nivel nacional se debiesen visualizar áreas de capacitación específicas referidas a la protección de los derechos humanos, protección de civiles, género, justicia transicional y ayuda humanitaria dentro del contexto de una operación de paz, con el objeto de ir proyectando en base a los profesionales y técnicos ya capacitados, la generación de cluster de expertos civiles; de esta forma se podrá disponer de estas capacidades en el caso de que exista el requerimiento internacional.

En concordancia con lo señalado, Chile tiene la posibilidad de proyectar en un corto plazo en poder disponer de una masa crítica especializada en diversas áreas de la administración pública y, junto con ello, promover la generación de expertos capaces de cubrir distintas dimensiones de un mismo fenómeno, apuntando al fortalecimiento institucional.

La importancia de lo expresado radica en que el despliegue de civiles genera al menos dos ventajas comparativas respecto al militar. En primer lugar, son flexibles, es decir, pueden ser

conformadas en concordancia con las necesidades cambiantes del escenario afectado, abarcan distintos espectros de actividades en diversos formatos, y se puede desplegar teóricamente con relativa rapidez y con plazos más acotados<sup>51</sup>.

Como segundo punto, las misiones civiles son un instrumento en manos de los Estados miembros, lo que les puede otorgar influencia política y credibilidad frente al país receptor, otorgando así la interdependencia necesaria entre seguridad y desarrollo<sup>52</sup>.

**“Chile tiene la posibilidad de proyectar en un corto plazo en poder disponer de una masa crítica especializada en diversas áreas de la administración pública y, junto con ello, promover la generación de expertos capaces de cubrir distintas dimensiones de un mismo fenómeno...”**

## CONCLUSIONES

Así como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz ha supuesto la proyección exterior de las capacidades militares y policiales nacionales para ayudar a las poblaciones de otro Estado afectado, el envío de civiles a operaciones de consolidación de la paz han de suponer la proyección exterior de nuevas capacidades y herramientas de cooperación.

La tendencia general en lo que a operaciones de paz se refiere, es la de aumentar el componente civil en las áreas afectadas y disminuir el

<sup>51</sup> TARDY, Thierry. European Union Institute for Security Studies. [En línea] 2016. [Citado el: 13 de mayo de 2017.]

<sup>52</sup> *Ibid.*

contingente militar; entendiendo el concepto de que sin desarrollo es improbable lograr la paz y seguridad.

Este equilibrio entre seguridad y desarrollo que se quiere lograr, demandará un análisis reflexivo a nivel nacional respecto a cómo compatibilizar los intereses nacionales con las obligaciones internacionales y la forma de asumir la necesidad de fortalecer la normativa jurídica nacional, contemplando el despliegue de civiles.

Como quedó de manifiesto en los apartados anteriores, existen Estados que han comenzado a desarrollar instrumentos y mecanismos de carácter civil de cooperación en misiones de paz; incluyendo entre sus capacidades órganos de coordinación, asesoría y análisis; listas y equipos de expertos; así como instituciones o programas específicos para la formación del personal civil que puede ser desplegado en el marco de operaciones de paz o de cooperación internacional.

Entendiendo que la creación y despliegue de medios civiles aumenta la capacidad de acción política del Gobierno en el plano internacional, le sería beneficioso en el sentido de permitirle ejercer influencia directa en el proceso de solución del conflicto y de construcción de

la paz en el Estado beneficiario; proporcionándonos prestigio y capacidad de influencia en el seno de las organizaciones internacionales que desempeñan su acción en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales.

A su vez garantiza la continuidad de la relación bilateral y, aún más importante,

**“El envío de civiles aumenta la capacidad de graduar la implicación nacional en las crisis que padecen terceros Estados, sin necesidad de comprometerse al envío de tropas, utilizando medios civiles especializados como complemento al envío de unidades militares o policiales por parte de otros países...”**

supone un estímulo a la formación del personal de la administración pública, fomentando el intercambio de experiencias y técnicas de trabajo entre funcionarios de

diversas instituciones nacionales e internacionales.

Como se evidenció en el desarrollo de este artículo, los Estados están llamados, acorde a los desafíos internacionales y su compromiso con la paz y seguridad internacional, a diversificar sus medios de acción y a garantizar la coordinación y la integración de esos medios en el marco de la respuesta internacional; en este sentido el despliegue de medios civiles supone un aumento de la capacidad de acción política de Chile en el plano internacional.

El envío de civiles aumenta la capacidad de graduar la implicación nacional en las crisis que padecen terceros Estados, sin necesidad de comprometerse al envío de tropas, utilizando medios civiles

especializados como complemento al envío de unidades militares o policiales por parte de otros países, pudiendo ser tomado como un mecanismo de entrada o salida a un área de misión.

A pesar de que existen iniciativas nacionales para capacitar civiles en operaciones de paz, contando así con una incipiente masa crítica de profesionales y

técnicos civiles, aún no cuenta con un mecanismo jurídico que permita desplegar estas capacidades para hacer frente a los lineamientos de Naciones Unidas y los nuevos desafíos internacionales, lo cual dificulta y limita la proyección nacional en este ámbito de cooperación.

## BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. La capacidad civil después de los conflictos. Nueva York : s.n., 2014. A/68/696–S/2014/5.

BRAHIMI, Lakhdar. Exámen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos. Nueva York: s.n., 2000.

CEFRIN, Oliver. Capacitando para la Paz Mundial. [En línea] s/f de s/f de 2009. [fecha de consulta 17 de marzo de 2017.] <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/paz-seguridad/capacitando-para-la-paz-mundial>

CENTER FOR INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. Contribución de Observación Electoral y Monitoreo. [En línea] [fecha de consulta 10 de abril de 2017.] Disponible en: <http://www.zif-berlin.org/en/focus-areas/election-observation.html>

CENTRO CONJUNTO PARA OPERACIONES DE PAZ DE CHILE. Chile en Operaciones de Paz. Santiago: s.n., 2015.

CENTRO CONJUNTO PARA OPERACIONES DE PAZ DE CHILE. Informe término del Curso Civiles en Operaciones de Paz. Santiago: s.n., 2016.

CONGRESO NACIONAL. Biblioteca Congreso Nacional. [En línea] 01 de junio de 1991. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30434>

CONGRESO NACIONAL. Biblioteca del Congreso. [En línea] 10 de noviembre de 1999. [fecha de consulta 13 de marzo de 2017.] Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=147213>

CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.297. [En línea] 13 de Diciembre de 2008. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20297/HL20297.pdf>

DOCTRINA CAPSTONE. [En línea] s/f de 2008. [fecha de consulta 29 de Mayo de 2012.] [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

GHALI, Boutros. Un Programa para la Paz. Nueva York : s.n., 1992.

GUÉHENNO, Jean Merie. Exámen Independiente sobre la Capacidad Civil después de los conflictos. Nueva York: s.n., 2011.

IBARRA Ceballos, Ricardo. Participación Civil en operaciones de Paz. Entrevista. Santiago, 12 de marzo de 2017.

IZURIETA Ferrer, Óscar. Proyección de participación civil en Operaciones de Paz. Entrevista. Santiago, 20 de marzo de 2013.

JARPA Fabrega, Carolina. Importancia del componente civil en Operaciones de Paz. Entrevista. Santiago, 13 de Abril de 2017.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Subsecretaría de Defensa. [En línea] 02 de octubre de 2015. [fecha de consulta 13 de mayo de 2017.] [http://www.ssdefensa.cl/n4627\\_02-10-2015.html](http://www.ssdefensa.cl/n4627_02-10-2015.html)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Subsecretario Riveros inauguró seminario "Civiles en Operaciones de Paz". [En línea] 01 de octubre de 2015. [fecha de consulta 13 de mayo de 2017.] <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-riveros-inauguro-seminario-civiles-en-operaciones-de/minrel/2015-10-01/152357.html>

NACIONES UNIDAS. Estándares de capacitación pre-despliegue de operaciones para el mantenimiento de la paz de las. Nueva York : s.n., 2009. Vol. 1.

NACIONES UNIDAS. Capacidad Civil después de los conflictos. Nueva York : s.n., 2014

NACIONES UNIDAS. [www.un.org](http://www.un.org). [En línea] 2012. [fecha de consulta 16 de mayo de 2017] [https://www.un.org/press/en/2012/120921\\_CAPMATCH.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2012/120921_CAPMATCH.doc.htm)

NACIONES UNIDAS. Naciones Unidas. [En línea] 26 de junio de 1945. <http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>

MINISTRY OF DEFENCE. The UK Civilian Stabilisation Group. [En línea] s/f de s/f de s/f. [Citado el: 17 de Mayo de 2013.] <http://www.stabilisationunit.gov.uk/how-to-get-involved/civilian-stabilisation-group.html>.

SEGURA Flores, Valentín. Participación Civil en Operaciones de paz. Entrevista. Santiago, 19 de marzo de 2013.

TARDY, Tierry. European Union Institute for Security Studies. [En línea] 2016. [Citado el: 13 de Mayo de 2017.]



## DIRECCIÓN DE LA REVISTA

### DIRECTOR

#### Andrés Avendaño Rojas

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Diplomado en Estudios Políticos, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, y egresado del Programa de Magíster en Humanidades con mención en Historia, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; Graduado del Curso de "Estrategia y Política de Defensa" del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University, USA.

### CONSEJO EDITORIAL

#### Mario Puig Morales

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Magíster en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de Paris, Francia; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Logística; Graduado del Programa de Alta Dirección de Empresas, de la Universidad de los Andes.

#### Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Ciencias Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

#### Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.





***ciee***

*CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL*