

¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas



Does the participation in peacekeeping increase the capacity of the armed forces to interact with civilian actors? An evaluation of learning in the case of the Chilean Armed Forces

A participação em operações de paz aumenta a capacidade das Forças Armadas de interagir com atores civis? Avaliação do aprendizado para o caso das Forças Armadas chilenas

Nicole Jenne¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n2.p27

Recebido el 13 de junio de 2019
Aprobado el 17 de octubre de 2019

1. Profesora Asistente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, y Profesora Asociada del Centro de Estudios Internacionales (CEIUC) de la misma universidad. PhD en Relaciones Internacionales del European University Institute (EUI), Florencia. ORCID: 0000-0001-7114-3146.

RESUMEN

Generalmente se supone que la participación en operaciones de paz aumenta la capacidad de las fuerzas armadas para interactuar con distintos actores civiles. Este artículo presenta evidencia del caso de la participación de las Fuerzas Armadas de Chile en el mantenimiento de la paz, principalmente la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, 2004–2017). En base de un estudio cualitativo, se evalúa si las operaciones de paz tuvieron efectos a través de procesos de aprendizaje institucionalizados o individuales. La evidencia demuestra que la participación en operaciones de paz condujo a distintos aprendizajes en las personas individualmente. No obstante, estas lecciones tuvieron una trascendencia limitada en el conjunto de la institución militar. En conclusión, las operaciones de paz no han conducido a cambios fundamentales en la auto-percepción de las Fuerzas Armadas chilenas de su función frente a los actores civiles.

Palabras Clave: Operaciones de paz. Cooperación civil-militar. Ayuda humanitaria. Gestión del riesgo de desastres. MINUSTAH.

ABSTRACT

It is generally assumed that participation in peacekeeping increases the ability of the armed forces to interact with different civilian actors. This article presents evidence from the case of the Chilean Armed Forces and their participation in peacekeeping, specifically in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH, 2004–2017). Based on a qualitative methodology, the study assesses whether the participation in peacekeeping led to learning effects through either institutionalized or individual learning processes. The evidence shows that participation in peacekeeping effectively produced learning experiences in individual members of the military. However, these lessons had limited transcendence in the military institution as a whole. Consequently, peacekeeping has not led to fundamental changes in the Chilean Armed Forces' self-perception with regards to their role vis-à-vis civilian actors.

Keywords: Peacekeeping. Civil-military cooperation. Humanitarian aid. Disaster management. MINUSTAH.

RESUMO

Existe um pressuposto geral que frisa que a participação em operações de paz aumenta a capacidade das forças armadas de interagir com diferentes atores civis. Este artigo apresenta evidências sobre o caso da participação das Forças Armadas do Chile na manutenção da paz, principalmente na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, 2004-2017). Partindo-se de um estudo qualitativo, avaliou-se se as operações de paz chilenas conduziram a efeitos nos processos de aprendizagem institucional ou individual. A evidência mostra que a participação em operações de paz levou ao aprendizado entre pessoas quando consideradas individualmente. Porém, essas lições tiveram um significado limitado sobre a instituição militar como um todo. Em conclusão, as operações de paz não operaram mudanças profundas na autopercepção das Forças Armadas chilenas em relação ao seu papel frente aos atores civis.

Palavras-chave: Operações de paz. Cooperação civil-militar. Ajuda humanitária. Gestão de risco de desastres. MINUSTAH.

Financiamiento: Este artículo es parte del Proyecto No. 11170387, Programa Fondecyt de Iniciación Etapa 2017, financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT).

Agradecimiento: Este trabajo contó con el apoyo de numerosas personas que han participado en la investigación, por lo que quiero agradecerles por su tiempo y su buena disposición. En especial quiero expresar mi gratitud a Alejandro Atán, Andrés Fuentealba y a Mauricio Valdivieso, cuya ayuda y fe fueron fundamental para poder implementar el proyecto. Gracias también a Camila Bertrannou por su excelente trabajo como ayudante de investigación y a María Emilia Manríquez Ponce por su aporte a la redacción del artículo en español.

Introducción

Generalmente se cree que las operaciones de paz internacionales producen efectos transformadores en la institución militar (MOSKOS; WILLIAMS; SEGAL, 2000). Tanto los responsables políticos como los académicos comparten la opinión de que las operaciones de paz tienen efectos, y que estos efectos son casi exclusivamente positivos (CHEYRE, 2011). Se supone que la participación en operaciones de paz aumenta

en los militares el respecto a los derechos humanos, la democracia y el mando civil bajo un estado de derecho. También se espera que las operaciones de paz elevan el estatus internacional de un país y conducen a mejores relaciones con otros estados. Otro supuesto efecto que ha cobrado importancia es la capacitación de las fuerzas armadas en trabajar con distintos actores civiles, dado que los cascos azules en las operaciones de paz contemporáneas típicamente tienen a su cargo una serie de tareas civiles y de policía y, además, trabajan junto a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), agencias humanitarias y otros actores civiles que forman parte de las operaciones de paz (MOSKOS; WILLIAMS; SEGAL, 2000, p. 2).

Este artículo tiene como objetivo someter al escrutinio empírico el supuesto que la participación en operaciones de paz mejora la interoperabilidad entre civiles y militares. Específicamente, se busca responder a la pregunta cómo y si es que la participación en las operaciones de paz reformó a las fuerzas armadas chilenas con respecto a su interacción con actores civiles. Estos comprenden autoridades gubernamentales, burócratas, organizaciones de la sociedad civil, ONGs, y no menos importantes las poblaciones locales. Es preciso notar que el estudio no parte de la premisa que una reforma sea o no sea necesaria. Se busca, más bien, evaluar si la participación en operaciones de paz lleva a cambios en la institución militar, como académicos y políticos lo tienden a asumir (ARBUCKLE, 2006). Esa presunción radica en que las relaciones entre civiles y militares suelen ser más frecuentes en operaciones de paz que en otras misiones militares. Por eso, la hipótesis generalmente asumida es que la participación en ellas tuviera un efecto en las fuerzas armadas (CURRAN, 2017).

En términos metodológicos, el caso de Chile es un caso permisivo, en el sentido de que las operaciones de paz se convirtieron en un tema político relevante como consecuencia del proceso de democratización. En el contexto de la reforma militar que se dio sucesivamente, esperaríamos que las condiciones para el aprendizaje basado en las operaciones de paz como una misión nueva fueran favorables, convirtiéndolo en un caso útil para explorar el contexto específico de posibles renovaciones, tal como en el área de la interacción civil-militar.

Para evaluar los efectos de la participación en operaciones de paz, se utiliza un marco de análisis de aprendizaje organizacional que privilegia el aprendizaje a través de la práctica. Según este, para que las experiencias individuales se conviertan en lecciones para la institución militar en su conjunto, deben constituir una masa crítica o deben difundirse a través de canales formales y/o informales en toda la institución. Para examinar si tales procesos han estado operando en las Fuerzas Armadas chilenas, la metodología combina un análisis histórico-institucionalista del marco en el que ocurren las experiencias en operaciones de paz, junto con la evidencia de diversos métodos participativos. Estos fueron casi exclusivamente dirigidos a miembros de las Fuerzas Armadas, dado que los diferentes mecanismos de aprendizaje son propios a la institución militar. Los métodos participativos fueron implementados en 2018 y comprendieron cinco grupos focales, más de 40 entrevistas y una encuesta digital. La mayoría de los entrevistados fue personal acti-

vo de las Fuerzas Armadas con experiencia en al menos una operación de paz. Además, se entrevistó a un pequeño número de civiles y militares en retiro que ocuparon posiciones en el aparato estatal que influyen sobre las posibilidades de aprendizaje con respecto a las relaciones entre civiles y militares. El estudio recibió la aprobación de la Comisión de Ética de la institución patrocinante.

Las conclusiones con respecto al aprendizaje son variadas. A nivel individual, el personal desplegado en las operaciones de paz adquirió nuevos conocimientos sobre cómo relacionarse y cooperar con actores civiles, dependiendo de sus respectivas tareas. Sin embargo, debido al hecho de que hay pocos mecanismos a través de los cuales se transmite este conocimiento, las lecciones aprendidas han tenido un carácter trascendental limitado. Por lo tanto, no se puede evidenciar que las operaciones de paz hayan producido nuevos conocimientos institucionalizados en el área de interacción civil-militar en las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Las instituciones militares mantienen una autopercepción como garantes de la seguridad nacional donde los actores civiles definen su mandato, pero no constituyen una parte integral del éxito de su misión. Por lo tanto, la visión que sigue primando es una que separa el papel de las fuerzas armadas en sus distintas funciones del papel de los actores civiles, en lugar de apreciar a ambos como parte de la misma misión.

La pregunta sobre los potenciales aprendizajes en operaciones de paz es relevante para el rol y desempeño de las fuerzas armadas generalmente. La capacidad de lograr una buena interacción entre civiles y militares ha sido destacada en el contexto de las operaciones de paz ya que se considera necesaria para la efectividad operativa militar (DE CONING, 2016, p. 14). Además de las operaciones de paz, la cooperación civil-militar también ha ganado importancia en el contexto de otras misiones militares distintas a la guerra (MOOTW, por sus siglas en inglés), como la contrainsurgencia y varias misiones internas, incluidos los desastres naturales y el desarrollo comunitario. Algunas de estas misiones subsidiarias internas tienen una larga tradición en América Latina, donde los militares han intervenido para compensar la falta de instituciones estatales. Asimismo, muchos países de la región han ampliado el papel interno de los militares en la última década, ya sea por el aumento de la inseguridad pública en los países andinos y en México, por la ideología política como en Venezuela, o por la percepción del riesgo cada vez menor de desobediencia militar que llevó a los políticos a asignar tareas de seguridad interna a las fuerzas armadas que, de lo contrario, no se cumplirían satisfactoriamente. Por lo tanto, es relevante preguntar si los militares cambiaron su actitud y mejoraron su capacidad para interactuar con actores civiles a través de su participación en las operaciones de paz. Sin duda, el éxito de las relaciones entre civiles y militares depende tanto de los militares, como de los actores civiles. Este artículo se limita a solo un lado de la relación, sin embargo, se ofrecen algunas reflexiones sobre la parte civil en las conclusiones. La siguiente sección describe los desafíos de las relaciones civil-militares, antes de presentar el marco teórico de aprendizaje organizacional y la metodología.

Discusión teórica: los desafíos en el relacionamiento entre civiles y militares

En general, se supone que las operaciones de paz introducen un elemento civil en la cultura militar, ya sea debido a la naturaleza de las tareas civiles y policiales asociadas con las operaciones contemporáneas de mantenimiento de la paz (MOSKOS; WILLIAMS; SEGAL, 2000, p. 2), o porque se requiere que las fuerzas armadas trabajen de la mano con actores civiles. Estas experiencias representan una oportunidad para aumentar la capacidad de los militares para trabajar en forma cooperativa, si no integrada, con actores civiles basado en el conocimiento y el respeto mutuo. Tales aprendizajes beneficiarían una gama de tareas internas de las fuerzas armadas, especialmente en ayuda humanitaria y ayuda en desastres.

Las operaciones de paz institucionalizan la relación entre militares y actores civiles. En este contexto, los actores civiles son: el liderazgo civil de la misión, otras agencias civiles como UNICEF (United Nations Children's Fund), ONGs internacionales, organizaciones de la sociedad civil y la población local. Las diferencias básicas entre las culturas organizativas civiles y militares son ampliamente documentadas en la literatura relevante (FRANKE, 2006; FRERKS *et al.*, 2006, p. 35; WINSLOW, 2002). En términos operacionales, las agencias civiles están organizadas horizontalmente y tienen mayor flexibilidad que la institución militar, que se estructura verticalmente. Las relaciones jerárquicas en las fuerzas armadas no solo estandarizan la velocidad y la ejecución de los procedimientos operativos, sino que también crean un entorno de comunicaciones diferente.

Los actores civiles y militares también tienden a tener objetivos distintos incluso bajo el mismo mandato de la misión. Generalmente, los actores civiles permanecen en la misión para periodos más largos, lo que les brinda la posibilidad de desarrollar estrategias a más largo plazo y una mayor flexibilidad para alcanzar sus objetivos. Los militares, por otro lado, exhiben una actitud más ejecutiva para maximizar su impacto en un período de despliegue de un solo año o incluso seis meses, como fue el caso de los contingentes chilenos en Haití. Varios efectivos que habían participado en operaciones de paz expresaron que los distintos enfoques pueden generar irritación e incluso depreciación. Como explicó un piloto de la fuerza aérea, “muchos empleados civiles de Naciones Unidas no están necesariamente interesados en mejorar la situación, sino que quieren mantener su trabajo. Terminan su día de acuerdo con la hora de trabajo y no cuando la tarea está terminada” (Oficial FACH, 2018, entrevista).

Por último, las interacciones entre civiles y militares se definen por el hecho de que los militares confían en el poder coercitivo para llevar a cabo su mandato tradicional de ganar guerras. En consecuencia, el entrenamiento militar ha puesto poco énfasis en las habilidades de “contacto” que generalmente se valoran en las organizaciones civiles y que son necesarias al tratar con civiles (DIEHL, 2008, p. 212). Estas incluyen habilidades interpersonales e intergrupales, en particular comunicación y negociación. Aunque generalmente son consideradas habilidades de sentido común, incluso por muchos de los entrevistados para este estudio, están lejos de ser evidentes y requieren concientización y capacitación.

Un marco teórico para el aprendizaje organizacional.....

El marco aplicado para examinar el aprendizaje dentro de la organización militar combina dos enfoques de aprendizaje, el enfoque en el comportamiento y el enfoque cognitivo. Mientras que el enfoque conductual se centra en el cambio en los procedimientos, la doctrina y las instituciones, la visión cognitiva ve el aprendizaje “como cambios sistemáticos en los modelos mentales compartidos y las cogniciones de los miembros de la organización” (HOLAN; PHILLIPS, 2004, p. 1604). Los dos enfoques son combatibles dado que ambos asignan un papel central a la transformación del conocimiento en el proceso de aprendizaje. Sobre la base de Haas (1990, p. 23), para el propósito de este estudio, el aprendizaje organizacional se puede definir como “un proceso mediante el cual el conocimiento consensual se utiliza para especificar las relaciones causales de nuevas maneras, a modo que el resultado afecte” a la percepción de los militares sobre sus propias funciones vis-a-vis los actores civiles.

Las organizaciones están formadas por individuos, que se encuentran al comienzo de un proceso de tres pasos de aprendizaje organizacional, los que son observables. En el primer paso, el individuo externaliza nuevos conocimientos. Para que ocurra el aprendizaje organizativo, en un segundo paso este conocimiento es confirmado por una coalición dominante dentro de la organización (RIETJENS, 2016), que puede ser una masa crítica o una coalición de líderes. Finalmente, el conocimiento se devuelve del nivel agregado al nivel individual, por ejemplo, mediante la instrucción o la enseñanza. Producto de esta retroalimentación, el individuo internaliza el nuevo conocimiento como parte de un conjunto más amplio de significados sobre las funciones de las fuerzas armadas.

¿Cómo obtienen los individuos y las coaliciones dominantes nuevos conocimientos? Entre las diferentes formas de aprendizaje, este artículo se centra en la experiencia práctica. Eso se justifica en base de los análisis existentes. Los estudios de gestión muestran que la competencia en el trabajo proviene principalmente de la experiencia (70%), y de partes relativamente más pequeñas de las relaciones con compañeros, gerentes y mentores (20%) y del aprendizaje formal (10%) (THYNNE; CHERNE, 2016, p. 69). La importancia del aprendizaje a través de la práctica se ha demostrado también con respecto a las instituciones militares (MOSKOS, 1976, p. 96–97; O'TOOLE; TALBOT, 2011, p. 51–52). Para que las experiencias individuales se plasmen a nivel institucional, es necesario considerar tanto los canales formales como los informales. Si la experiencia se transmite solo a través de canales informales, es posible que no lleguen a difundir nuevos conocimientos a toda la organización (CATIGNANI, 2014). No obstante, bajo ciertas condiciones, el uso de mecanismos de aprendizaje formal implica costos de reputación que pueden desalentar la notificación de problemas que desencadenaron nuevos conocimientos (HARDT, 2017). Por lo tanto, se prestará atención tanto a los canales formales como a los canales informales a través de los cuales se pueden transmitir nuevos conocimientos adquiridos mediante la práctica.

Metodología

El caso: las Fuerzas Armadas chilenas en operaciones de paz

El estudio se basa en un caso único, cuyas conclusiones no pueden ser generalizadas sin comprobar si las condiciones relevantes son similares en otros casos. Como se demostrará más adelante, el caso chileno es un caso permisivo que representa condiciones generalmente favorables para el aprendizaje. En este sentido, y considerando la escasa evidencia empírica sobre la pregunta a responder, es un caso útil para explorar bajo qué condiciones la participación en operaciones de paz aumenta la capacidad militar de interactuar con civiles. Si los resultados de aprendizaje no se dan en un caso permisivo, es más difícil aún que se produzcan en otros casos con condiciones menos favorables.

La trayectoria de Chile en las operaciones de paz refleja en gran medida el patrón global. Durante la Guerra Fría, las operaciones de paz fueron limitadas en número y alcance (véase BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 83–91). Estas operaciones de primera generación se restringían generalmente a la verificación y supervisión de los acuerdos de paz entre los estados, con contribuciones modestas de los países en desarrollo, incluido Chile. Esto comenzó a cambiar después del año 1990, cuando las operaciones de paz experimentaron cambios cualitativos y cuantitativos. El sur global empezó a contribuir una proporción de personal uniformado cada vez mayor a las operaciones de paz, que ahora eran típicamente de naturaleza multidimensional y comprendían actividades de reconstrucción post-conflicto y de construcción del Estado. Además de los pocos observadores que Chile había proporcionado de manera continua desde 1949, en 1991-1992, el país envió su primera unidad de helicópteros a la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Irak-Kuwait (UNIKOM). Un año más tarde, la Armada participó con 53 infantes de marina, observadores y una unidad de fuerzas especiales en la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC). En este momento, las operaciones de paz eran más una política sectorial impulsada por las Fuerzas Armadas que una política de estado integral. Sin embargo, las bases para la participación se empezaron a desarrollar gradualmente, tanto en el marco legal como práctico, creando así las condiciones para recoger las experiencias de operaciones de paz de forma sistemática para transformarlas en aprendizajes. En 2002, el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) comenzó a impartir sus primeros cursos preparando a futuros cascos azules.

En los años 1990, las contribuciones chilenas a operaciones de paz fueron aún limitadas, con no más de unas pocas docenas de efectivos desplegados. El patrón cambió en 2004, cuando el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) autorizó una Fuerza Interina Multinacional en Haití (MIFH) y, tres meses después, la Misión de Estabilización de la ONU (MINUSTAH). Chile, que integró la MIFH junto con los Estados Unidos, Canadá y Francia, fue el único país cuyos cerca de 350 desplegados se quedaron para participar en MINUSTAH. En esta última Chile

tenía un batallón mixto con infantería mecanizada del Ejército e infantería naval, una compañía de ingenieros del Ejército, un grupo de helicópteros, seis oficiales de personal en la sede de la misión y unos 40 policías. En su punto máximo, el contingente chileno ascendió a más de 500 personas. Cuando la misión terminó en octubre de 2017, habían participado cerca de 12,000 chilenos. Sin embargo, desde entonces la presencia del país en las operaciones de paz se ha reducido a menos de 50 expertos en misión, tropas individuales y policías en diferentes operaciones en todo el mundo.

Condiciones de fondo para el aprendizaje: intereses y motivaciones

El aprendizaje está inherentemente conectado al interés; cuanto más fuertes son los incentivos externos y las motivaciones intrínsecas, más probable es que el aprendizaje tenga lugar (CERASOLI; NICKLIN; FORD, 2014). Aunque esta investigación no puede vincular de manera concluyente el interés del individuo a sus experiencias de aprendizaje, se ofrece una reflexión general sobre los posibles factores motivadores del personal chileno en operaciones de paz, específicamente en MINUSTAH. La evaluación de las condiciones de fondo indica que no hubo ningún obstáculo obvio para que se produjera la transformación del conocimiento nuevo obtenido en operaciones de paz. Generalmente, las condiciones fueron favorables para que se dieran aprendizajes en base de la participación en el mantenimiento de la paz.

Los cascos azules chilenos fueron generalmente recibidos positivamente por las poblaciones locales. En el caso de MINUSTAH, eso se debió en gran parte a que operaban en áreas relativamente tranquilas, distinto a los contingentes brasileños, por ejemplo, que fueron destinados a pacificar la capital donde enfrentaron a bandas criminales. Solo en algunas, pocas excepciones el contingente chileno en Haití fue atacado directa o indirectamente (CHIBAT, 2017, p. 50–51). Los participantes informaron pocas demostraciones de hostilidad y en su lugar sintieron que el uniforme con la bandera chilena les trajo simpatías (Participante Grupo Focal 3). La actitud acogedora e incluso agradecida del país receptor de la misión es importante para que los cascos azules sientan que tienen un impacto. Es altamente probable que eso mejore su valoración de la misión, creando así condiciones más favorables al aprendizaje que si la misión es poco valorada.

Además, la situación de las fuerzas armadas en general hizo que el aprendizaje fuera más probable. En parte dado su aislamiento durante la dictadura, para la mayoría del personal el despliegue fue su primera experiencia extendida en el extranjero y, como tal, muchos la describieron como un momento decisivo. Un participante de un grupo focal se refirió a la MINUSTAH como “la experiencia más linda de mi vida,” y nadie en el grupo discrepó (Participante Grupo Focal 1, 2018). Un alto oficial en retiro, después de una exitosa carrera en el Ejército, describió su designación como observador militar en India-Pakistán como “la experiencia más importante de mi vida” (Arancibia, 2018, entrevista). Profesionalmente, los cascos azules valoraron la experiencia de servir en una misión real y, por ende, puede suponerse que al menos estaban abiertos a la posibilidad de aprender de las nuevas experiencias.

Otro incentivo para el aprendizaje son los recursos: la remuneración y el equipamiento. El estado chileno otorga un reconocimiento institucional del desempeño de los cascos azules a través de pagos comparablemente altos. Al ser desplegados, los miembros de las Fuerzas Armadas pueden obtener hasta el triple de su sueldo habitual.² A modo de ejemplo, un teniente en la misión en Chipre recibió casi US\$ 5.500 mensuales en 2018,³ cuando el ingreso promedio mensual de la población trabajadora en Chile es inferior a US\$ 1,000 (INE, 2019). Es probable que esta forma de reconocimiento refuerce la moral de los efectivos, lo que debería aumentar su disposición a aprender.

Por otro lado, los recursos son importantes con respecto a las condiciones en que se despliegan los cascos azules. Disponer de equipamiento adecuado es relevante para mantener la moral de los militares (véase por ejemplo GAUB, 2013), y Chile estaba bien preparado en este aspecto. Como relató Mariano Fernández (2018, entrevista), quien se desempeñó como Jefe de la MINUSTAH entre 2011 y 2013: “La contribución de Chile fue muy valorada debido a su disposición en todo momento, a diferencia de otros contingentes que por problemas materiales no podían hacer muchas cosas”.

Además del equipamiento, el personal chileno contaba con condiciones de vida aceptables, si no cómodas. En MINUSTAH, el estado chileno pagaba rotaciones de tropas cada seis meses, mientras que el periodo habitual de la rotación que financia la ONU es de un año. Aunque las condiciones para los primeros contingentes eran aún deficientes, estas mejoraron rápidamente según lo dicho por un cabo que desplegó en 2014-2015: “Sabía que estaba fuera de Chile solo porque no estaba con mi familia, pero el resto lo tenía. Todas las regalías que uno tiene en Chile también las tuve ahí” (Participante Grupo Focal 1).

En conjunto, el respaldo generalmente positivo que el personal de las operaciones de paz chileno recibió por sus servicios tanto a nivel interno como externo, muy probablemente reforzó la apertura hacia nuevas experiencias y, por lo tanto, creó condiciones favorables para el aprendizaje.

Métodos

La metodología empleada combina un análisis histórico-institucional del marco en el que ocurren las experiencias en operaciones de paz, junto con la evidencia de distintos métodos participativos con miembros del sector de seguridad y defensa de Chile. Estos comprendieron cinco grupos focales con miembros de las fuerzas armadas que participaron en al menos una operación de paz; una encuesta digital, a la cual respondieron 505 miembros de las fuerzas armadas con y sin experiencia en operaciones de paz, y más de 40 entrevistas con militares, activos y en retiro, además de civiles con experiencia en el ámbito de operaciones de paz, como por ejemplo instructores de pre-despliegue y personal del Ministerio de Defensa. El enfoque en los actores militares se justifica por el hecho de que los mecanismos de aprendizaje son propios a la institución militar. El estudio fue autorizado por la Subsecretaría de Defensa y el Estado Mayor Conjunto (EMCO).

Tabla 1 en el Anexo detalla el número de participantes en cada instrumento según institución y rango. Los datos demuestran la dominancia del Ejército en la muestra, seguido por la Armada, específicamente la Infantería

2. Para el caso de MINUSTAH véase KAUER TAPIA, 2006, p. 127 citando DFL-1 (1999), Ley de presupuesto sector Público No 19.915 (2003) y Ley No 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas; SOTOMAYOR, 2004, p. 296.

3. Información obtenida con el Comando de la Armada, 31. 7. 2018.

de Marina que participó en el batallón mixto de Chile en MINUSTAH. Con un número de participantes muy reducido, para el caso de la Fuerza Aérea (FACH) las conclusiones que se derivan del estudio deben de leerse con cuidado. No obstante, si ya en los casos del Ejército y de la Armada los aprendizajes individuales no llegaron a traducirse en nuevos conocimientos institucionales, es altamente probable que eso tampoco ocurrió en la FACH dado que su participación en operaciones de paz ha sido relativamente menor.

Aprendiendo de operaciones de paz.....

En base de las entrevistas y grupos focales realizados para esta investigación, las experiencias de aprendizaje individuales en relación con los actores civiles en operaciones de paz se pueden dividir en dos tipos que serán analizados consecutivamente. El primero es un cambio en la percepción a modo que los civiles dejen de ser una variable que influye en el teatro de operaciones, y se conviertan en el centro de atención en las misiones militares. El segundo conjunto de experiencias de aprendizaje se relaciona con la interacción de los militares con los distintos actores civiles.

Civiles como parte integral de la misión militar

En 2017, el Ejército chileno adoptó la doctrina de Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT). Según un oficial que participó en el proceso de cinco años para desarrollar el marco regulatorio, a través de ACAT “los diferentes actores y la población civil en general adquieren un papel central, por lo tanto, la relación con los civiles es esencial para que la fuerza desplegada pueda cumplir la misión y alcanzar el objetivo final deseado” (Oficial Ejército I, 2018, entrevista). En línea con la nueva doctrina, poner a los civiles en un rol protagónico fue una de las experiencias de aprendizaje que el personal desplegado en diferentes puestos en operaciones de paz informo. La novedad no fue, como se podría pensar, que los militares se preocuparan por los civiles; de hecho, un número significativo de los cascos azules que participaron en este estudio lamentó que podrían haber hecho más en términos de ayuda humanitaria. En cambio, las lecciones aprendidas fueron que a los civiles se les asignó un lugar central dentro del marco de la misión militar, precisamente la base necesaria para una relación integrada o al menos cooperativa, que es la relación deseada en las operaciones de paz, gestión de riesgo en desastres, y otras.

Los militares chilenos sostuvieron ideas sobre su función en las operaciones de paz y el papel de los civiles en ellas que cambiaron a través de su experiencia en terreno. Un general del Ejército quien se desempeñó como Comandante Adjunto y durante un periodo como Comandante de la Fuerza multinacional de la MINUSTAH, tenía la percepción antes de la asignación que “los procedimientos utilizados en las operaciones de paz, podrían no ser útiles para el entrenamiento militar convencional” (Peña, 2018, entrevista). No fue la experiencia internacional en sí misma lo que lo hizo cambiar de opinión –había estudiado años atrás en los Estados Unidos–, sino su servicio en la misión que acercó las operaciones de paz a lo que él sentía era la esencia de las fuerzas armadas:

Me pude percatar de que uno, como militar, puede hacer mucho en operaciones de paz empleando los medios y las capacidades de los militares como, por ejemplo, el entrenamiento de nuestros ingenieros del Ejército en un país como Haití donde la infraestructura vial es deficiente. Los procedimientos de empleo, también apuntaban a mejorar un entrenamiento convencional de las tropas por el detalle de su instrucción y la mantención de un alto grado de alistamiento. En definitiva, al emplear estas capacidades, se beneficia el país y uno mismo, por la experiencia de ayudar, sentirse útil y enfrentar situaciones complejas en condiciones reales (Peña, 2018, entrevista).

Los integrantes de la Compañía Chileno-Ecuatoriana de Ingenieros del Ejército para la Construcción Horizontal (CHIECUENGCOY) también llegaron a tener nuevas percepciones sobre el papel de los militares en las operaciones de paz y su relación con los civiles. Como informaron participantes de un grupo focal, se habían marchado de Chile “pensando que íbamos a ayudar a los haitianos, pero en realidad estábamos allí para apoyar el componente militar de la misión” (Participante Grupo Focal 1). La necesidad de MINUSTAH de confiar en sus recursos centró la atención de CHIECUENGCOY en los civiles y su entorno, aunque de una forma diferente a la que habían pensado. Los efectivos se desplegaron en Haití, no como trabajadores humanitarios o de desarrollo, sino como una ayuda directa para facilitar las tareas humanitarias a través de sus funciones militares, lo que les permitió traer a los civiles al centro de su atención y ampliar su propia percepción de los roles militares.

Con los civiles en condiciones difíciles de ignorar, la actitud de que los militares podrían “hacer algo” en el marco de su propia misión, es decir, ir más allá de la mera coexistencia con actores civiles, no fue un hecho dado sino se desarrolló a través de la experiencia en la misión (CARRASCO GONZÁLEZ, 2005, p. 136). Esto se refleja también en que el concepto de CIMIC⁴ era básicamente desconocido en el Ejército chileno al menos hasta en los primeros años de la MINUSTAH. CIMIC, que hace hincapié en la integración de tareas civiles para alcanzar el objetivo de las fuerzas de seguridad, es hoy en día un término comúnmente referido dentro de las Fuerzas Armadas.

Para los fines de este estudio, la relevancia de CIMIC radica en el enfoque del concepto en los civiles desde una perspectiva militar. Tradicionalmente, CIMIC tiene funciones tanto humanitarias como de apoyo a la guerra, aunque en términos prácticos está orientado a reducir la interferencia civil en los objetivos militares. Al menos en cierta medida, esta visión se ha incorporado gradualmente a las percepciones de roles de los participantes en las operaciones de paz.

Los primeros oficiales del estado mayor designados para CIMIC (U-9) tuvieron que “buscar en google qué era CIMIC” (Atán, 2018, entrevista; Serrano, 2018, entrevista). La compañía CHIECUENGCOY inicialmente ni siquiera implementó las actividades CIMIC a través del oficial U-9, aludiendo a la falta de personal adecuadamente capacitado (DIVISIÓN DOCTRINA, 2016, p. 109). La mayoría consideró que CIMIC era una acción humanitaria de segundo orden más bien ajena a la misión militar. Esta idea comenzó a cambiar a medida que los contingentes en Haití implementaban actividades CIMIC y una cantidad considerable de personal fue expuesto a los cursos de CIMIC durante la preparación de

4. En el marco de Naciones Unidas, CIMIC es sinónimo de *coordinación* civil-militar, mientras que CIMIC en las doctrinas de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), la Unión Europea y Estados Unidos significa *cooperación* civil-militar.

pre-despliegue. “El batallón pensó que yo era una ONG uniformada”, recordó uno de los primeros oficiales CIMIC en MINUSTAH. Sin embargo, hacia el final de su turno, tuvo la impresión de que ya no pensaban que él “estaba inventando actividades de ayuda humanitaria y divirtiéndose mientras ellos patrullaban” (Serrano, 2018, entrevista).

Aquí, el efecto de aprendizaje radica precisamente en el énfasis en los civiles dentro, más que afuera de la misión militar. La misma experiencia de aprendizaje se refleja en el informe final de CHIECUENGCOY, que concluyó que las actividades CIMIC habían llevado al “desarrollo personal y profesional” de la unidad” (DIVISIÓN DOCTRINA, 2016, p. 123).

Las actividades CIMIC no fueron la única forma que provocó cambios en las percepciones del rol militar frente a los civiles. Un infante de marina que trabajó en una unidad de reconocimiento en Haití describió cómo llegó a “ver a la población civil no al final de una cadena de actuar, sino como enfoque principal. Empiezas a preguntarte: ¿quién es este actor? Comienzas a tener interés por la gente y sus preocupaciones” (Atán, 2018, entrevista). De manera similar, un oficial del Ejército se refirió a las relaciones entre civiles y militares como la experiencia de aprendizaje más importante de lo que había experimentado en operaciones de paz en Bosnia y República Centroafricana: “Lo que funcionaba bien en Bosnia es un gran desafío aquí [en la República Centroafricana]; hay que generar confianza para que la población local converse con la misión, hay que tramitar el mensaje ‘ayúdenos para que te podemos ayudar, la misión depende de ti’” (McCarthy, 2018, entrevista). Común a ambos casos es que los civiles son reconocidos como centrales para la misión militar. Si bien de esto no se desprende automáticamente un compromiso cualitativamente mejor con las agencias civiles o la población en general, es la condición previa necesaria para el éxito de las relaciones civil-militares.

La creciente participación de Chile en las operaciones de paz, sobre todo su participación en Haití, ocurrió paralelamente a reformas en las Fuerzas Armadas que condujeron a mayor regulación y formalización. La modernización afectó a todas las áreas, incluida la relación de los militares con civiles dentro del país, como por ejemplo a través de la adopción de doctrinas sobre las Reglas para el Uso de la Fuerza (RUF). Si la experiencia de participar en operaciones de paz afectó la incorporación de los nuevos marcos regulatorios, es probable que fuera reforzada por el hábito de los cascos azules de seguir las reglas escritas de Naciones Unidas, que la mayoría de los participantes en este estudio percibían como “minuciosos” y “estrictos”. Si bien podría debatirse si los nuevos conocimientos adquiridos se transfieren de un despliegue internacional al contexto nacional 1:1, al menos, la exposición a las regulaciones de Naciones Unidas en las operaciones de paz aumentó la conciencia de los militares respecto a los civiles en el contexto de su misión.

En conjunto, la evidencia presentada en esta sección muestra que la participación en operaciones de paz ha llevado a aprendizajes individuales en lo que concierne a la importancia de integrar a los civiles como parte de las misiones militares. A continuación, se examina cómo y si es que las experiencias de las operaciones de paz afectaron la forma en que los militares se relacionaban con las poblaciones civiles, agencias civiles y ONGs, respectivamente.

Modo de interacción con la población civil

En las operaciones de paz y especialmente en las llamadas misiones multidimensionales, los militares cumplen tareas -involucrando a poblaciones civiles- que habitualmente no realizan en su país de origen. En el caso de Chile, estas fueron la realización de *check points* y la interacción con detenidos, entre otros. Dado que no son rutinarias y considerando que las operaciones de paz desempeñan solo un papel secundario para las Fuerzas Armadas, estas tareas reciben poca o ninguna atención en los programas de entrenamiento y educación militar. Sí existe hoy día una capacitación previa al despliegue para el futuro personal de operaciones de paz, y hay evidencia de que un proceso de aprendizaje mediante la práctica mejoró la capacidad de los cascos azules para relacionarse con la población civil.

La falta de preparación y la reticencia que esto causó fue descrita por un suboficial que participó en la misión de la ONU en Camboya, una de las primeras misiones donde Chile había desplegado tropas:

En Chile, nos dijeron que esa era una misión donde hay selva y guerrilla, y dijimos 'qué bueno, vamos'. Cuando llegamos y nos dijeron que teníamos que trabajar con la población no nos gustaba, queríamos ir a patrullar la selva, para eso estábamos entrenados (Suboficial, 2018, entrevista).

Las expectativas no satisfechas causaron una actitud negativa hacia la misión, pero los desafíos de la tarea eventualmente estimularon un proceso de aprendizaje "a golpes":

Al principio cuando nos tocó entrar en una villa entramos demasiado como militares, muy duro y gritando órdenes. Esto causó muchos problemas, así aprendimos que lo teníamos que hacer de otra forma. Luego entramos con una bolsa de dulces para los niños, conversando con la gente (Suboficial, 2018, entrevista).

Común a las lecciones aprendidas en relación con los civiles es la idea de que la proximidad con la población no afecta negativamente a la autoridad del militar, sino que incluso puede beneficiarla. Un oficial explicó que su experiencia en MINUSTAH tuvo el efecto de que en un segundo despliegue como observador militar:

Mi aproximación con la gente fue distinta. Sin mi experiencia previa en mantenimiento de la paz, habría seguido las reglas más estrictamente. No es que haya actuado en contra de las reglas, sino que las reglas no dicen nada sobre las oportunidades situacionales que pueden ser beneficiosas, como entrar en contacto con las personas, bajarse del vehículo y tomarse un café con ellos (Serrano, 2018, entrevista).

Existe evidencia de que las experiencias obtenidas en misión viajaron al contexto nacional. Un oficial a cargo de cuatro batallones desplegados en la ciudad de Concepción para responder a la emergencia del severo terremoto que azotó a Chile en 2010 encontró que:

Uno se dio cuenta claramente quién había estado en Haití y quién no. Los que tenían experiencia de MINUSTAH eran más eficientes en su trabajo, tenían un balance entre autoridad y respeto. Los que no tienen experiencia pueden o aplicar demasiada fuerza, o carecer de autoridad (Atán, 2018, entrevista).

Es necesario tener en cuenta que el diseño de esta investigación no capta las experiencias negativas en las relaciones civil-militar ni tampoco las experiencias de aprendizaje perdidas. Lo que mostró esta sección es que el mantenimiento de la paz efectivamente *puede* mejorar la capacidad de los militares para relacionarse con las poblaciones civiles.

Modo de interacción con ONGs y otras instituciones civiles

Las relaciones con los actores civiles en las operaciones de paz son en su mayoría relevantes para los puestos de mayor rango y, en cierta medida, para comandantes y oficiales del estado mayor. Chile ha ocupado pocos puestos de liderazgo en las misiones de la ONU, con la excepción de MINUSTAH, donde cinco militares chilenos ocuparon el puesto de Comandante Adjunto de la Fuerza. Para estos y para otros participantes en la misión, la relación de trabajo menos conocida fue la interacción con ONGs internacionales, algunas de las cuales son conocidas por una actitud más bien distante hacia los militares (BYMAN, 2001, p. 103–104). Sin embargo, en parte debido al cuidadoso proceso de selección de los Comandantes Adjuntos, estos encontraron generalmente pocos problemas e informaron que fueron “buscando formas de actuar que minimizaran inconvenientes y asegurando que ambos lados pudiésemos cumplir con los respectivos roles” (Toro, 2018, entrevista).

Ricardo Toro (2018, entrevista), quien se desempeñaba como Comandante Adjunto cuando ocurrió el devastador terremoto de 2010, informó que su experiencia en MINUSTAH le sirvió más tarde cuando fue nombrado Director Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI):

Reconocí la importancia de coordinar en la fase de prevención el cómo buscar potenciar las capacidades entendiendo los objetivos de cada uno [civiles y militares], con el objeto que cuando ocurra una emergencia se tenga claro la forma de actuar y las restricciones por ambos lados que ello conlleva. Ahora me adelanto a los probables escenarios que pudiesen ocurrir.

Sin embargo, según el propio Toro, en su postura sobre las relaciones entre civiles y militares si bien fue importante su experiencia en Haití, ello se complementó con el haber realizado un programa de maestría en recursos humanos en una institución civil años antes:

En un momento de mi vida militar me di cuenta que era muy ‘milico’. Además de prepararme para la guerra, necesitaba obtener otras capacidades que me permitieran relacionarme más directamente con el mundo civil (autoridades, voluntariado, etc.).

Esta y otras habilidades similares fueron resaltadas también por un oficial que sirvió como comandante de contingente en MINUSTAH. Después de su regreso, supo “cómo establecer una relación con las autoridades civiles porque allí [en Haití], para cumplir la misión, tenía que interactuar con el municipio, el alcalde, el hospital, etc.” (Urzúa, 2018, entrevista). Si bien en este caso la necesidad parece haber desempeñado un papel, hay otros ejemplos en los que el personal de las operaciones de paz simplemente se dio cuenta de los beneficios de cooperar con actores civiles. Uno de los oficiales CIMIC en MINUSTAH recordó reuniones semanales con representantes de distintas agencias humanitarias en el área de responsabilidad del contingente. “En lugar de ir y reclamar un asiento en frente de la mesa, nosotros [los militares] nos sentamos atrás como si fuéramos simplemente otra parte invitada”, explicó (Serrano, 2018, entrevista). Según su juicio, poner a los militares a cargo de la reunión se ha-

bría encontrado con resistencia, y habría impedido el intercambio abierto de “información a menudo útil”.

Para que las distintas experiencias individuales de aprendizaje descritas se difundan, el vínculo con el nivel institucional como conjunto de las Fuerzas Armadas es crucial. La siguiente sección discute los límites de los mecanismos de aprendizaje formales e informales.

Del aprendizaje individual al organizacional: los límites de los mecanismos de aprendizaje

Desde la publicación del llamado informe Brahimi en 2000 (UN, 2000), la ONU ha puesto énfasis en las relaciones entre los actores civiles y el componente militar en las operaciones de paz. En el contexto chileno, este aspecto se trata durante la preparación de pre-despliegue en CECOPAC, certificado por la ONU.

Como punto de contacto entre el personal de operaciones de paz pasado y futuro, CECOPAC ha demostrado flexibilidad para adaptarse a los requerimientos específicos de las distintas misiones. Después de la experiencia de los primeros contingentes en Haití, CECOPAC comenzó a introducir en sus cursos sesiones sobre negociación y mediación, así como el tratar con los medios de comunicación (DIVISIÓN DOCTRINA, 2016, p. 52). Sin embargo, dado que estos cursos son de corta duración, solo pueden proporcionar una introducción al tema. En una encuesta digital implementada en el marco de este estudio, la mayoría de los encuestados con experiencia en operaciones de paz (en total 251) reportó que la interacción con distintos actores civiles generalmente no implicó conflictos y que sus unidades fueron preparadas para llevar a cabo acciones CIMIC. Sin embargo, de un total de 449 militares (con y sin experiencia en operaciones de paz), un 94 por ciento se mostró de acuerdo con la afirmación que es necesario mejorar la interacción entre las fuerzas armadas y actores civiles en las misiones que requieren la participación de ambos.⁵

El tema de las relaciones civil-militares ha sido lento en encontrar el camino hacia el entrenamiento y la educación militar (Arancibia, 2018, entrevista). La reciente adopción de la doctrina ACAT descrita anteriormente es un paso en esta dirección, al igual que los ejercicios de simulación anuales VOLCANO practicados desde 2008 en el marco del Sistema Nacional para la Protección de los Civiles. Los ejercicios consisten en simulaciones de desastres nacionales y situaciones de emergencia que requieren que las autoridades civiles y militares cooperen en la toma de decisiones a nivel regional. No obstante, las relaciones entre civiles y militares no forman parte del plan de estudios en las escuelas militares de las tres ramas, excepto para el nivel de oficial superior.

A parte de la capacitación y la educación, los mecanismos de aprendizaje formales incluyen canales para elaborar lecciones aprendidas. Como autoridad coordinadora en el área del mantenimiento de la paz, el EMCO recibe los informes semanales y los informes de finalización de misión de todas las operaciones de paz. La Dirección de Operaciones y Conducta Estratégica del EMCO identifica los problemas planteados en

5. Las respuestas fueron: “muy de acuerdo”: 204, “de acuerdo”: 218, “en desacuerdo”: 21, “muy en desacuerdo”: 4, “no sé”: 2. La encuesta fue respondida digitalmente entre agosto y octubre del 2018.

los informes y, en caso que se trate de asuntos de equipamiento, capacitación o material, lo delega a la institución correspondiente. Sin embargo, dado la falta de un enfoque específico en la interacción civil-militar, no se ha realizado ningún esfuerzo sistemático para identificar las fortalezas y debilidades de los cascos azules chilenos en este ámbito.

Desde 2016, los informes proviniendo de las operaciones de paz se comparten de forma automática con las tres instituciones. Cada una tiene su propio centro de análisis, siendo el más importante en términos de tamaño y recursos, el de la División de Doctrina del Ejército. Creada en 2006, la División tiene una unidad de lecciones aprendidas que actualmente emplea a 16 personas quienes trabajan principalmente con los insumos proporcionados por personal del Ejército. En 2016, se modificaron los procedimientos de información, para evitar los riesgos de reputación para la futura carrera del informante. La unidad también envía sus propios analistas a eventos seleccionados y puede interactuar de forma proactiva con fuentes externas. A pesar de esto, es probable que no todos los problemas relacionados con los diferentes aspectos de las relaciones entre civiles y militares lleguen a la atención de la unidad de lecciones aprendidas. Los criterios para un buen estándar de interacción entre civiles y militares no están claramente definidos, y por eso son considerablemente más difíciles de evaluar que procesos logísticos o la adaptación de equipamiento en terreno, por ejemplo. Hasta el momento, no se ha propuesto ninguna modificación importante en el área de las relaciones civil-militares, aunque se optimizaron procesos y procedimientos asociados mayoritariamente al empleo de la fuerza en emergencias y catástrofes.⁶

Sin un enfoque específico en las relaciones civil-militares, los mecanismos formales para procesar las experiencias vividas tienen un uso limitado. Eso se refleja en el caso de varios oficiales que participaron en la misión de la Unión Europea en Bosnia, donde, según reportaron, fueron particularmente bien recibidos por la población (Oficial Ejército II, 2018, entrevista; Oficial Ejército III, 2018, entrevista). Los oficiales atribuyeron la facilidad de interactuar con la gente a una supuesta forma “latina” de acercarse a las personas, cuando la verdadera razón probablemente es que los chilenos hayan sido percibidos como neutrales en una misión donde la mayoría de los estados europeos contribuyentes tienen una posición clara en los conflictos de los Balcanes vinculada a sus intereses nacionales. En todo caso, sin un esfuerzo sistemático para evaluar tales experiencias, sus posibles efectos de aprendizaje se pierden.

El hecho de disponer de un número relativamente pequeño de canales formales para el aprendizaje no es necesariamente problemático si las experiencias se comparten a través de canales informales. Muchos de los entrevistados y entrevistadas informaron que tomaron contacto con la persona que anteriormente había ocupado el puesto que iban a asumir para recibir información en términos informales. Este contacto es relativamente fácil de establecer en fuerzas comparativamente pequeñas (las Fuerzas Armadas chilenas cuentan con menos de 65,000 efectivos), aunque, aparte de estos intercambios orientados a objetivos específicos, las formas institucionalizadas de intercambios informales parecen ser limitadas.

6. Información proporcionada por Guillermo Cruz Valdés, Jefe de Lecciones Aprendidas, División de Doctrina, 28. 2. 2019.

Cabe señalar que, salvo por la excepción de MINUSTAH con su participación masiva, los cascos azules chilenos generalmente han sido oficiales altamente capacitados con varios años de servicio, es decir, personas con un grado de autoridad para transmitir su experiencia dentro de la institución. Está fuera del alcance de este estudio evaluar en qué medida ellos han servido como multiplicadores de conocimiento en torno a las relaciones civil-militares a través de conversaciones personales o experiencias en el aula. Lo que sí es posible señalar en términos generales es una cultura organizacional que muestra “poca apertura a la autocrítica” (Fuentelba, 2018, entrevista). Eso se refleja por ejemplo en las relaciones conservador-jerárquicas dentro de las Fuerzas Armadas y en el carácter reservado de todo tipo de información, incluyendo a información que es de acceso público en otros países con un alto nivel de profesionalismo militar. La falta de autoridad del EMCO en relación con las instituciones individualmente refuerza la tendencia a evadir el escrutinio crítico, ya que cada una de las tres ramas busca evitar exponer deficiencias. Por ende, se llevó a cabo un único seminario conjunto sobre “Lecciones Aprendidas en Haití” después de que la misión hubiera terminado. En este encuentro cada fuerza resaltó cómo se resolvieron los problemas prácticos que surgieron en el proceso de administrar, por primera vez en su historia, un despliegue internacional de varias docenas hasta varios cientos de personas. Sin embargo, no se presentaron reflexiones más amplias sobre la preparación militar en relación con los requisitos de las operaciones de paz contemporáneas, incluido las relaciones civil-militares.

En conjunto, los mecanismos disponibles para la difusión de nuevos conocimientos sobre las relaciones entre civiles y militares parecen ser limitados. Esto sugiere que los efectos de aprendizaje individual descritos anteriormente mantenían su carácter de “conocimiento implícito” de la práctica en terreno, ya que su transmisión al nivel institucional no se produjo. Dado la falta de una retroalimentación positiva desde la institución, el tercer paso en el modelo de aprendizaje organizacional, es cuestionable también cuán persistente el aprendizaje individual será en el tiempo. A nivel doctrinal, las relaciones civil-militares han permanecido subordinadas al papel tradicional de los militares como combatientes donde los civiles son meramente una variable de entorno (véase también Jenne 2020). Al mismo tiempo, la expansión del rol militar a través de la participación en operaciones de paz no ha llevado a un cambio fundamental en la forma en que las fuerzas armadas como conjunto se perciben a sí mismos frente a los actores civiles. Eso contrasta con la imagen pública que se ha buscado crear de las operaciones de paz como misiones humanitarias. Para las fuerzas armadas, las nuevas tareas en operaciones de paz, en la forma en que se presentaron, se asimilaron fácilmente al marco conocido de la guerra donde los civiles no son centrales para la misión.

Conclusiones.....

La mayor capacidad para interactuar con actores civiles a menudo se incluye entre los beneficios ostensivos que obtienen las fuerzas armadas de la participación en operaciones de paz. Dentro de la misión

tradicional de guerra, las autoridades civiles, las agencias humanitarias y las poblaciones civiles han recibido poca o ninguna consideración. Sin embargo, a medida que se introdujeron cambios con respecto a los roles de las fuerzas armadas y los contextos en donde operan, la necesidad de una relación cooperativa o incluso integrada entre los actores militares y civiles ha tomado cada vez más importancia (véase las contribuciones en RIETJENS; BOLLEN, 2008). Este estudio se propuso evaluar empíricamente si el mantenimiento de la paz introduce cambios en las fuerzas armadas. Específicamente, se abordó la pregunta de cómo y si es que la participación en las operaciones de paz reformó a las fuerzas armadas chilenas con respecto a su interacción con actores civiles.

Las proposiciones que se deriven de un caso singular no son automáticamente aplicables a otros. Sin embargo, dado la escasa evidencia empírica sobre los aprendizajes a partir de la participación en operaciones de paz, en caso chileno entrega algunas primeras conclusiones generales y permite avanzar en una agenda de investigación sobre los posibles efectos transformadores derivados de las operaciones de paz. En primer lugar, se demostró que efectivamente las operaciones de paz pueden llevar a aprendizajes individuales en los efectivos desplegados. Sin embargo, en el caso chileno, los nuevos conocimientos no se tradujeron del nivel individual al nivel institucional, como ha sido el supuesto generalmente asumido. El proceso de aprendizaje organizacional ha sido incompleto dado la falta de difusión generalizada del nuevo conocimiento que haría posible la posterior retroalimentación desde la institución hacia los individuos, consolidando así los nuevos conocimientos. A nivel institucional, por ende, las operaciones de paz no dieron lugar a cambios fundamentales en las percepciones dominantes en las fuerzas armadas sobre las relaciones civil-militares. La consideración de si tal cambio es deseable no es parte de este trabajo, sino depende del rol que les adscribe el poder político a las fuerzas armadas. En este sentido, es oportuno recordar que las relaciones civil-militares dependen de partes iguales de la contraparte civil, que tiene la responsabilidad de definir los términos bajo los cuales se lleva a cabo el qué hacer de las fuerzas armadas.

Durante la última década, las operaciones de paz han ido perdiendo su posición como misión subsidiaria más importante de las Fuerzas Armadas chilenas, en términos de legitimar su función y recursos. De hecho, el número de cascos azules chilenos ha disminuido dramáticamente desde que la MINUSTAH terminó a fines de 2017. Además de la defensa nacional, la misión militar más visible y prominente actualmente es la ayuda humanitaria y la asistencia en casos de desastre. Existen interesantes sinergias entre ambas misiones con respecto a la capacidad de los militares para interactuar con actores civiles. Sin embargo, si la ayuda humanitaria y asistencia en desastres se practica igual que las operaciones de paz, como otra forma de la misión tradicional, sin el énfasis necesario en desarrollar la capacidad para la cooperación civil-militar y las relaciones de trabajo integradas, los resultados de esta investigación indican que los efectos de aprendizajes en terreno podrían ser limitados.

Bibliografía

- ARBUCKLE, J. V. **Military Forces in 21st Century Peace Operations: No Job for a Soldier?** Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 2006.
- BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Cambridge, UK; Malden M.A.: Polity, 2010.
- BYMAN, D. Uncertain partners: NGOs and the military. *Survival*, [s.l.], v. 43, n. 2, p. 97–114, jun. 2001.
- CARRASCO GONZÁLEZ, R. Lecciones aprendidas en Haití. *Anuario de la Academia de Guerra*, v. 2004–2005, p. 132–138, 2005.
- CATIGNANI, S. Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army? *Journal of Strategic Studies*, London, v. 37, n. 1, p. 30–64, ene. 2014.
- CERASOLI, C. P.; NICKLIN, J. M.; FORD, M. T. Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance. *Psychological Bulletin*, Washington, D.C., v. 140, n. 4, p. 980–1008, feb. 2014.
- CHEYRE, J. E. UNPKO and the Latin American experience. In: HEINE, J.; THOMPSON, A. S. (Eds.). **Fixing Haiti**. Tokyo; New York: UNU Press, 2011. p. 157–172.
- CHIBAT. **Informe Memoria Batallón Chile**. Haití: [s.n.]. 2017
- CURRAN, D. **More than fighting for peace?** Switzerland: Springer, 2017.
- DE CONING, C. Civil-military interaction: rationale, possibilities and limitations. In: LUCIUS, G.; RIETJENS, S. J. H. (Eds.). **Effective civil-military interaction in peace operations**. Switzerland: Springer, 2016. p. 11–28.
- DIEHL, P. F. **Peace Operations**. Cambridge: Polity, 2008.
- DIVISIÓN DOCTRINA. **Compañía de Ingenieros de Construcción Horizontal Chile-no-Ecuatoriana**. Santiago: Ejército de Chile, 2016.
- FRANKE, V. The peacebuilding dilemma: Civil-military cooperation in stability operations. *International Journal of Peace Studies*, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 5–25, otoño 2006.
- FRERKS, G. et al. **Principles and pragmatism: Civil-military action in Afghanistan and Liberia**. Universiteit Utrecht: Bart Klem Research, 2006.
- GAUB, F. The Libyan Armed Forces between Coup-proofing and Repression. *Journal of Strategic Studies*, London, v. 36, n. 2, p. 221–244, abr. 2013.
- HAAS, E. B. **When knowledge is power: Three models of change in international organizations**. Berkeley, CA: University of California Press, 1990.
- HARDT, H. How NATO remembers: explaining institutional memory in NATO crisis management. *European Security*, United Kingdom, v. 26, n. 1, p. 120–148, jan. 2017.
- HOLAN, P. M. DE; PHILLIPS, N. Remembrance of Things Past? The Dynamics of Organizational Forgetting. *Manage. Sci.*, [s.l.], v. 50, n. 11, p. 1603–1613, nov. 2004.
- INE. **Encuesta Suplementaria de Ingresos**. [s.l.]: Instituto Nacional de Estadísticas, 2019.
- JENNE, N. Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military. *Defence Studies*, p. 1–18, 8 feb. 2020.
- KAUER TAPIA, H. Análisis y lecciones de la participación chilena en Haití. *Revismar*, Viña del Mar, v. 2, p. 109–127, 2006.
- MOSKOS, C. C. **Peace soldiers: the sociology of a United Nations military force**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- MOSKOS, C.; WILLIAMS, J.; SEGAL, D. Armed forces after the Cold War. In: MOSKOS, C.; WILLIAMS, J.; SEGAL, D. (Eds.). **The postmodern military**. New York: Oxford University Press, 2000. p. 1–13.
- O'TOOLE, P.; TALBOT, S. Fighting for knowledge: Developing learning systems in the Australian Army. *Armed Forces & Society*, v. 37, n. 1, p. 42–67, ene. 2011.
- RIETJENS, S. J. H. Civil-Military Interaction: From Practice to Theory. In: LUCIUS, G.; RIETJENS, S. J. H. (Eds.). **Effective civil-military interaction in peace operations** Switzerland: Springer, 2016. p. 275–290.
- RIETJENS, S. J. H.; BOLLEN, M. T. I. B. (Eds.). **Managing civil-military cooperation: a 24/7 joint effort for stability**. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2008.
- SOTOMAYOR, A. **The peace soldier from the South: From praetorianism to peacekeeping**. PhD thesis—[s.l.] Ph.D thesis, Columbia University, 2004.

THYNN, K.; CHERNE, G. Preparation Starts at Home. In: LUCIUS, G.; RIETJENS, S. J. H. (Eds.). **Effective civil-military interaction in peace operations**. Switzerland: Springer, 2016. p. 61–75.

UN. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York: General Assembly, UN doc. A/55/305–S/2000/809, 2000.

WINSLOW, D. Strange bedfellows: NGOs and the military in humanitarian crises. **International Journal of Peace Studies**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 35–55, otoño 2002

Entrevistas citadas

Oficial Ejército I, e-mail, 16. 5. 2018
 Oficial Ejército II, Santiago, 12. 5. 2017
 Oficial Ejército III, Skype, 31. 1. 2018
 Oficial FACH, Santiago, 12. 3. 2018
 Suboficial, Santiago, 22. 5. 2018
 Felipe Arancibia Clavel, Director de ANEPE 2015-2018, Santiago, 8. 3. 2018
 Alejandro Atán, Santiago, 9. 3. 2018 y 6. 6. 2018
 Mariano Fernández, Santiago, 14. 5. 2018.
 Andrés Fuentealba, Director DIREPENCO 2016-2018, Santiago, 12. 1. 2018
 Charles McCarthy, Skype, 7. 5. 2018
 Jorge Peña, Santiago, 26. 1. 2018
 Rodrigo Serrano, Santiago, 8. 6. 2018
 Ricardo Toro, Santiago, 1. 3. 2018
 Carol Urzúa, Santiago, 11. 5. 2018

Grupos Focales citados

Grupo Focal 1, Santiago, 27. 4. 2018
 Grupo Focal 3, Santiago, 1. 6. 2018

Anexo 1

Tabla 1 - Composición de participantes por institución y rango.

	Entrevistas	Grupos focales (5 en total)	Encuesta
Armada	6	14	147
Ejército	26	16	237
FACH	1	2	24
Civiles	13	1	-
No especificado	-	-	97
Total	46	32	505

Oficiales Generales	13	-	21
Oficiales Superiores	8	1	19
Oficiales Jefes	11	5	107
Oficiales Subalternos	1	5	32
Suboficiales Mayores	-	-	4
Suboficiales	-	6	49
Clases	-	15	161
Soldados de tropa profesional	-	-	14
No especificado	-	-	98