

CRUZ DEL SUR Y SU CONTRIBUCIÓN A LA DIPLOMACIA DE DEFENSA, IMPULSORES DE LOS DESAFÍOS FUTUROS

TENIENTE CORONEL RICARDO GUZMÁN URIBE¹

Resumen: *con prácticamente dos décadas de existencia, la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”, resultó ser un contribuyente más de las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina. No obstante, los modelos de respuesta tradicionales, en el marco de las operaciones de paz, han quedado sobrepasados, con relación a los complejos y dinámicos escenarios de conflictos actuales. Por ello, el presente trabajo busca analizar los alcances de contar con una fuerza binacional permanente a disposición de Naciones Unidas y determinar cuáles serían los impulsores de un futuro empleo de la fuerza.*

Palabras clave: *medidas de confianza mutua, interoperatividad, defensa, política de defensa.*

Abstract: *with almost two decades of existence, the Combined Joint Peace Force “Cruz del Sur” turned out to be another contributor to bilateral relations between Chile y Argentina. Nevertheless, traditional response models, within the framework of peace operations, have been surpassed in relation to the complex and dynamic current conflict scenarios. For this reason, the present work seeks to analyze the scope of having a permanent binational force at disposal of the United Nations and to determine what would be the drivers of future use at the force.*

Keywords: *mutual trust measures, interoperability, defense, defense policy.*

INTRODUCCIÓN

El axioma más recurrente del clásico tratado de Karl Von Clausewitz “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”, citado ampliamente en textos de índole militar, jurídicos, políticos, e incluso utilizado por algunas ciencias del conocimiento distantes del ámbito de la defensa, nos invita a reflexionar acerca de una contraposición entre las actividades militares y las diplomáti-

1 Oficial de Ejército del arma de Artillería, Licenciado en Ciencias Militares y Licenciado en Educación, en la Universidad Católica del Norte, especialista en Estado Mayor en la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Profesor Militar de Academia en la asignatura de Geografía y Geopolítica y segunda mención en Historia Militar y Estrategia. Magister en Planificación y Gestión de Riesgos de Desastres de la ACAGUE. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento Operaciones de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur.

cas, donde el empleo de medios militares sería el último recurso con que cuenta un Estado, ante la incapacidad política-diplomática por custodiar los intereses nacionales o conseguir, por la vía pacífica algún objetivo del país.

En esta visión tradicional y estereotipada, la diplomacia y la defensa solo coincidirían en el empeño por lograr determinados objetivos políticos, diferenciándose nítidamente en los tiempos de actuación (diplomacia y milicia intervienen alternada o sucesivamente, nunca en forma simultánea) y los medios empleados: la intervención armada (defensa) o el diálogo y la negociación (diplomacia).²

Durante el siglo XX esta mirada se fue adaptando en virtud de los cambios en las relaciones internacionales, donde la coexistencia entre la cooperación y la competencia (conflicto), permitió ampliar el ámbito de acción de la función defensa, produciéndose una simbiosis entre la política exterior y la política de defensa de los Estados.

Nuestra región no ha quedado ajena a esta transformación, prueba de ello es que los países del Cono Sur han acreditado esfuerzos por consolidar la integración y propiciar la cooperación internacional, un ejemplo de esto es la relación chileno-argentina cuyas raíces se sitúan en los inicios de los procesos emancipadores, donde el interés común de la época, aunó esfuerzos y dio vida a un vínculo indisoluble entre ambas naciones.

No obstante, esta relación se ha visto afectada por el propio surgimiento y desarrollo de los países, donde los conflictos limítrofes han estado presentes a lo largo de 200 años de historia, cuando incluso en los momentos de mayor tensión la guerra pareció inminente.

El cambio de siglo trajo consigo una serie de esfuerzos binacionales por fortalecer las medidas de confianza mutua, lo que fue plasmado en los libros blancos de la defensa de ambos países y en el desarrollo de políticas de defensa estrechamente ligadas con la política exterior. Sin embargo, no fue hasta el año 2005 donde el jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile y el jefe de Estado Mayor Conjunto de Argentina, pudieron concretar las declaraciones de buenas intenciones que por años se sostuvieron, deduciendo la conveniencia de crear una fuerza de paz combinada para participar en operaciones de paz, suscribiéndose ese mismo año, un protocolo de entendimiento tendiente a la formación de la fuerza de paz combinada de carácter permanente y mando conjunto, con personal y equipo de los dos países.³

2 NÚÑEZ, Antonio, Diplomacia de Defensa, La Defensa en la Acción exterior del Estado, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), IEEE.ES, 2016, p. 9.

3 FAUNDES, Cristian, La Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, análisis de las medidas de confianza mutua. Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, 2009, p. 62. [En línea]. Disponible en: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/119>

Dieciocho años han pasado desde la génesis de esta iniciativa binacional, con un desarrollo sostenido en cuanto al fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, con efectos positivos en el ámbito de la diplomacia de defensa, pero también con las dificultades propias de las coyunturas políticas imperantes. Cabe entonces preguntarse, en razón del tiempo y los efectos alcanzados, ¿cuán útil ha sido mantener una fuerza de paz combinada permanente? y ¿cuáles son los desafíos futuros a los cuales se debe enfrentar?

En dicho contexto, el siguiente artículo busca, a base del análisis documental, describir los alcances de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” y su contribución por casi dos décadas a la diplomacia de defensa, además de realizar una aproximación teórica a un futuro empleo de la fuerza, determinando sus posibles “impulsores”.

LA DIPLOMACIA DE DEFENSA, VISIÓN CHILENO-ARGENTINA

El concepto “Diplomacia de Defensa” es entendido como la potenciación y el refuerzo de las relaciones diplomáticas de los Estados a través de la plena integración de las capacidades propias de la Defensa Nacional.⁴ Este concepto no es nuevo, sienta sus bases, así como muchas otras transformaciones, en el período pos Segunda Guerra Mundial, cuando el concepto “guerra” pasó a utilizarse de una manera mucho más genérica reemplazándola por el concepto “defensa”, lo que significaba el abandono definitivo del instrumento de la guerra como parte de cualquier tipo de diplomacia de imposición y de toda política de agresión,⁵ dando paso a una concepción común entre lo relacionado con las instituciones y el conjunto de funciones propias de las Fuerzas Armadas.

Uno de los elementos centrales de la diplomacia de defensa lo constituye la creación de medidas de confianza mutua,⁶ observándose como una acción preventiva ante elementos de desestabilización, situaciones de riesgo y causas de enfrentamiento. Entre las medidas de confianza mutua se pueden mencionar celebraciones de tratados, acuerdos o arreglos, presencia y representación institucional en otros países, cooperación con terceros en el seno de organismos internacionales, programas de intercambios de personas, planes de colaboración técnica, cursos de formación, entre otros.⁷

No obstante, es dable observar que este tipo de diplomacia no excluye como medida preventiva la advertencia sobre la aplicación de medidas punitivas, dentro del marco de la ley o en aplicación de la legítima defensa,⁸ frente a cualquier tipo de riesgo o amenaza a la seguridad del Estado. De

4 NÚÑEZ, *op. cit.*, p. 3.

5 *Ibidem*, p. 11.

6 *Ibidem*, p. 13.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*, p. 14.

esta manera, es posible establecer una estrategia de defensa, que contenga tareas propias de la diplomacia y otras intrínsecas del empleo coercitivo de la fuerza militar.

No fue sino hasta fines del siglo XX cuando el concepto “Diplomacia de Defensa” masificó su uso con la publicación británica *The Strategic Defense Review (SDR) White Paper*,⁹ donde se define ampliamente los alcances del mencionado tipo de diplomacia, la que se encuentra bajo la administración del Ministerio de Defensa, considerando tareas propias del ámbito militar y cuyo propósito es disipar hostilidades, establecer y mantener lazos de confianza, contribuyendo finalmente a la prevención y resolución de conflictos por la vía pacífica.

Para el académico Cristián Faundes el punto de inicio en lo referido a las medidas de confianza mutua y las acciones de diplomacia de defensa entre Chile y Argentina subyacen en el Tratado de Paz y Amistad de 1984.¹⁰ Si bien, la firma del tratado constituye un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, se estima que todas las acciones posteriores a esa fecha no fueron más que acciones protocolares, quedando circunscritas a meras visitas y reuniones simbólicas.

Recién en el año 1995 Chile y Argentina firman el “Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo”, creando además la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG), con la finalidad de establecer una agenda de trabajo que permitiera profundizar la cooperación entre ambos países y avanzar en la aplicación de medidas, en cuanto a seguridad de interés mutuo. Lo anterior, fue fortaleciendo el clima de cooperación en el Cono Sur, pasando de una visión declarativa basada en las buenas intenciones a una constructiva sustentada en la acción.

Esta mirada constructivista, es observable en el esfuerzo que realiza tanto Chile como Argentina, por incorporar estas materias en sus políticas sectoriales, un ejemplo de aquello es lo que señala el Libro de la Defensa de Chile del año 1997, el que precisa que las medidas de confianza mutua suponen “*acuerdos o compromisos entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar percepciones de amenaza mutua y evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito es prevenir conflictos, evitando equívocos*”.¹¹ Por su parte Argentina en el Libro de la Defensa del año 1996 indicaría que, en el ámbito subregional, continental e internacional “*se intenta contribuir con el fortalecimiento de la confianza, fundamentalmente con los países de la región y con la paz internacional*”.¹² De esta manera, el rasgo distintivo de este libro blanco está dado por el hincapié puesto en los profundos cambios en el escenario internacional y regional,

9 DOOD, Tom and OAKES, Mark. *The Strategic Defense Review White Paper*, N° 98/91, Library of House of Commons, 1998. [En línea]. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-91/RP98-91.pdf> Está disponible en un sitio electrónico?.

10 FAUNDES, *op. cit.*, p. 56.

11 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Libro de la Defensa de Chile*, 1997, p. 216.

12 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Libro de la Defensa de Argentina*, 1996, p. 16.

asumiendo Argentina una posición internacionalista liberal, lo que en su conjunto constituye un medio para evitar conflictos entre Estados.¹³

Esta visión común de la defensa como función y su contribución a la política exterior se ha transformado en un objetivo permanente para ambos Estados, quienes han realizado esfuerzos significativos por fortalecerlo y mantenerlo en el tiempo, aun cuando la situación interna del país no sea favorable. Una demostración de lo anterior lo constituye la publicación el año 2017 del Libro de Defensa Nacional Chile, y la Política de Defensa Nacional publicada el año 2020, donde se reafirma que *“nuestro país promueve la estabilidad regional, en un entorno de seguridad que facilite el proceso de integración y cooperación”*, propiciando mecanismos de diálogo con los países vecinos y trabajo a nivel Defensa,¹⁴ los que vienen a complementar los esfuerzos de integración dirigidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. De esta manera la defensa aporta a la política exterior de Chile mediante *“acciones de cooperación internacional, medidas de confianza mutua, intercambio de información, acción coordinada ante amenazas comunes, situaciones de emergencia y desastres naturales, foros y ejercicio multinacionales”*.¹⁵

Asimismo, Argentina, mediante la publicación de la Directiva de Política de Defensa Nacional del año 2021, declara al entorno suramericano como una *“zona de paz”*, fortaleciendo el compromiso entre de sus Estados con los esquemas de seguridad colectiva y con el incremento de medidas de confianza mutua y cooperación militar tanto bilateral como multilateral. Además, en el análisis particular de la relación con Chile la mencionada política destaca una serie de hitos que han fomentado las medidas de confianza mutua y el desarrollo de esfuerzos cooperativos en distintos ámbitos, como lo son ejercicios e inspecciones conjuntas en el continente Antártico, coordinaciones en caso de crisis, desastres y ayuda humanitaria y la creación de la Fuerza de Paz Binacional *“Cruz del Sur”*.¹⁶ Esta última es destacada por el mismo documento señalando que es *“única en su alcance a nivel regional suramericano y es el resultado de una larga y fructífera trayectoria de cooperación bilateral en misiones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas”*.¹⁷

Tanto las reuniones de la COMPERSEG, como los documentos directivos de la defensa de ambos países constituyen pruebas fehacientes del esfuerzo compartido por mantener las medidas de confianza mutua entre los Estados y la contribución a la política exterior con acciones concretas como

13 SAIN, Marcelo Fabián. “El Libro Blanco de la Defensa Nacional” en la Argentina Logros y Desafíos de la Política de Defensa y Militar argentina en los comienzos del milenio, pp. 14, 15 y 16.

14 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política de Defensa de Chile, 2020, p. 37. [En línea]. Disponible en: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POL-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

15 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Política Exterior de Chile, Primera Edición 2018, capítulo I. [En línea]. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena>Idem sitio

16 REPÚBLICA ARGENTINA, Poder Ejecutivo Nacional, Anexo Directiva de Política de Defensa nacional DPDN, 2021, p. 12. [En línea]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-457-2021-352107/texto>Lo mismo. Sitio electrónico

17 *Ibidem*.

lo es la existencia misma de la fuerza binacional. En tal sentido, la incorporación de la FPC “Cruz del Sur” como medida de confianza mutua y como herramienta de la Diplomacia de Defensa, nos permite concluir acerca de la positiva conveniencia de poder contar con una estrategia de empleo de las capacidades militares como poder blando (*soft power*), conviviendo simultáneamente con la estrategia para el empleo legítimo de la fuerza como poder duro (*hard power*). Por tanto y de manera conceptual, la Diplomacia de Defensa no logrará, de manera alguna, sustituir ni a la diplomacia en el ámbito de las relaciones exteriores, ni a la defensa en su rol como función permanente del Estado.

LA FPCC “CRUZ DEL SUR”, 18 AÑOS DE HISTORIA

A fines del año 2006 se firmó el Memorándum de Entendimiento¹⁸ (MOU), mediante el cual se establecieron los alcances de la fuerza de paz y las políticas de funcionamiento de un Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC)¹⁹ con características de permanente. Este último, comenzó a operar en forma alternada en cada país desde el año 2007, fijando como fecha para el funcionamiento operativo de la fuerza binacional el primer semestre del año 2010. Esta fuerza fue estructurada inicialmente bajo tres principios: 1. Combinada y conjunta, 2. Siguiendo el modelo de Haití y 3. Equilibrada.²⁰ Lo cual, entregó la amplitud necesaria para la participación de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de cada país, bajo el supuesto principal de la acción combinada.²¹

Para Faundes lo clave está en que la búsqueda de equilibrio tiene relación directa con el trasfondo político de la iniciativa: poner a disposición de la comunidad internacional una fuerza efectivamente binacional.²² Manifestándose, en consecuencia, como un instrumento de la Diplomacia de Defensa, que el nivel político de cada país se compromete a desplegar bajo el mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en un área de misión determinada por el organismo y aprobada por el Estado requerido. Lo anterior, se logró concretar el año 2011 mediante la firma de un “Memorándum de Entendimiento tripartito entre Chile, Argentina y Naciones Unidas”, incorporando la fuerza binacional al sistema UNSAS,²³ quedando en condiciones de desplegarse en cualquier parte del mundo a partir del año 2012. De esta forma lo que surgió como una iniciativa de fortalecimiento de confianzas mutuas de características bilateral, llegó a transformarse en una herramienta multilateral.²⁴

18 El MOU 2006, fue ratificado el año 2010, pasando a utilizarse en forma permanente esta última versión, la que cuenta con adendas formuladas en el periodo de tiempo que media entre ambas publicaciones.

19 Organización de estructura estable que tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar y preparar las actividades propias de la FPCC “Cruz del Sur en lo relacionado con: equipamiento y organización de la fuerza, entrenamiento e instrucción, empleo de los medios en terreno, coordinación binacional en materias logísticas y de bienestar y doctrina combinada.

20 FAUNDES, *op. cit.*, p. 63.

21 *Ibidem.*

22 *Ibidem.*

23 Sistema de acuerdo de Fuerzas de Reserva, de la Organización de Naciones Unidas (UNSAS).

24 FERRADA, Luis y FUENTES, Juan, La Fuerza de Paz conjunta Combinada Cruz del Sur: instrumento de integración chileno-argentino y aporte a la evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2021, pp. 12, 13 y 14.

Desde entonces el EMCC siguiendo los lineamientos estratégicos de ambos Estados Mayores Conjuntos, en cuanto a entrenamiento, doctrina de empleo en operaciones de paz y posibles escenarios de despliegue, ha realizado un trabajo secuencial y sistematizado permitiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos en el MOU del año 2011.

En tal sentido, la FPC “Cruz del Sur” ha participado en una serie de ejercicios de connotación conjunta-combinada, tanto de gabinete, como en terreno con el despliegue de tropas. Complementa lo anterior, una gran cantidad de intercambios profesionales, los que a la fecha suman 159 efectivos, además de seminarios de planificación y logística, asimismo se realizan cursos periódicos en conjunto con los centros de entrenamientos de operaciones de paz de ambos países (CECOPAC-CAECOPAZ).

EJERCICIO EN TERRENO	AÑO	LUGAR
Cruz del Sur I	2013	Chile
Cruz del Sur II	2014	Chile
Cruz del Sur III	2015	Argentina

Cuadro N° 1. Resumen de Ejercicios en Terreno de la FPCC “Cruz del Sur”.

Fuente: Base de datos del EMCC “Cruz del Sur”, Departamento Operaciones.

EJERCICIO DE GABINETE	AÑO	LUGAR
Alfa Centauro	2007	Argentina
Cruz del Sur Alfa	2008	Chile
Cruz del Sur Beta	2009	Argentina
Aurora Austral IV	2010	Chile
Gama	2011	Argentina
Cruz del Sur I	2012	Chile
Cruz del Sur 2016	2016	Chile
Épsilon	2017	Argentina
Argbat	2018	Chile
Cruz del Sur 2019	2019	Argentina
Gacruz	2023	Argentina

Cuadro N° 2. Resumen de Ejercicios de Gabinete de la FPCC “Cruz del Sur”.

Fuente: Base de datos del EMCC “Cruz del Sur”, Departamento Operaciones.

Tanto los ejercicios, como los programas de intercambio, además de la presencia permanente del EMCC, han permitido alcanzar una condición de interoperatividad de la fuerza binacional, elemento central del entrenamiento conjunto y combinado que acredita que la fuerza cuenta con la capacidad de operar de manera efectiva en forma conjunta con unidades de distinto origen. Además, de manera tácita, el poder realizar actividades con presencia de personal integrante de la fuerza genera un entendimiento compartido desde la perspectiva técnico militar, así como el fortalecimiento de lazos tácticos entre integrantes de distintas instituciones y distintos países.

Se suma a lo anterior, el esfuerzo por contar con un sustento doctrinario que fortalezca el entrenamiento y el empleo de la fuerza binacional, a la fecha el EMCC ha publicado 15 reglamentos y otros 6 se encuentran en experimentación. Esta iniciativa permite sentar las bases para la comprensión común de los componentes terrestres, navales y aéreos que forman parte de la fuerza.

DOCTRINA	AÑO
DC AR-CH 00-01 Normas de elaboración de publicaciones de doctrina combinada para la acción militar de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile.	2011
DC AR-CH 00-02 Glosario de términos para la acción combinada entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile.	2011
DC AR-CH 10-02 Manual de cooperación entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile en materias de catástrofes.	2011
DC AR-CH 13-01 Organización y funcionamiento de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 13-02 Operaciones de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 13-03 Glosario y abreviaturas de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 14-01 Logística para la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 20-01 Fuerza de Tarea Terrestre de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 20-02 Componente Naval de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 20-03 Componente Aérea de la FPC "Cruz del Sur".	2011
DC AR-CH 25-01 Planeamiento para operaciones combinadas.	2011
DC AR-CH 13-05 Proceso para la elaboración de doctrina combinada.	2014
DC AR-CH 11-01 Doctrina de Sanidad en operaciones combinadas entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile.	2015
DC AR-CH 12-02 Logística para operaciones conjuntas combinadas.	2015
DC AR-CH 15-02 Manual de adopción de reglas de empeñamiento/enfrentamiento (ROEs.) para la acción militar de la FPC "Cruz del Sur".	2015

Cuadro N° 3. Resumen de la doctrina en uso de la FPCC "Cruz del Sur".

Fuente: Base de datos del EMCC "Cruz del Sur", Departamento Operaciones.

Como es posible apreciar en los antecedentes históricos, en el periplo por 18 años de funcionamiento, la FPCC "Cruz del Sur" ha alcanzado altos estándares de entrenamiento conjunto-combinado, sintetizándose en el logro de los siguientes objetivos operacionales y tácticos: el desarrollo del entendimiento común y compartido al interior de la fuerza militar, la creación de una estructura sólida de mando y control binacional, el levantamiento de doctrina combinada para apoyar los procesos de planificación y empleo de los componentes y, finalmente, el logro de un alto nivel de interoperatividad de la fuerza. Todo lo anterior se complementa con el fortalecimiento de las confianzas mutuas y la contribución a la Diplomacia de Defensa en el nivel político del análisis de resultados.

Sin embargo, hay un hecho no menos importante para la fuerza de paz y es que, en estas casi dos décadas de existencia, no se han alcanzado acuerdos para lograr su despliegue. Si bien es cierto, el empleo de la fuerza es *sine qua non* una decisión de la conducción política de los países, el EMCC se encuentra realizando un esfuerzo por determinar cuáles serían los impulsores para propiciar un potencial despliegue de la fuerza. En este sentido, no es suficiente con los altos estándares de entrenamiento alcanzados en años de trabajo, es indispensable ir más allá para

visualizar condiciones y niveles que se comporten como un acelerante de un futuro y anhelado despliegue.

IMPULSORES PARA UN FUTURO EMPLEO DE LA FUERZA

a. Certificación en el Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz

Como se mencionó anteriormente, el Memorándum de Entendimiento Tripartito entre Chile, Argentina y Naciones Unidas del año 2011 permitió incorporar a la fuerza binacional en el sistema UNSAS, condición que permitía el potencial despliegue de la fuerza de paz a requerimiento del Consejo de Seguridad. No obstante, entre los años 2013 y 2014, se produjo un cambio en el sistema de ofrecimiento de las fuerzas de operaciones de paz por parte de los miembros de Naciones Unidas, creándose el Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz (PCRS),²⁵ en la que los Estados deben poner sus fuerzas a disposición y someterse a un proceso de certificación para participar en operaciones de paz.²⁶ En tal sentido y habiendo transcurrido 10 años, la FPCC “Cruz del Sur” no ha sido puesta a disposición de Naciones Unidas, ni como esfuerzo binacional, ni como iniciativa de alguno de los países en particular.

Es por ello que el alcanzar una certificación en PCRS constituye un imperativo para un futuro despliegue de la fuerza, siendo hoy en día uno de los objetivos fundamentales del trabajo del EMCC y para el caso del presente artículo el “primer impulsor” de desarrollo.

Complementando esta línea de acción, a partir del año 2023 el EMCC, ha incorporado como contenido de análisis a sus procesos de planificación el resumen anual de requerimientos de capacidades militares para el mantenimiento de la paz, donde el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas sugiere el desarrollo de capacidades de la fuerza militar de países que voluntariamente quieran acceder a la certificación, en atención a la demanda requerida por la misma organización.

En dicho contexto, la posibilidad de acceder al sistema supone una adaptación de las capacidades de la fuerza de paz. Por ello es importante analizar el texto resumen “Requisitos de capacidades actuales y emergentes para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”,²⁷ donde se exhiben los principales requerimientos de fuerzas, en función de los escenarios actuales y las necesidades determinadas por la ONU. Cabe señalar entonces, que no es suficiente con presentar una fuerza binacional con estándares tradicionales, sino que esta fuerza debe tener la flexibilidad

25 PCRS: *Peacekeeping Capability Readiness System*

26 HERRERA, Claudio, Trabajo de Análisis y Función de Estado Mayor, Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE), 2023.

27 NACIONES UNIDAS, Current and emerging uniformed capability requirement for unit nations peacekeeping. [En línea]. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/current-and-emerging-uniformed-capability-requirements-united-nations-peacekeeping>.

para adaptarse a distintas tareas de acuerdo a los medios requeridos, a los modos de empleo y a los fines por alcanzar.

Finalmente, se estima que este prioritario trabajo debiera ser asumido de forma descentralizada por cada Estado y a su vez por cada institución de la defensa, con un control centralizado desde el EMCC, organismo que debería cumplir un rol directivo que permita establecer una planificación estratégica para la certificación en el mediano y largo plazo, asumiendo un rol en la fiscalización de manera integral.

b. Posibles escenarios de empleo

La situación mundial imperante el año 2005, fecha en que se acuerda levantar el MOU (2006), que da vida a la FPCC “Cruz del Sur”, era completamente distinta a la del 2023, es por esta razón que el “segundo impulsor” es el escenario de empleo. En este sentido, dicho memorándum menciona las acciones que cada país debe desarrollar previo al proceso de decisión, en términos de análisis de la naturaleza de la misión, lugar, duración de la operación, riesgo, evaluación del escenario, población local, costos, interés nacional, fuerzas, mando y capacidades a emplear.²⁸ Derivado de estos factores de análisis sería posible concluir acerca de la conveniencia del despliegue de las fuerzas, agregando un último elemento a la ecuación: la contribución de la misión a la política exterior de los Estados.

Durante el año 2020 el EMCC difundió el documento: “Estudio de Escenarios y Probables Despliegues Modulares”, como una forma de actualizar las bases de un posible despliegue de medios, esto se resume en que las capacidades de ambos países deben estar en sintonía con los requerimientos de Naciones Unidas, cumpliendo los parámetros que demanda el PCRS, particularmente en lo referido a las probables zonas de empleo. Para alcanzar lo anterior, se sugiere incorporar elementos de juicio subyacentes en los intereses nacionales, la seguridad, niveles de violencia, sostenimiento de la fuerza y estructura de mando, que permitan configurar una respuesta a la demanda, donde convivan el interés común de los Estados y las condiciones de seguridad y supervivencia de la fuerza.

c. Empleo modularizado de la fuerza

A propósito de los cambios en los conflictos y los avatares propios de las crisis internacionales, resulta un tanto idealista el pensar en un despliegue de una fuerza binacional compuesta por más de 1.000 hombres integrantes de la Componente Terrestre (1 Batallón Mecanizado chileno, 1 Batallón Mecanizado argentino, 1 Compañía de Plana Mayor y 1 Compañía Logística combinada);

28 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Y DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 2010. p.A-2

la Componente Naval (1 Corbeta argentina y 1 OPV chileno) y la Componente Aérea (4 helicópteros argentinos y 4 helicópteros chilenos) o bien, la variante modularizada de empleo de la fuerza, donde se reduce el número de efectivos a 793, considerando un Batallón Mecanizado Binacional y 4 helicópteros para la Componente Aérea, manteniendo los medios navales, lo cual sigue siendo una cantidad considerable y un desafío no menor al pensar en un potencial despliegue.

Por otra parte, Naciones Unidas publicó el año 2021 el “Manual para la generación de fuerzas y el despliegue de unidades militares y de policía constituidas en las operaciones de paz”,²⁹ donde se establece un asesoramiento práctico para los Estados miembros sobre el proceso de planificación, generación, preparación y despliegue de unidades militares para operaciones de paz.

Del análisis del texto es dable concluir acerca del empleo de fuerzas de menor envergadura, para el caso de estudio, la flexibilidad en la adaptación a los escenarios actuales, también llevaría consigo un empleo aún más fraccionado que permita incluso desplegar un solo componente (terrestre, naval o aéreo), o una unidad en particular integrante de los mismos, por ejemplo una compañía; sin perder de vista el equilibrio binacional y el empleo combinado de los medios. En consecuencia, el empleo modularizado de la fuerza se manifiesta como el “tercer impulsor” para propiciar un futuro despliegue.

d. Despliegue de oficiales del Estado Mayor del EMCC

El MOU 2010 establece que el EMCC “Cruz del Sur”, presentará una estructura estable, considerando 12 oficiales, 6 por cada país, dada la envergadura de las tareas de su competencia, visitas, inspecciones, ejercicios, reconocimientos y verificación de procedimientos, como parte de las tareas de preparación, despliegue y control de la FPC.³⁰ Hoy en día, esta estructura considera una organización rotativa de 4 oficiales y 1 suboficial por cada país, ajustando el número de efectivos a la realidad de los países y las decisiones adoptadas por los Estados Mayores Conjuntos.

En el capítulo en el que se detalla el despliegue de la fuerza, el mismo texto establece que el EMCC no será desplegado al área de misión, permaneciendo como organismo asesor de la Autoridad Binacional en el país sede. En este sentido y regresando a los requerimientos planteados por la ONU, es sugerible un “cuarto impulsor” para el futuro empleo de la fuerza, el que no es otro que desplegar “expertos en misión”, dada la formación de los oficiales en la especialidad de Estado Mayor y el conocimiento y experiencia en operaciones de paz, esto permitiría que los asesores del EMCC puedan acceder a misiones

29 NACIONES UNIDAS, Manual de las Naciones Unidas para la generación de fuerzas y el despliegue de unidades militares y de policía constituidas en las operaciones de paz, Departamento de Operaciones de Paz, 2021, p. 4.

30 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO *op. cit.*,

de interés, obteniendo experiencias y visualizando posibles escenarios futuros para el empleo de la fuerza de paz.

e. Ampliar tareas, ayuda humanitaria

El hecho de actualizar el MOU abre la posibilidad de analizar una ampliación del marco de acción de la FPCC “Cruz del Sur”, la que en esencia está concebida para operaciones de paz a requerimiento del Consejo de Seguridad de la ONU. En dicho contexto, las complejidades propias de un potencial despliegue, además de las sucesivas transformaciones al ambiente operacional de las zonas de conflicto y la realidad regional frente a las amenazas multidimensionales, nos permiten inferir acerca de la pertinencia de ampliar las tareas de Cruz del Sur, como por ejemplo algunas asociadas a la ayuda humanitaria o ante catástrofes, fuera del marco de Naciones Unidas y ante el requerimiento de otro Estado, lo que para efectos prácticos constituye el “quinto impulsor” para el futuro despliegue de la fuerza.

Si bien es cierto, existe un programa binacional para hacer frente a este tipo de amenazas, es válido pensar en una complementación de esfuerzos en una estructura única, con una fuerza militar con características polivalente y flexible como los propuestos en el acápite anterior, permitiendo que esta organización única pueda desplegarse en múltiples tareas, tal igual como hoy en día se desarrollan las capacidades de las instituciones de las Fuerzas Armadas de cada Estado.

f. Fortalecimiento permanente de las medidas de confianza mutua

Si bien la existencia de la FPCC “Cruz del Sur”, es inédita en la región, no es única en el mundo, lo que nos permite observar comportamientos y macroefectos de su presencia y en ocasiones de su empleo. En este sentido, lo primero que es posible inferir es que la sola presencia de una fuerza binacional, constituye un avance significativo de las medidas de confianzas mutuas, resaltando aún más su aporte en países que comparten frontera y que han tenido una historia modelada por situaciones complejas y diferendos limítrofes, algunos de ellos aún en estudio, razón por la cual es irrefutable su contribución en el nivel más alto de la conducción de los Estados.

En atención a lo anterior, es fundamental poder mantener en el tiempo esta iniciativa binacional, propiciando el aumento de intercambios y ejercicios, tanto de gabinete, como en el terreno, donde sin duda alguna, se consiguen los mejores resultados. El poder establecer contacto profesional entre ambos países, permite desarrollar un crecimiento exponencial para quien cuenta con esa posibilidad, en donde además se forma una masa crítica de profesionales que diseminan las experiencias obtenidas al interior de sus instituciones.

Es así como surge el “sexto impulsor”, donde el fortalecimiento de las confianzas mutuas desde el ámbito de acción de la defensa, permitirá un amalgamamiento entre la política del sector

y la política exterior de cada país, con una visión común y un entendimiento compartido de los intereses y objetivos de los Estados. Donde se destaca, además, el espacio que ocupa tanto Chile como Argentina en el ámbito internacional, como países referentes en el Cono Sur.

CONCLUSIONES

La creación de la FPCC “Cruz del Sur” y sus 18 años de historia constituyen un caso digno de análisis, en el contexto de las relaciones binacionales chileno-argentinas y su contribución a la política exterior de los Estados. En este sentido, resultó interesante observar cada uno de los avances que ha tenido la organización desde el más alto nivel de la conducción del Estado hasta el empleo operativo-táctico de la fuerza. Una vez formado el estado del arte, fue posible determinar líneas de acción (impulsores), que propiciarían un eventual despliegue futuro de la fuerza, pudiendo romper el *status quo* que la organización ha mantenido por prácticamente dos décadas.

La FPCC “Cruz del Sur” no es una entelequia, muy por el contrario, es una organización activa que es capaz de hacer coexistir en una misma estructura objetivos e intereses, que cruzan transversalmente los niveles de la conducción política y los de la conducción militar. De igual forma, es capaz de adaptarse a los nuevos desafíos de los escenarios actuales y sincronizar sus esfuerzos para cumplir y quedar a disposición de Naciones Unidas, cumpliendo particularmente sus requerimientos de despliegue.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la sola presencia de Cruz del Sur y su permanencia en el tiempo, dan cuenta de un punto de inflexión en las relaciones chileno-argentinas, transitando de una dinámica basada en las reuniones bilaterales y las buenas intenciones, a la estrategia de la acción, incorporando el empleo de medios de manera conjunta. Asimismo, es un hito relevante en las relaciones multilaterales al incorporar a Naciones Unidas en la ecuación, transformándose en una organización inédita en la región, donde convive el interés común de los Estados y la estrategia de participación internacional, cuyo efecto esta dado por alcanzar una percepción positiva en las relaciones multilaterales.

En tal sentido, es posible concluir acerca de la gran contribución que realiza Cruz del Sur al fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, lo que constituyen objetivos transversales de los Estados, en relación a la acción bilateral y al mismo tiempo da cuenta de un avance en la Diplomacia de Defensa, en lo relacionado al interés político de los países, donde es posible la coexistencia del área de misión defensa, como estructura tradicional de empleo y el área de misión cooperación internacional y apoyo a la política exterior.

De igual forma, se sugirieron algunos impulsores para un futuro despliegue de la fuerza, partiendo de la premisa que el empleo de Cruz del Sur es una decisión política de los Estados,

sin embargo, existe un EMCC, que, siguiendo los lineamientos de los Estados Mayores Conjuntos, trabaja integradamente para alcanzar los estándares establecidos y estar a la altura de los requerimientos de organismos y normativas internacionales. Tanto así, que muchas de las ideas fuerza depositadas en este artículo, surgieron a partir del trabajo de Estado Mayor que día a día se realiza en el Cuartel General.

Finalmente, se estima que la existencia de Cruz del Sur no solo constituye un acierto en las relaciones bilaterales, además se manifiesta como una fórmula comprobada de la unión de países que comparten fronteras y objetivos comunes, permitiendo que la noble intención de los padres de la patria, llevada a la acción en la Guerra de la Independencia, constituya la motivación para el futuro de la fuerza de paz.

BIBLIOGRAFÍA

FAUNDES, Cristian. La Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, análisis de las medidas de confianza mutua. Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Santiago, Chile. 2009. [En línea]. Disponible en: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/119>

FERRADA, Luis y FUENTES, Juan. La Fuerza de Paz conjunta Combinada Cruz del Sur: instrumento de integración chileno-argentino y aporte a la evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2021.

DOOD, Tom y OAKES, Mark. The Strategic Defense Review White Paper, N° 98/91, Library of House of Commons. Londres, Inglaterra. 1998. [En línea]. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-91/RP98-91.pdf>

GRIFFITHS, John. Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Santiago, Chile. RIL Editores. 2011

HERRERA, Claudio. Trabajo de Análisis y Función de Estado Mayor, Academia de Guerra del Ejército, Santiago, Chile. 2023.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas. Santiago, Chile. 2011.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile. 1997.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile. 2002.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile. 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile. 2017.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile. 2020. [en línea], Disponible en: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POL-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa de Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1996.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Y DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Memorándum de Entendimiento Tripartito entre Chile, Argentina y Naciones Unidas, respecto de la contribución al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. 2010.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO Y DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Memorándum de Entendimiento sobre la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 2010.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Política Exterior de Chile, Primera Edición 2018, capítulo I. Santiago, Chile. 2023. [En línea]. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena>

NACIONES UNIDAS. Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping, Department of Peace Operations. 2022. [En línea]. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/current-and-emerging-uniformed-capability-requirements-united-nations-peacekeeping>.

NACIONES UNIDAS. Manual de las Naciones Unidas para la generación de fuerzas y el despliegue de unidades militares y de policía constituidas en las operaciones de paz, Departamento de Operaciones de Paz. 2021.

NÚÑEZ, Antonio. Diplomacia de Defensa, La Defensa en la Acción Exterior del Estado, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), IEEE.ES. Madrid, España. 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas. 1946. [En línea]. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

PAUL, Adolfo. Política y Fuerzas Armadas. Santiago, Chile. Valparaíso, Chile. Editorial Revista de Marina. 1999.

REPÚBLICA ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional, Anexo Directiva de Política de Defensa Nacional DPDN, Buenos Aires, Argentina. 2021. [en línea], Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-457-2021-352107/texto>

SAIN, Marcelo. "El Libro Blanco de la Defensa Nacional" en la Argentina Logros y Desafíos de la Política de Defensa y Militar argentina en los comienzos del milenio. Buenos Aires, Argentina. 2015.