

INFORME OPAZ

Tras la aprobación por parte del Senado el pasado 27 de enero del Oficio de su Excelencia la Presidenta de la República, con el que solicita el acuerdo del Senado para la participación de tropas chilenas en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) (BOLETIN S 1854-05), y el posterior envío de efectivos a la zona el pasado 26 de febrero, se ha dado por iniciada la primera misión chilena en el continente. Se incluye así a la lista de conflictos en los que participa actualmente nuestro ejército, incluyendo las Operaciones de Paz en Haití, Bosnia Herzegovina, Chipre, India, Pakistán y Medio Oriente.

En un comienzo, el contingente estará conformado por 3 oficiales de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas. El Mayor de Ejército Fernando Mella Spuler quien asumió como Oficial logístico en el cuartel General de MINUSCA con sede en Bangui; el Capitán de Corbeta (IM) César Gajardo Blu se desempeña como Oficial de Personal en el Cuartel General de la Brigada del sector Central, con sede en la ciudad de Kaga Bando; y el Comandante de Escuadrilla Jorge Manuel Bustos Oakley como Oficial de Operaciones Aéreas también en el Cuartel General de la Brigada del Sector Central en Kaga Bando.

El mandato de los oficiales de estado mayor comprende el período entre el 10 de febrero de 2016 y hasta el 9 de febrero de 2017, formando el Contingente Nacional de Chile en la República Centroafricana, conocido en inglés como Chilean Contingent in Central Africa Republic (CHICONCAR). No obstante aquello, de acuerdo al Ministerio de Defensa, esto consiste en la primera etapa del despliegue, pronosticando una segunda fase, en la que se pretende establecer una Unidad de Ingenieros de Construcción y una Unidad de Helicópteros Medianos. Luego de esto, se pretende continuar con una tercera fase, enviando eventualmente una Unidad Médica de nivel 2, conjunta e integrada por civiles.

Paralelamente, el martes 1 de marzo, en ceremonia realizada en la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas en Nueva York, el Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, Embajador Cristián Barros Melet, y la Representante Permanente de la República Centroafricana, Embajadora Ambroisine Kpongo firmaron el Acuerdo por el que se establecen las relaciones diplomáticas entre ambos países. Con dicho acto, el Estado chileno refuerza su compromiso con dicha nación y el continente, tomando el paso diplomático necesario, pero al mismo tiempo estableciendo su compromiso político con la actual administración de la República Centroafricana, representada en Naciones Unidas, a la cual reconoce.

I. CRONOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CHILENA EN OPAZ

Chile cuenta con una vasta participación a través de su historia en Operaciones de Paz, acercándose a los 70 años. Uno de los 51 signatarios originales de la Carta de las Naciones Unidas, nuestro país ha acudido al llamado de la organización y de su Consejo de Seguridad para participar de las misiones de paz, siendo la primera UNMOGIP con ocasión del conflicto entre India y Pakistán en 1948, al que Chile acudió como observador a supervisar la tregua del conflicto, dando paso a la primera etapa de participación en Misiones de Paz.

En esta primera etapa, Chile participó de otras 8 misiones y operaciones de paz de Naciones Unidas, incluyendo UNOGIL, UNTSO, ONUSAL, UNMIK, MINUGUA, UNMIBIH, UNMOVIC y UNMISSET. Además, el Estado chileno se hizo partícipe de misiones regionales, entre las que se encuentran la Misión de Observadores Militares en El Salvador y Honduras y la Misión de Oficiales Ingenieros en Nicaragua, ambas dependientes de OEA, así como también la Misión de Observadores Militares en el conflicto Peruano-Ecuatoriano de 1995.

La característica principal de esta etapa inicial se refiere a que las operaciones antes mencionadas se fundamentaban en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, titulado "Arreglo Pacífico de Controversias", por lo mismo, estas fueron misiones de observación, las cuales implicaban participación individual de efectivos, sin preparación

de medios materiales algunos, y que no requerían autorización expresa por parte del Congreso Nacional.

Tras el fin de la Guerra Fría, el carácter de las Operaciones de Paz de la ONU cambió, dando paso al uso de las atribuciones contenidas en el Capítulo VII de su carta, titulado “Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos a la Paz o Actos de Agresión”, por medio de este, se hizo posible el involucramiento de fuerzas con mayor capacidad y el paso desde la prevención de conflictos, mediación y establecimiento de la paz, hacia la opción de imposición de la paz y mejores esfuerzos para su consolidación, el cual no requiere necesariamente con el consentimiento de las partes en conflicto.

Chile participó de esta etapa con el envío de unidades especializadas a nivel de pelotón, participando así de las misiones UNTAC, UNIKOM, UNSCOM, UNTAET. Aquellos esfuerzos reflejan la complejidad que adquirieron las operaciones de paz en el mundo. Caracterizadas por su multidimensionalidad, las misiones a partir de los noventa se ampliaron más allá del término de los conflictos, incluyendo tareas de desarme y reinserción de combatientes, asistencia humanitaria, ayuda para establecer procesos electorarios democráticos y cooperación para el desarrollo, entre otros.

En 2002 se establece el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional a través de su Estado Mayor, de carácter conjunto que además de preparar y entrenar al personal de las FF.AA, de Orden y Seguridad Pública y civiles, potencia las diferentes capacidades y conocimientos de los ámbitos civil, militar y policial en forma integrada, ratificando así, la actual tendencia mundial hacia la interacción de estos estamentos sociales en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de estas Operaciones de Paz. CECOPAC además asesora al Ministro de Defensa Nacional en todas aquellas materias referidas a las Operaciones de Paz y efectúa estudios e investigaciones relacionados.

La creación de CECOPAC y el marco jurídico establecido por las autoridades políticas permitieron entonces el establecimiento de la capacidad de gestión nacional, que ha permitido aportar a las misiones

internacionales con fuerzas conjuntas y combinadas que, sumando incluso a otros países, han caracterizado a las participaciones actuales de Chile en operaciones como UNFICYP, EUFOR y más recientemente MIFH/MINUSTAH. Esto se encuentra directamente relacionado con el cambio en la naturaleza de las operaciones actuales, en las que se aprecia un retroceso cada vez mayor en la participación de grandes potencias en favor de potencias medias como Chile.

La Política de Defensa Nacional de 2010 recoge esta evolución, reafirmando el compromiso de nuestra defensa con la paz mundial, y reflejando nuestro paso desde observador a un actor comprometido con la seguridad mundial. Al mismo tiempo, incluye en la política militar del uso de la fuerza la cooperación internacional.

Hoy Chile se mantiene activo en distintas misiones alrededor del mundo y a distintos niveles. Desde 2004 se mantiene activo en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (Minustah); Misión UNTSO en Palestina Desde 1967; Misión Althea (EUFOR) Bosnia Herzegovina, desde 2005; UNMIK, en Kosovo desde el año 2000; desde 2003 en Chipre (UNFICYP); y, la más antigua, UNMOGIP desde 1949 en el conflicto Indio-Pakistaní.

II. MARCO INSTITUCIONAL

Sin normativa vigente que regulase la participación inicial de nuestro país en OPAZ, la justificación ha estado ligada a dos factores. En primer lugar una interpretación extensiva de la Constitución Política de la República, en la que se amplía tanto el concepto de seguridad nacional a los intereses de política exterior por la paz y seguridad global, como así también un alcance mundial del compromiso constitucional chileno con la defensa de los derechos humanos y la vida.

Por otra parte, la participación nacional se sustenta en los principios del derecho internacional y convención de Viena sobre los tratados. Bajo esta segunda premisa, el vacío en la legislación interna se suple por medio del imperio de los tratados internacionales vigentes firmados por Chile, así como el respeto a la Carta de Naciones Unidas, los cuales no

pueden ser contrariados argumentando conflicto con la normativa interna. En este sentido, el mandato de Naciones Unidas y su solicitud a nuestro país para participar de misiones de paz, se justificaba sin necesidad de normativa interna.

La necesidad de regular la preparación, sostenimiento y el retiro de las unidades supuso el establecimiento en 1991 de la Ley 19.067 que “Establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república y salida de tropas nacionales del mismo”, en la que sin embargo no se aborda en profundidad las condiciones de la participación, por tratarse netamente de una ley relativa a la autorización de entrada y salida, que no hace mención expresa a las OPAZ.

Su artículo cuarto además establece que la autorización se realiza por medio de decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe o a propuesta de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores.

En 1996, durante el gobierno de Eduardo Frei, y dada la inserción del país de vuelta al sistema internacional, se publica el DS N° 94 “Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”, que fija el marco de la participación chilena en operaciones de paz. Entre las particularidades, el decreto deja fuera la participación en misiones relativas al capítulo VIII sobre imposición de la paz. Esto se realiza mediante la definición de Operación de Mantenimiento de la Paz como todo despliegue internacional de medios civiles o militares que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

Naturalmente que esto contraviene los principios del derecho de los tratados, por cuanto no se puede dejar arbitrariamente afuera de la normativa interna aquello que Chile ha ratificado dentro de la firma de la Carta de Naciones Unidas. Por ello, luego el DS N° 68 de 1999 ampliaría la participación chilena a operaciones del Capítulo VIII de la Carta de ONU.

En 2008, mediante Ley 20.279, se modifica la ley 19.067 ampliando las operaciones de paz a misiones de ayuda humanitaria no derivadas de un conflicto armado, regulando de mejor manera los procedimientos para permitir la salida de tropas a misiones de paz, y además estableciendo una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, creado por medio del D N°75 de 2009. La Comisión es apoyada por un Comité Asesor, el cual está facultado para invitar a representantes de instituciones académicas, organismos públicos y privados, organizaciones no gubernamentales, y de la sociedad civil cuya colaboración se estime conveniente.

III. PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR Y OPAZ

Los principios de nuestra política exterior son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones en materia de política exterior. En este sentido, la participación y apoyo chileno hacia las misiones de paz aprobadas en el seno de Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad se basan en la congruencia de los principios e intereses de política exterior planteados por el Estado de Chile.

Chile se plantea en primer lugar como un Estado respetuoso del derecho internacional, en el reconoce al expediente principal a través del cual es posible limitar la imposición de la fuerza en el manejo de las relaciones entre los Estados. En ese sentido, su respeto es una condición indispensable para la preservación de la paz y la seguridad en la sociedad internacional. Chile atribuye una importancia particularmente alta al valor fundamental de los tratados como condición necesaria para promover relaciones internacionales pacíficas, la seguridad jurídica y la cooperación entre Estados mediante reglas claras y estables.

Nuestro Estado cree en la solución pacífica de las controversias, a la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales que sea contrario a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas. Chile, como miembro fundador de la ONU,

asigna un valor fundamental a la estricta aplicación de sus principios, apoyando todas las iniciativas tendientes a alcanzar soluciones pacíficas en materia de conflictos internacionales.

Nuestro país es contrario a la intervención de una o más naciones en los asuntos internos de otra y cree que sólo el derecho internacional puede establecer exigencias y limitaciones sobre ellos. La autodeterminación política y económica de los Estados y la integridad territorial son valores fundamentales en tal sentido. No obstante, reconoce la evolución del derecho internacional en temas como los derechos humanos, compartiendo la idea de que las acciones humanitarias para casos calificados, autorizadas en el marco multilateral de las Naciones Unidas, pueden emplearse ante situaciones graves y de peligro para la población.

En segundo lugar, Chile promueve la democracia y el respeto por los DD.HH. La democracia es el sistema político que constituye el marco apropiado para el pleno respeto de los derechos esenciales de todo ser humano. Los valores de la tolerancia, el diálogo, la igualdad de oportunidades, la inclusión y cohesión sociales, así como el ejercicio pleno de las libertades fundamentales, se encuentran mejor garantizados en un contexto donde impere el Estado de derecho y donde las instituciones públicas actúen efectivamente.

El Estado adhiere a los instrumentos y mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos, los cuales deben ser complementarios a los sistemas nacionales y ejercerse cuando los recursos locales no existan o, existiendo, no sean eficaces.

Finalmente, Chile tiene el firme compromiso de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos, en todos los foros multilaterales, universales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de algunos de estos nuevos y delicados problemas que acechan a las naciones.

Los principios de política exterior chilenos están en línea con los preceptos de Naciones Unidas que posibilitan la intervención en conflictos internacionales e internos de los Estados. Sin embargo son los intereses y objetivos del país los que deben estar por delante cuando se

evalúe efectivamente la participación del Estado en una operación de paz, a modo de transformar los principios generales en acciones que beneficien de manera directa o indirecta al país.

En este sentido, promover la paz y la seguridad internacional es un objetivo central de la política exterior chilena, que se refleja en la participación tanto en OPAZ como en las campañas internacionales para participar del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o bien la Secretaría General de la OEA. Chile asigna la responsabilidad de preservar la paz y la seguridad mundial a instancias colectivas. Por ello, promueve instancias multilaterales de cooperación para reforzar los regímenes internacionales de seguridad, tales como el control de armas estratégicas, la prohibición de armas químicas, la no-prolifерación nuclear y el desarme.

Chile se beneficia de dos maneras al perseguir esta política exterior. En primer lugar, existe un diagnóstico correcto en cuanto a la vulnerabilidad que nuestro país presenta ante crisis políticas y económicas internacionales, dado el grado de apertura e interdependencia que presenta frente al mundo. El cierre de rutas comerciales o la imposición por la fuerza de un régimen no democrático o potencia extranjera en el territorio de un aliado político o comercial van en directo detrimento del desarrollo y crecimiento de nuestro país.

En segundo lugar, el compromiso de Chile con las causas internacionales entrega una reputación de seriedad y certidumbre a nuestros socios comerciales que, sostenido en el tiempo, permite a potenciales socios internacionales optar por la opción nacional frente a otras alternativas en el mundo. Finalmente, y tal vez menos explorado por las potencias medias como Chile, es la exportación e internacionalización del modelo chileno a otras latitudes, no sólo a nivel comercial y de inversión, sino también en el establecimiento de regulación política y de intercambio cultural que permita el acercamiento e integración con otros socios regionales.

Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) para brindar apoyo a la operación ampliada de la Unión Africana y pidió al Secretario General que llevara a cabo sin dilación alguna todos los preparativos y actividades de planificación para imprevistos con miras a la posible transformación de la MISCA en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, destacando que se necesitaría una futura decisión del Consejo para establecer tal misión. Sin embargo, teniendo en cuenta las dimensiones y la amplitud geográfica de la crisis, los requisitos de seguridad sobre el terreno excedieron con creces las capacidades y el número de tropas internacionales desplegadas. Siguió produciéndose actos de violencia y violaciones generalizadas de los derechos humanos en todo el país a pesar de su presencia. También carecían de los componentes civiles para proteger a los civiles de forma adecuada ante una inminente amenaza o para atajar las causas fundamentales del conflicto.

En un informe [S/2014/142] enviado al Consejo de Seguridad el 3 de marzo de 2014, el Secretario General de Naciones Unidas recomendó que el Consejo, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autorizase el despliegue de una operación multidimensional de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, cuya máxima prioridad sería la protección de los civiles.

El objetivo consistía en que la mayor parte de la MISCA pasara a ser una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, junto con otros contribuyentes con arreglo a una política de verificación de antecedentes en materia de derechos humanos, a fin de disponer de una dotación autorizada de 10.000 efectivos militares, incluidos 240 observadores militares y 200 oficiales de Estado mayor, y hasta 1.820 agentes de policía civil y 10 unidades de policía constituidas por 1.400 agentes, otros 400 agentes de policía y 20 oficiales de prisiones adscritos. Estos se desplegarían junto con un importante componente civil y el personal de apoyo necesario. Esta dotación se examinaría periódicamente y se formularían las recomendaciones pertinentes al Consejo. Tras el establecimiento de la operación de mantenimiento de la paz, la BINUCA dejaría de existir.

El Secretario General recomendó que el mandato de la misión propuesta de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluyera los siguientes aspectos: a) la protección de los civiles; b) la protección del personal, las instalaciones y los equipos de las Naciones Unidas, así como la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; c) el apoyo al proceso político y los elementos clave de la transición, incluido el restablecimiento de la autoridad del Estado y su extensión a todo el territorio; d) la creación de condiciones de seguridad propicias para la prestación de asistencia humanitaria basada en principios y el regreso seguro, voluntario y sostenible de los refugiados y los desplazados internos; e) la promoción y la protección de los derechos humanos; f) la promoción de un diálogo, mediación y reconciliación nacionales en todos los niveles; y g) el apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración de antiguos elementos armados, con especial atención a los niños, y la repatriación de elementos extranjeros, así como programas comunitarios para la reducción de la violencia.

Entre las tareas que llevaría a cabo adicionalmente la misión figurarían: a) el apoyo a la organización y la celebración de elecciones; b) el apoyo a la reforma del sector de la seguridad; c) el apoyo a las instituciones policiales, penitenciarias y de justicia a fin de restablecer el sistema de justicia penal; d) las actividades relativas a las minas, la vigilancia del tráfico de armas y municiones y la gestión de las existencias; e) la coordinación de iniciativas internacionales para apoyar una mejora de la gobernanza, por ejemplo, la elaboración de políticas fiscales sólidas y la gestión de los recursos naturales; y f) la creación de instituciones y el establecimiento de las bases para lograr una recuperación socioeconómica a largo plazo.

El 10 de abril, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 2149 (2104), establecía la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) por un período inicial hasta el 30 de abril de 2015 y solicitaba al Secretario General que incorporase la presencia de la BINUCA en la nueva Misión a partir de la fecha de aprobación de la mencionada resolución.

Solicitaba asimismo al Secretario General que asegurara una transición fluida de la BINUCA a la MINUSCA.

Decidió que, a partir del 15 de septiembre de 2014, la MINUSCA contará inicialmente con 10.000 efectivos militares, entre los que se incluyen 240 observadores militares y 200 oficiales de Estado mayor, y 1.800 agentes de policía civil y 1.400 unidades de policía constituidas por 400 agentes de policía y 20 oficiales de prisiones adscritos.

Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad autorizó a la MINUSCA a adoptar todas las medidas necesarias para desempeñar su mandato, en la medida de sus capacidades y dentro de las zonas en que esté desplegada.

De acuerdo con la decisión del Consejo, el traspaso oficial de autoridad de la MISCA a la MINUSCA tuvo lugar el 15 de septiembre de 2014. En el período que transcurra hasta dicho traspaso de autoridad, la MINUSCA llevó a cabo las tareas encomendadas por conducto de su componente civil, mientras que la MISCA desempeñó sus tareas conforme a lo dispuesto en la resolución 2127 (2013). La MINUSCA inició la ejecución inmediata, por conducto de sus componentes militar y de policía, el 15 de septiembre.

El rol inicial de Chile en esta operación es mínimo, con sólo 4 oficiales que permanecerán en la zona evaluando y enviando información de relevancia para mantener y ampliar la operación chilena en la zona de conflicto. De acuerdo a las proyecciones iniciales, se establecía un número menor a los 100 efectivos para la participación eventual de nuestro país en la zona. No obstante aquello, podemos asumir que dichos cálculos son algo conservadores, pudiéndose llegar a los 300 efectivos.

La participación de tropas chilenas es naturalmente complicada en una zona ajena a la realidad chilena y en la que nuestro país jamás ha operado o mantenido relaciones diplomáticas estables y fluidas. Paralelamente, queda pendiente la aplicación de medidas de apoyo, entrenamiento y salida adecuadas para los efectivos chilenos desplegados, no existiendo experiencia de apoyo psicológico u otros a los soldados que regresan de zonas de conflicto.

Por otra parte, se ha argüido que los beneficios de nuestra participación en la región se traducen básicamente a votos dentro de los organismos multilaterales, ecuación que no produce resultados directos y que requiere de un continuo compromiso con la región mediante apoyo y cooperación. Chile cuenta con experiencia favorable en dicha materia en su relación con Centroamérica y el Caribe, pero esta estrategia requiere financiamiento y, principalmente, un diseño claro sobre los objetivos de política exterior y participación en foros donde se requiera el apoyo africano, más allá de la continua búsqueda de la no intromisión de gobiernos extranjeros en nuestra relación bilateral con Bolivia.