

# **CIEE**

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°13-2017



**OPERACIONES CIVILES DE GESTIÓN DE CRISIS:  
“DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL ACUERDO MARCO”**







**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.

## OPERACIONES CIVILES DE GESTIÓN DE CRISIS: “DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL ACUERDO MARCO”

Diciembre, 2017  
Jorge Canales Ukrow\*

### RESUMEN

El objetivo de la presente publicación es poder explicar el origen de las Operaciones Civiles de Gestión de Crisis bajo el marco de la Unión Europea, su conceptualización, áreas de desarrollo y despliegue; proyectando desafíos y oportunidades para la participación nacional, tras la firma del Acuerdo Marco entre Chile y la Unión Europea.

**Palabras clave:** Gestión de crisis, enfoque integral, acuerdo marco, política común de Seguridad y Defensa.

La Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea<sup>1</sup> (UE) es la herramienta que utiliza este organismo para ser un actor relevante en el escenario internacional, es decir, es la manera por la cual la UE se manifiesta para perseguir sus ejes fundamentales que se enmarcan en prevenir y responder ante acontecimientos, conflictos, crisis y otras amenazas para la paz y seguridad internacional.

Sus acciones, están basadas en el artículo 21 del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>, en el que se especifica lo siguiente:

*“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo, ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la Democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.”*

---

\* 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 Jefe del Departamento de Investigación y Desarrollo del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

<sup>1</sup> La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Europeo, Parlamento. Parlamento Europea. [En línea] [Citado el: 12 de Octubre de 2017.] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_6.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_6.1.1.html)

<sup>2</sup> EUL. European Union Law. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - TÍTULO V : DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN - Capítulo 1 : Disposiciones generales re. [En línea] 9 de Mayo de 2008. [Citado el: 12 de Octubre de 2017.] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M021>

Este Tratado marca un antes y después en la política exterior y de defensa de la UE, debido a que logra concretar la idea de tener una política común sobre temas de relaciones exteriores y defensa. Diferentes instancias -desde la creación de la Unión Europea Occidental (UEO)<sup>3</sup> hasta el tratado de Lisboa<sup>4</sup>- daban a conocer la necesidad de tener mayores herramientas para proteger la región frente a amenazas a la paz y seguridad, ya sean de carácter externas como internas; consideración relevante si se tiene en cuenta que las políticas y las medidas desarrolladas en el interior de la Unión Europea pueden tener efectos externos significativos sobre las situaciones de crisis y conflicto.

Por tal motivo, logran acordar que se crearía el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Junto a ello, y para efectuar de manera coordinada, coherente y efectiva futuras políticas, se daría cuenta de dos políticas comunes importantes en las áreas de Relaciones Exteriores y en Seguridad y Defensa: La Política Exterior y

**“Este Tratado marca un antes y después en la política exterior y de defensa de la UE, debido a que logra concretar la idea de tener una política común sobre temas de relaciones exteriores y defensa.”**

Seguridad Común (PESC)<sup>5</sup> y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)<sup>6</sup>.

Esta última, es la encargada de ofrecer una capacidad operativa basada en medios civiles y militares y recurrir a dichos medios en misiones fuera de la UE que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros de la UE y Organismos asociados.

Para afrontar estos retos, la UE dispone de una amplia gama de políticas, herramientas e instrumentos pertenecientes a los ámbitos de la diplomacia, la seguridad, la defensa, el comercio, las finanzas la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, entre otros; sin embargo solo es coherente y visible en sus relaciones exteriores cuando todas sus instituciones y estados miembros colaboran de forma conjunta, ateniéndose a un análisis

<sup>3</sup> UEO. La Unión Europea Occidental. Organización integrada por diez países europeos, ha anunciado su disolución tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el desarrollo de la política de defensa en la Unión Europea. Comunicaciones, rtve. rtve Comunicaciones. [En línea] [Citado el: 10 de Octubre de 2017.] <http://www.rtve.es/noticias/20100331/union-europea-occidental-se-disuelve-tras-entrada-vigor-del-tratado-lisboa/326126.shtml>

<sup>4</sup> El Tratado de Lisboa responde a la necesidad de reformar la estructura y el modo de funcionamiento de la UE. Las sucesivas ampliaciones han elevado el número de países de la UE a veintiocho. Por tanto, es preciso adaptar el funcionamiento de las instituciones y las modalidades de toma de decisiones a nivel europeo. El Tratado de Lisboa ha permitido la reforma de varias políticas de la UE. Asimismo, ha redefinido y reforzado las acciones llevadas a cabo a nivel europeo. Europea, UNION. Union Europea Book Shop. [En línea] [Citado el: 02 de Noviembre de 2017.] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>

<sup>5</sup> PESC: Política Exterior y de Seguridad Común, que le permite actuar y expresarse con personalidad propia en la escena internacional. La PESC se constituyó en sus orígenes como un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los Tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1997. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. [En línea] [Citado el: 13 de Octubre de 2017.] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

<sup>6</sup> PCSD: Política común de seguridad y defensa, ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la Unión y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio. Parlamento Europea. La política común de seguridad y defensa. [En línea] [Citado el: 13 de Octubre de 2017.] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.2.html)

estratégico compartido y una visión de futuro común; a esto último es lo que se denomina **“Comprehensive approach”**.

Calificado como el nuevo paradigma para la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, los orígenes *“Comprehensive Approach”* o Enfoque Integral, pueden fijarse con la articulación de la Política Europea de Seguridad y Defensa y sus pilares conceptuales en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003<sup>7</sup>, para explicar la multidimensionalidad de los riesgos a la seguridad internacional y dar respuesta a las dificultades observadas durante la conducción de operaciones de asistencia humanitaria, gestión de crisis, mantenimiento de la paz, estabilización posconflicto o construcción nacional que se han venido realizando desde el año 1989<sup>8</sup>.

Acorde a lo anterior, la Estrategia Europea de Seguridad, puede ser concebida como el primer documento en denotar la necesidad de integrar los distintos instrumentos a disposición de la UE para enfrentarse con éxito a cualquier riesgo o amenaza que pudiera cernirse sobre la región. Además, la estrategia proclama su determinación en favorecer un “multilateralismo eficaz” basado en la actuación de la UE junto con las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

En términos generales se asume que el Enfoque Integral debe armonizar las dimensiones e implicancias de la acción exterior europea y aplicarse desde la alerta de conflicto hasta el despliegue de las capacidades de gestión de crisis y la construcción de la paz e implicar tanto a los Estados miembros como a los organismos asociados.

Para lograr este conjunto de objetivos, se fija la necesidad de trabajar en las siguientes dimensiones<sup>9</sup>:

- Establecer mecanismos que permitan a los socios europeos obtener un análisis compartido de las crisis emergentes y facilitar la identificación de los intereses, objetivos, recursos y papel de la Unión Europea en su prevención o resolución.
- Lograr que todos los países compartan la misma visión estratégica del conflicto con el objeto de articular una respuesta coherente a la crisis.
- Priorizar la prevención de conflictos mediante el empleo de herramientas diplomáticas o de alerta temprana.
- Movilizar los medios y capacidades políticas, económicas, diplomáticas, civiles y militares europeas para apoyar los objetivos compartidos.
- Proyectar cualquier actividad de prevención o respuesta a crisis a largo plazo y asegurar las sinergias entre los distintos instrumentos a disposición de la Unión Europea para garantizar una paz duradera.
- Incrementar la colaboración práctica entre la Unión Europea y el resto de actores internacionales y la sociedad civil.

Dentro de este enfoque integral es donde se encuentran las Operaciones de Gestión de Crisis, que deben ser entendidas como operaciones de carácter civil (donde se incluye el componente policial) y militar, cuyo objetivo principal es fortalecer el Estado de Derecho y las capacidades institucionales del país afectado; apuntando a la consolidación de la paz a través de mecanismos de desarrollo y fortalecimiento institucional<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> GROSS, Eva. EU and the Comprehensive Approach. Copenhagen : s.n., 2008.

<sup>8</sup> Norwegian Institute of International Affairs. Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management. Oslo : s.n., 2008.

<sup>9</sup> COLOM, Guillem. El largo camino hacia la gestión integral de crisis de la Unión Europea. s.l. : UNISCI, 2014.

<sup>10</sup> Informe de Gestión Civil de Crisis UE (2007)

El lanzamiento de esta nueva conceptualización en el concierto internacional implicó la creación de los organismos necesarios para su funcionamiento<sup>11</sup>; la definición de ámbitos de acción, modelos de operaciones a desplegar, denominadas como las *Misiones Petersberg*<sup>12</sup> la identificación de los objetivos de capacidades militares y civiles para asumir sus compromisos denominados como los *Headline Goals*<sup>13</sup>.

Este último punto adquiere relevancia ya que se definen los aspectos civiles de la gestión de crisis en tres áreas prioritarias estipuladas por el Consejo Europeo en junio del año 2000: la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la administración civil y la protección civil.

Las capacidades específicas en estos campos se podrán utilizar en el contexto de misiones autónomas dirigidas por la UE, o en el contexto de las operaciones realizadas por organismos internacionales como Naciones Unidas y Unión Africana, actores y socios en el concierto internacional, que contemplan en conjunto la mayoría de las misiones destinadas a mitigar los conflictos internacionales.

**“Dentro de este enfoque integral es donde se encuentran las Operaciones de Gestión de Crisis, que deben ser entendidas como operaciones de carácter civil (donde se incluye el componente policial) y militar, ”**

De esta forma, las áreas prioritarias de las Operaciones Civiles de Gestión de Crisis se enmarcan en lo siguiente:

### 1.Ámbito Policial:

La Unión Europea tiene como objetivo ser capaz de llevar a cabo cualquier operación policial, desde tareas de asesoramiento, asistencia y formación para reformar a las fuerzas de policía locales.

Entre las labores que pueden desarrollar están: monitorear; aconsejar y entrenar a las policías locales; prevenir o mitigar crisis internas y conflictos; restablecer el Estado de Derecho y el orden en situaciones post-conflicto; y apoyar a las policías locales en la protección de los DD.HH.

### 2.Fortalecimiento del Estado de Derecho y Administración Civil:

En concordancia con lo anterior, los esfuerzos desplegados a escala internacional para reforzar o restaurar las fuerzas policiales locales sólo pueden tener éxito si un sistema judicial y penitenciario funciona correctamente.

<sup>11</sup> La puesta en marcha de la PESD generó la creación de un Comité Político y de Seguridad encargado tanto de la dirección estratégica y el control político de las operaciones, como también, garantizar la armonización entre la vertiente civil y militar de la gestión de crisis; un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis que informaría y asesoraría al anterior en todo lo referente a la dimensión civil de la gestión de crisis; un Comité Militar con la misión de realizar las recomendaciones militares pertinentes al anterior y establecer las directrices que implementará el Estado Mayor, responsable del planeamiento y conducción de las operaciones.

<sup>12</sup> Definidas por la Unión Europea Occidental en 1992 y codificadas en el Artículo 17 del Tratado de Niza, las Misiones Petersberg contemplan operaciones humanitarias o de rescate; prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; gestión de crisis que precisen el empleo de fuerzas de combate; labores de desarme; asistencia militar y estabilización posconflicto

<sup>13</sup> A grandes rasgos, en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) aprobó el Helsinki Headline Goal, que determinaba las capacidades militares y civiles requeridas para el funcionamiento de la PESD. Mientras las primeras se fijaron en 60.000 efectivos, las segundas – especificadas durante el Consejo Europeo de Feira (2000) – se establecieron cuotas de 5.000 policías, 282 expertos en materia judicial; 160 efectivos en administración civil y 2.000 miembros de protección civil, todos ellos preparados para actuar en labores de prevención de conflictos y gestión de crisis.

<sup>14</sup> European Union Police Forces Training

En base a ello, la Unión Europea se ha comprometido a proporcionar funcionarios de apoyo a las operaciones de gestión de crisis (fiscales, jueces, funcionarios de prisiones), para servir de apoyo a las policías; buscando mayor efectividad en el proceso de peacebuilding, proyectando así, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la administración civil.

Una de las tareas más requeridas se aboca al apoyo, entrenamiento y generación de capacidades de las policías locales; en base a asesoramiento, monitoreo, y cooperación para que exista un trabajo coordinado tanto a nivel policial como judicial, en pos del estado de derecho y el respeto de las leyes. Por lo tanto, es fundamental el trabajo que realizan junto a estos expertos en el área de justicia, ya que así se logra que exista fluidez, eficacia en los procedimientos tanto de las mismas policías, como del sistema judicial.

### **3. Protección civil:**

Adicionalmente, los procesos descritos en los párrafos anteriores, legitiman la rendición de cuentas realizada por las policías locales frente a la misma sociedad en pos de un estado más estable. Y en caso de observar que las instituciones son débiles o inexistentes, se trabaja en base a una misión de sustitución, en donde la misión civil pasaría a reemplazar por un tiempo delimitado las funciones del Estado, hasta que tanto el sistema policial y judicial se encuentren capacitados para retomar sus funciones y poder brindar la protección a la población local, como Estado garante de sus ciudadanos.

Para cada mandato de estas operaciones se requiere de policías capacitadas para trabajar en cualquiera de los escenarios posibles: sustitución y/o de fortalecimiento de las instituciones. El Centro de Entrenamiento para las Fuerzas Policiales de la Unión Europea (EUPST<sup>14</sup>) es la institución encargada de esa preparación.

Las capacidades policiales están estructuradas de la siguiente manera: Unidades de Policías Integradas, Jefatura de Policías, Unidades de Policía Estructuradas, Equipos o Unidades Especializadas y Oficiales de Policías. A grandes rasgos, estas involucran lo siguiente:

#### **a. Unidades Policiales Integradas (IPU)**

Las IPU según las conclusiones del Consejo Europeo en Feira y Niza<sup>15</sup> deben tener las siguientes condiciones:

- Robustas, despliegue rápido, flexibles e interoperables.
- Capaces de realizar tareas ejecutivas de policía.
- Ser desplegadas en situaciones de crisis.

Además, para cumplir con estas indicaciones deben tener las siguientes características:

- Una unidad ya existente y estructurada; con su propia cadena de comando; que posean Tácticas, Técnicas y Procedimientos (TTPs) comunes; capaz de realizar diferentes tareas policiales y brindarse autoprotección cuando realizan operaciones policiales estándar.

<sup>15</sup> “Concept for rapid deployment of police elements 1 in an EU-led substitution mission” . Consejo de la Unión Europea. [En línea] 19 de julio de 2012. [Citado el: 11 de septiembre de 2017.]

También satisfacer las siguientes técnicas:

- Disponibilidad en logística de equipamiento del personal y de equipos pesados (si es requerido).

En relación a la misión y metas, dependerá de cada mandato y podrá realizar las siguientes funciones<sup>16</sup>:

- Operaciones de patrullaje y vigilancia pública.
- Recolección de datos.
- Mantener el orden público para evitar manifestaciones civiles, peleas y control de multitudes.

Sin perjuicio de las actividades que se llevarán a cabo por las Unidades Especializadas, las IPU pueden llevar a cabo otras tareas y funciones policiales tales como:

- Conducir investigaciones criminales.
- Investigar delitos graves contra los derechos humanos; asistencia a refugiados y desplazados internos.
- Proporcionar ayuda a la Corte Penal Internacional o Tribunales.
- Proporcionar asistencia para la seguridad del personal que realiza misiones en la zona, ya sea de la misma UE o de la comunidad internacional.
- Realizar tareas de seguridad, tales como, escoltas.

## b. Unidades de Policías Constituidas (FPU)

Se definen como una unidad de policía que puede estar constituida por la integración de varias unidades de menor tamaño, que pertenezcan a uno o más estados miembros. Además sólo pueden ser desplegadas bajo la responsabilidad de un civil. Debido a su

conformación, los requerimientos mínimos coinciden con los de las IPU.

Ejemplifica el despliegue de estas capacidades la Misión Eupol Copps<sup>17</sup>, que tiene como objetivo apoyar la reforma y desarrollo de la Policía Civil Palestina; fortalecer los tribunales de justicia y mejorar la coordinación entre fiscales y policías. Todo esto en coordinación con las autoridades Palestinas para reforzar el Estado de Derecho.

La PCSD enfatiza que este mandato se basa en “Civilian Police Primacy”, esto quiere decir que la Policía Civil Palestina (PCP) debe ser: *“the frontline law enforcement agency”* con el fin de proteger a la población palestina resguardando la seguridad y el orden. Para ello EUPOL COPPS la asiste en la implementación del “Programa de Desarrollo Policial”, lo cual busca crear un marco más eficiente y eficaz en el desempeño de sus funciones.

Adicionalmente la EUPOL COPPS trabaja para fortalecer el sistema judicial con el fin que este sea sustentable y cumpla con los estándares internacionales de los DD.HH.; que sea un sistema capaz de terminar los ciclos: *“from police to prison”*.

El trabajo consiste en crear profesionales capacitados en estas instituciones judiciales, que se basen en legislaciones modernas y faciliten el trabajo coordinado con la policía local.

En relación a la labor civil de estas operaciones de gestión de crisis, se ha evidenciado que su labor apunta al asesoramiento de las policías locales y a dotarlas de las capacidades (o perfeccionar las existentes) para que puedan desarrollar de manera autónoma sus tareas relacionadas con la protección de los derechos

---

<sup>16</sup> Estas funciones están consideradas en caso de escenarios de sustitución, no obstante puede darse en otro tipo de misiones. Esta lista son los requerimientos básicos que debe tener una IPU.

<sup>17</sup> EUPOL COPPS: Oficina de Coordinación de la Unión Europea para el Apoyo de la Policía Palestina.

de las personas y el cumplimiento de la ley.

De igual manera, el fortalecimiento del sistema judicial también ha sido una de las dimensiones a las que se les ha prestado atención. Ello, con la intención de que policías, fiscales y jueces trabajen de manera coordinada y eficiente durante todo el ciclo del delito, es decir, desde que se detiene a la persona, hasta que ingresa al sistema penitenciario.

Conforme a lo expuesto y en consideración al potencial despliegue de capacidades civiles nacionales, se hace propicio analizar el Acuerdo Marco suscrito entre Chile y la UE, abordando las principales oportunidades y desafíos del mismo.

### **Acuerdo Marco**

Bajo el contexto de la cooperación internacional, el Gobierno de Chile y la Unión Europea firman un Acuerdo Marco para la Participación Nacional en Operaciones de Gestión de Crisis el 30 de enero de 2014, el cual se amplía a la capacidad civil en septiembre del año 2015, profundizando así la cooperación y buenas relaciones mantenidas entre ambos.

Este Acuerdo Marco se presenta en la actualidad 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 y contemporánea.

Dicho documento, genera una asociación estratégica que amplía el espectro de la contribución de Chile en lo referido a la paz y seguridad internacionales, al amparo de las acciones derivadas de la Política Exterior y de

Seguridad Común de esta organización.

A la fecha, la participación de nuestro país en la gestión de crisis de la UE se traduce, desde el año 2004 al envío de efectivos del Ejército a la Operación Militar en Bosnia y Herzegovina EUFOR ALTHEA<sup>18</sup>, con el objeto de cumplir las siguientes tareas operacionales:

- 1)Asistir a las Fuerzas Armadas del país en la creación de capacidades y entrenamiento.
- 2)Apoyar los esfuerzos de BiH para mantener un entorno seguro y estable dentro de sus fronteras.
- 3)Proveer apoyo respecto del enfoque integral de la UE para este país; así como monitorear y apoyar a las autoridades locales en las tareas derivadas del

Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, tales como actividades contra minas y el manejo de lugares de almacenamiento de armas y municiones.

Acorde a lo anterior, el mencionado Acuerdo sostiene que Chile podrá, previa solicitud de la UE, participar en operaciones de gestión de crisis de tipo militar y/o civil; lo que desde ya supone un tránsito desde una contribución basada en capacidades militares, hacia una perspectiva de cooperación más amplia, donde se ponen a disposición de los europeos medios nacionales de carácter militar y civil.

Este acuerdo resulta particularmente auspicioso, por cuanto favorece la profundización de la cooperación con la instancia europea, que representa un socio relevante para nuestro país

**“Este Acuerdo Marco se presenta en la actualidad 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 y contemporánea.”**

<sup>18</sup> Desde el año 2003 a la fecha, Chile ha desplegado 560 efectivos a Operaciones de Gestión de Crisis de carácter militar. Chile, Centro Conjunto para Operaciones de Paz. Informe Anual de Operaciones de Paz. Santiago : s.n., 2017.

Constituye una oportunidad para otorgar mayor multidimensionalidad a una relación que excede con creces lo puramente económico, incorporando nuevos actores nacionales a la esfera internacional; pero trayendo consigo oportunidades y desafíos a vislumbrar en el corto y mediano plazo.

### Oportunidades:

Entendido que los despliegues civiles bajo la perspectiva de la UE apuntan a apoyar a los líderes e instituciones del país anfitrión en la aplicación del estado de derecho, a través del *monitoring, mentoring & advising* (MMA) de instituciones del Estado anfitrión tales como el Ministerio Público, Policías, Guardias Costeras, Aduanas, Cárceles y Judicaturas, entre otras.

Así, el Acuerdo se entiende como un marco normativo bilateral que faculta a civiles de Chile a contribuir en tareas tales como la formulación de políticas públicas de orden interno, manejo de recursos humanos y, Derechos Humanos y perspectiva de género en el sistema de justicia criminal.

Según Carolina Jarpa Fabrega<sup>19</sup>, “lo anterior representaría una ventana de oportunidad para que instituciones distintas a las Fuerzas Armadas, tales como Carabineros y la Policía de Investigaciones, aumenten su contribución a la Política Exterior del país. Toda vez que posibilita que nuevos actores se constituyan como instrumentos activos de la misma, como es el caso de Gendarmería y el Ministerio Público”<sup>20</sup>.

A su vez señala, el despliegue de civiles mediante el Acuerdo Marco incorporaría al Chile al mainstream del mantenimiento de la paz. “Nos posicionaría como un pionero a nivel regional, aumentando nuestro prestigio y proyección internacional”<sup>21</sup>.

Bajo ese contexto, el Asesor de Operaciones de Paz de la Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Jorge Riquelme, enfatiza que desde el punto de vista de la política exterior, el acuerdo representa una oportunidad para favorecer el prestigio de Chile como un país comprometido con los grandes temas de la paz y seguridad internacionales, actuando coordinadamente con la política de defensa.

Sin embargo, a juicio de este autor, la principal oportunidad se encuentra en la integración de ministerios y profesionales, que con anterioridad no participaban, dejando de lado el carácter primordial desde el sector defensa. Lo anterior, generaría acercar profesionales con competencias en derechos humanos, políticas públicas, justicia, revitalización institucional, protección de civiles y asesores de género, entre otros; que mantienen su calidad de expertos en sus diversos ámbitos de acción, pero que sin embargo desconocen este tipo de iniciativas internacionales y, más aún, el ámbito de la cooperación y seguridad internacional.

A su vez, insertarse en misiones que apuntan a áreas relativas a la asesoría y entrenamiento, más que a la protección de población civil local, con indicadores de logro, y de menor tiempo de despliegue, permitirían por una parte contar una

**“... el despliegue de civiles mediante el Acuerdo Marco incorporaría al Chile al *mainstream* del mantenimiento de la paz”**

<sup>19</sup> Asesora de Operaciones de Paz y Cooperación Internacional del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

<sup>20</sup> JARPA, Carolina. Capacidades civiles bajo el Acuerdo Marco entre Chile y la Unión Europea. Santiago, 12 de Octubre de 2017.

<sup>21</sup> (Ibíd)

mayor cantidad de voluntarios para desplegar y por otra, la consecución de metas alcanzable y medibles a nivel político, que ratifiquen la necesidad e importancia del despliegue.

### Desafíos:

Concordante con las oportunidades, se presentan desafíos inmediatos en caso de desplegar civiles en Operaciones de Gestión de Crisis. Según Jorge Riquelme<sup>22</sup>, es necesario asumir firmemente el desafío de participar en operaciones en escenarios de mayor riesgo que los que se ha participado hasta ahora.

“Si el nivel de riesgo es una relevante variable que se evalúa al momento de decidir la participación nacional, este argumento deberá comenzar a relativizarse, en tanto las misiones de la UE están desplegadas mayoritariamente en África y Medio Oriente, en contextos de alto riesgo e inestabilidad política y social, a lo que se une la presencia de enfermedades y malas condiciones sanitarias”<sup>23</sup>.

Por otra parte, será necesario considerar los nuevos costos económicos que implicará para el país la participación en misiones de la UE, por cuanto su sistema no contemplaría los reembolsos que sí mantiene la participación en operaciones bajo el sistema de Naciones Unidas.

A su vez, se debiese actualizar y/o modificar la legislación nacional vigente, con el objeto de formular un sistema de despliegue de civiles

que incorpore las reflexiones mencionadas y sea capaz de abordar eficaz y eficientemente los desafíos derivados de esta nueva acción de cooperación internacional.

Lo anterior, involucra la necesidad de comenzar a formar una masa crítica de personas que eventualmente participen en tales misiones, con conocimientos en resolución de conflictos, justicia transicional, desarrollo, etc.

**“... será necesario considerar los nuevos costos económicos que implicará para el país la participación en misiones de la UE, por cuanto su sistema no contemplaría los reembolsos que sí mantiene la participación en operaciones bajo el sistema de Naciones Unidas.”**

Sin embargo, a juicio de este autor los principales desafíos se enmarcarían en los siguientes puntos:

- La falta de un marco legal y estratégico, en el cual exista una integración de estas misiones con una visión política y global.

- Dificultad para elaborar un mecanismo de reclutamiento

con rapidez y la capacidad requerida, que permitan soslayar factores como la seguridad, familia o la misma carrera profesional de los voluntarios a la hora de acceder o no al despliegue.

- Falta de capacitación en materias de genéricas de Operaciones de Cooperación Internacional; y específicas de perfeccionamiento en Institutos de Educación Superior, Academias de Guerra o Centro de Operaciones de Paz.

En ese sentido, cobra relevancia la cooperación entre Chile y Finlandia, dentro del Marco de Cooperación Taie<sup>24</sup>, bajo el cual se generó un plan para que expertos nacionales, relacionados

<sup>22</sup> RIQUELME, Jorge. Cientista Político. Capacidades Civiles bajo el marco de la Unión Europea. Santiago, 10 de Septiembre de 2017.

<sup>23</sup> (Ibíd)

<sup>24</sup> El Intercambio de Información y de Asistencia Técnica (TAIEX) es un instrumento de desarrollo institucional de la Unión Europea (UE) para proporcionar asistencia a corto plazo a los países socios que ofrecen asesoramiento sobre la transposición de legislación de la UE en sus legislaciones nacionales y sobre su aplicación posterior.

con el sistema de educación en operaciones de cooperación internacional, visitaran los centros de entrenamiento de pre despliegue en Finlandia (octubre 2016) y la visita de especialistas fineses a Chile a analizar los planes de formación nacional (enero 2017).

Los objetivos se enmarcaron en evaluar la experiencia finlandesa en el entrenamiento de pre despliegue de civiles y militares a través de la visita al Centro Internacional de las Fuerzas de Defensa de Finlandia (FINCENT) y el Centro Finlandés de Gestión de Crisis (CMC Finland) para analizar los mecanismos de participación de civiles finlandeses en operaciones de gestión de crisis.

Lo anterior, atendiendo a la complejidad del sistema de selección y promoción de civiles en misiones de gestión de crisis. En particular, el interés por conocer las estructuras curriculares de los centros de entrenamiento, el funcionamiento y vinculación de estos con la administración central, como también, la necesidad de analizar la estructura que permiten la participación de civiles en misiones.

La estrategia de cooperación ya tuvo sus primeros resultados, al concretar un seminario en marzo de 2017 en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), que tuvo como objeto fortalecer el proceso de transversalización del enfoque de género y de derechos humanos de formación de civiles en la unión europea y profundizar los mecanismos de inserción de la perspectiva de género en misiones de gestión de crisis.

Sin embargo, la iniciativa carece de continuidad al no contar con una base de datos y cursos de perfeccionamiento continuo para estos participantes, con el objeto de que puedan visualizar una línea de perfeccionamiento y, por

qué no decirlo, de carrera frente a la proyección de la cooperación nacional en operaciones de paz y gestión de crisis. Sin embargo, acorde a las palabras del Embajador de Finlandia en Chile<sup>25</sup> los avances que se realizan no pueden ser del todo efectivos, ya que existen múltiples factores que impiden que se concreten de forma exitosa; sin embargo es mejor dar pasos cortos, que no hacer nada.

## Conclusiones

A modo de conclusión, se puede señalar que el rol que pueden adoptar los Ministerios del Interior y Justicia es protagónico al amparo del Acuerdo Marco; claro está que las policías y profesionales de la administración pública del estado son fundamentales para el proceso de reconstrucción institucional, en pos de la seguridad y el restablecimiento del Estado de Derecho.

Para ello, a las capacidades nacionales existentes se les debe brindar las herramientas necesarias para fortalecer sus conocimientos previos y lograr que estas cumplan con los requisitos establecidos por la Unión Europea; proyectando un trabajo mancomunado entre el componente policial y el componente judicial, entre otros.

A pesar de ello, se debe considerar como punto central, de que más allá de que existan las capacidades nacionales para el despliegue, se requiere en primer lugar de la voluntad política de querer participar en estas misiones de manera financiera y en segundo lugar, de querer aportar con capital humano.

Sin embargo, no parece lejana la opción de priorizar este tipo de Misiones, considerando que su objetivo se aboca principalmente al restablecimiento del Estado de Derecho, lo que directamente es auspicioso al alejarse de

---

<sup>25</sup> LIONEN, Markus. Seminario “Civiles en OPAZ y Gestión de Crisis”. Santiago : s.n., 2017.

tareas puramente abocadas a la seguridad, que por ende traen consigo una mayor cantidad de riesgos.

Podemos observar la labor que desarrollan las policías en el ámbito penitenciario en las operaciones de Gestión de Crisis, punto importante para que se desarrolle un Estado de Derecho eficiente, ya que no sólo la seguridad se realiza en las calles, sino también en brindar un trabajo coordinado y eficiente con todo el sistema judicial para que las personas que han infringido la ley cumplan sus condenas.

Es por esta razón que se asoma como un actor incipiente en el escenario internacional, la

posibilidad de considerar nuevas organizaciones como Gendarmería; ampliando así nuestras herramientas de cooperación en pos de la paz y seguridad internacional.

Considerando que se le está dando una mayor importancia a las tareas abocadas al Peacebuilding, el Acuerdo Marco se presenta como una posibilidad de redefinición de las formas de participar y comprometerse con la paz y seguridad internacional, pudiendo ser

pioneros regionales en el despliegue de éstas capacidades.

**“... se debe considerar como punto central, de que más allá de que existan las capacidades nacionales para el despliegue, se requiere en primer lugar de la voluntad política de querer participar en estas misiones de manera financiera y en segundo lugar, de querer aportar con capital humano.”**

## Bibliografía

CECOPAC, Chile, Centro Conjunto para Operaciones de Paz. Informe Anual de Operaciones de Paz. Santiago : s.n., 2017.

COLOM, Guillem. El largo camino hacia la gestión integral de crisis de la Unión Europea. s.l. : UNISCI, 2014.

Consejo de la Unión Europea. "Concept for rapid deployment of police elements 1 in an EU-led-substitution mission" .. [En línea] 19 de julio de 2012. [Citado el: 11 de septiembre de 2017.] [http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/85/EU\\_88597/imfname\\_10037428.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/85/EU_88597/imfname_10037428.pdf).

EU. European Union Law. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - TÍTULO V : DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN - Capítulo 1 : Disposiciones generales re. [En línea] 9 de Mayo de 2008. [Citado el: 12 de Octubre de 2017.] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M021>

UE. Unión Europea. Tratado de Lisboa. 2007.

GROSS, Eva. EU and the Comprehensive Approach. Copenhagen : s.n., 2008.

JARPA, Fabregas, Carolina. Capacidades civiles bajo el Acuerdo Marco entre Chile y la Unión Europea. Santiago, 12 de Octubre de 2017.

LEINONEN, Markus. Seminario Civiles en OPAZ y Gestión de Crisis. Santiago : s.n., 2017. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. [En línea] [Citado el: 13 de Octubre de 2017.] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>.

PARLAMENTO, Europeo. [En línea] [Citado el: 12 de Octubre de 2017.] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.1.html).

PARLAMENTO, Europeo. La política común de seguridad y defensa. [En línea] [Citado el: 13 de Octubre de 2017.]

UNION, Europea. Union Europea Book Shop. [En línea] [Citado el: 02 de Noviembre de 2017.] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>.

RIQUELME, Jorge. Cientista Político. Capacidades Civiles bajo el marco de la Unión Europea. Santiago, 10 de Septiembre de 2017

RTVE. rtve Comunicaciones. [En línea] [Citado el: 10 de Octubre de 2017.] <http://www.rtve.es/noticias/20100331/union-europea-occidental-se-disuelve-tras-entrada-vigor-del-tratado-lisboa/326126.shtml>





## **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; Magister 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; Magister 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.

