
DESAFÍOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ[∞]

DANIEL SOTO MUÑOZ*

RESUMEN

Los principales esquemas de seguridad internacional vigentes en las Américas son el sistema universal de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano creado bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA). El mecanismo que más influencia ha tenido paliando crisis en el continente y promoviendo procesos de paz particularmente en Centroamérica y el Caribe, ha sido el de Naciones Unidas.

Su influencia se ha extendido con eficacia desde la década del 80 y hasta nuestros días como ha quedado de manifiesto con los empeños puestos por solucionar la crisis humanitaria de Haití. Las operaciones de paz de Naciones Unidas ofrecen una importante oportunidad de colaboración diplomática para los Estados, y presentan desafíos significativos para el diseño de una política pública que oriente la participación de los tres componentes básicos de operaciones complejas y multidimensionales: civiles, policías y militares.

Palabras clave: Seguridad hemisférica – seguridad global – Naciones Unidas – sistema interamericano – operaciones de paz – instrumentos jurídicos – política nacional.

ABSTRACT

NEW POLICY FOR CHILEAN PARTICIPATION IN PEACEKEEPING OPERATIONS: CHALLENGES

The main mechanisms for international security currently in effect in the Americas, derive their authority from the United Nations Organization and the Interamerican System developed and

* Mayor de Carabineros (J). Magíster en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Actualmente se desempeña en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros como profesor de Derecho Público y Consultor en Derechos Humanos. Chile. dansotocl@yahoo.es

[∞] Fecha de Recepción: 120908

Fecha de Aceptación: 141008

maintained by the OAS (Organization of American States). The United Nations has been the institution with the greatest and most positive influence in the resolution of significant internal conflicts and serious political crises among states –as well as promoting peace processes in Central America and the Caribbean Region.

The UN influence has maintained its efficacy since the 1980's persisting, for instance, in its efforts to resolve the human, social and political crisis in Haiti. The UN Peace Operations offer an important opportunity for states to collaborate diplomatically, while at the same time, present big challenges to design public policies that will set proper guidance to the engagement of the three basic components of complex and multidimensional operations: the military, police forces and civilians.

Key words: *Hemispheric security – global security – United Nations – inter american system – peacekeeping operations – legal tools – national policy.*

INTRODUCCIÓN

El sistema de seguridad colectiva creado por Naciones Unidas, luego de la Segunda Guerra Mundial, sigue siendo el más importante y efectivo hoy en día, tanto por su extensión mundial como por la posibilidad cierta del empleo de mecanismos forzosos para la solución de controversias.

Una de las razones de preeminencia del sistema de Naciones Unidas lo constituye la importancia de su integración, ya que lo componen 192 Estados (ONU, 2006), lo que determina que sus normas jurídicas y acuerdos tengan un carácter obligatorio generalizado en prácticamente todo el mundo. Por otro lado, aunque Naciones Unidas han sido criticada por no haber demostrado efectividad en la prevención de conflictos, sí ha demostrado contar con mecanismos útiles para paliar los efectos de la violencia armada, y esa experiencia ha sido importante particularmente para promover la paz después de los cruentos escenarios armados ocurridos en América Latina en la década de los 80 y 90, en los que los esfuerzos regionales fueron escasos o inexistentes.

De esta manera, las operaciones de paz de Naciones Unidas se han convertido en el siglo XXI en importantes mecanismos de colaboración que permiten el posicionamiento diplomático de los Estados en el concierto internacional, al mismo tiempo que contribuyen a paliar las crisis humanitarias más graves.

El propósito de este artículo consiste en revisar el esquema jurídico internacional e interno vigente, y proponer la consideración de algunas perspectivas destinadas a contribuir a un debate que ayude a la nueva definición de una política nacional destinada a la participación de fuerzas y profesionales chilenos en operaciones multinacionales.

SEGURIDAD GLOBAL Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Los principales esquemas de seguridad internacional vigentes en las Américas son el sistema universal de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano creado bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos estructuran mecanismos de seguridad comunitarios (Hardy, 2003).

No existe acuerdo en la doctrina sobre la conceptualización de las “asociaciones de seguridad interestatales”, aunque normalmente se distinguen tres tipos de agrupaciones: a) **Seguridad Cooperativa**, cuando tiene una naturaleza anticipativa destinada a prevenir el surgimiento de conflictos entre los Estados miembros (OEA, ONU); b) **Seguridad Colectiva**, destinada a actuar con posterioridad al conflicto y con el propósito de paliar o neutralizar sus efectos (ONU); y c) **Defensa Colectiva**, mecanismo que busca defender a los Estados miembros de una agresión externa (OTAN).

En todo caso, cuando los Estados se adscriben a uno de estos sistemas renuncian a una parte importante de su soberanía y con ello a la posibilidad del uso de la fuerza militar. A cambio, la comunidad de Estados establece procedimientos diplomáticos y jurídicos que promueven la solución pacífica de controversias, y que plantean la posibilidad de que las amenazas externas sean respondidas a través de alianzas defensivas (OEA) o mediante una defensa colectiva (ONU).

a) El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas (ONU)

El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas tiene su origen en la Carta fundacional del organismo, que en su artículo 2.4 establece:

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

Esta disposición constituye en el fondo una prohibición jurídica de la guerra en la medida que veda tanto el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, como la amenaza de su empleo en contra de otro Estado.

La misma Carta, no obstante, regula dos posibles excepciones que habilitan el uso de la fuerza militar: a) la legítima defensa ante una agresión, según faculta el Artículo 51; y, b) el uso de la fuerza de parte de Naciones Unidas, en aplicación de medidas establecidas en el Capítulo VII para casos de “*amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión*”, y del Capítulo VIII que instaura la posibilidad de recurrir a “Acuerdos Regionales” con el mismo propósito.

En la doctrina se ha sostenido que también existirían otras excepciones a la prohibición del uso de la fuerza que no se encuentran expresamente establecidas en Carta de Naciones Unidas: a) las “operaciones de mantenimiento de la paz” serían una extensión dogmática del Capítulo VI y del Capítulo VII, razón por la que equívocamente se alude en ocasiones a un inexistente “Capítulo VI y medio” que justifica las intervenciones de la ONU; y b) la “intervención humanitaria” o “intervención por causa de humanidad”, constituiría una justificación de las acciones históricas emprendidas por algunos Estados para dar protección a sus connacionales amenazados en países extraños.

b) El sistema de seguridad regional de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La OEA se originó en las “Conferencias Panamericanas”¹ promovidas por Estados Unidos a fines del siglo XIX como continuación de una política hegemónica conocida como “Doctrina Monroe”.² A la época de su constitución, en 1948, el influjo estadounidense había dado paso a una visión “panamericanista” de posguerra que permitió la suscripción de un pacto americano de defensa mutua (el “Tratado de Río” o “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” –TIAR– de 1947), y de un tratado mediante el que los Estados americanos renunciaban al uso

1 Panamericanismo. En 1826 Simón Bolívar convocó el Congreso de Panamá con la intención de formar una asociación de Estados Americanos, que no prosperó. Las primeras “Conferencias Panamericanas” fueron promovidas en 1822 por el Presidente de Estados Unidos, James Garfield, y se celebraron nueve veces entre 1890 y 1948, en que se creó la OEA, como heredera de la “Unión Panamericana” que se había creado en 1910.

2 Doctrina Monroe. El Presidente estadounidense James Monroe, pronunció en 1823 un discurso en el Congreso de la Unión, en el que planteó que Europa no podría intervenir en América sin la oposición de Estados Unidos. La doctrina desarrollada luego por John Quincy Adams, conocida popularmente como “América para los (norte) americanos”.

de la fuerza y asumían la obligación de solucionar los conflictos a través de medios pacíficos (“Pacto de Bogotá” o “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”). La OEA emerge entonces como un organismo regional subordinado a los principios y obligaciones de la Carta de Naciones Unidas.³

Durante sesenta años la seguridad hemisférica se sostuvo sobre la base del esquema jurídico que proporcionaba conjuntamente el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) y la “Junta Interamericana de Defensa” (JID) creada tempranamente en 1942 en plena Segunda Guerra Mundial. Políticamente, el sistema interamericano se sostuvo sobre la noción de la existencia de un enemigo común externo (el comunismo) respecto del que solamente Estados Unidos tenía la capacidad estratégica de contrarrestar. (Restrepo, 2004).

La evolución del sistema de seguridad hemisférica demostró que la estructura TIAR-JID no fue capaz de intervenir antes, durante ni después de ocurrir terribles conflictos armados en el continente, ni de asistir a las naciones americanas amenazadas por enemigos externos (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Tipo de soluciones a los conflictos armados en América Latina

| Conflicto Armado | Referencia | Fecha | Naturaleza | Intereses | Solución | Intervención Internacional |
|------------------|--------------------------|-----------|---------------|-----------|----------|---|
| Malvinas | Guerra del Atlántico Sur | 1982 | Internacional | Soberanía | Militar | |
| Ecuador-Perú | Guerra del Cenepa | 1995 | Internacional | Soberanía | Política | Países Garantes |
| El Salvador | FMLN | 1980-1992 | Interno | Política | Política | <ul style="list-style-type: none"> • Contadora. Acuerdos de Esquipulas 1987 • ONUCA 1989-1992 • ONUSAL 1991-1995 |

3 Organismo Regional. a) Carta de la OEA, Artículo 1°.- inciso primero: “Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. b) Carta de Naciones Unidas, Artículo 52.1 y 2: “1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de Naciones Unidas”. 2. Los Miembros de Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

| Conflicto Armado | Referencia | Fecha | Naturaleza | Intereses | Solución | Intervención Internacional |
|------------------|------------------------|---------------------|---------------|--------------|----------|--|
| Guatemala | Genocidio guatemalteco | 1960-1996 | Interno | Política | Política | <ul style="list-style-type: none"> • Contadora. Acuerdos de Esquipulas 1987 • ONUCA 1989-1992 • MINUGUA 1997 |
| Nicaragua | Revolución Sandinista | 1979-1990 | Interno | Política | Política | <ul style="list-style-type: none"> • Contadora. Acuerdos de Esquipulas 1987 • Acuerdos Sapoá 1988 • ONUCA 1989-1992 |
| Panamá | Invasión EE.UU. | 1989 | Internacional | Invasión | Militar | |
| Granada | Invasión EE.UU. | 1983 | Internacional | Invasión | Militar | |
| Haití | Invasión EE.UU. | 1994 | Internacional | Política | Política | UNMIH 1993-1996; posteriormente; UNSMIH 1996-1997; UNTMIH en 1997; MIPONUH 1997-2000; y MINUSTAH desde el año 2004 hasta la fecha |
| Perú | Sendero Luminoso | 1980-1992 | Interno | Política | Militar | |
| Colombia | Farc, Paramilitares | 1964 hasta la fecha | Interno | Narcotráfico | Militar | |

Fuente: Elaboración propia del autor.

Tras la Guerra Fría y la pérdida de interés de la potencia hegemónica por el continente, surge la creación sucesiva de diversos bloques de interés subregionales⁴ paralelos al sistema interamericano (ver Cuadro 2) y la ampliación del concepto de seguridad para abarcar las crecientes amenazas “no tradicionales” de carácter transnacional: el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo.⁵ Más tarde, en 1995, se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica a cargo de formular recomendaciones sobre cooperación para la seguridad de las Américas y en el año 2003 se llevó a cabo la Conferencia Especial sobre Seguridad que dio origen a la “Declaración sobre Seguridad de las Américas” que estableció que la seguridad hemisférica tenía una naturaleza multidimensional.

4 Agrupaciones subregionales de seguridad: a) Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada mediante el “Acuerdo de Cartagena” de 26 de mayo de 1969; b) Comunidad del Caribe (CARICOM), creada por el “Tratado de Chaguaramas” de 4 de julio de 1973; c) Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), creado mediante el “Protocolo de Tegucigalpa” de 13 de diciembre de 1991; d) Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado mediante el Protocolo de Ouro Preto de 17 de diciembre de 1994; e) “Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica” de 15 de diciembre de 1995; d); e) y f) Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada mediante el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas” de 4 de julio de 2008.

5 Instrumentos jurídicos para enfrentar nuevas amenazas. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), creada el 24 de abril de 1986 y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), creado el 7 de junio de 1999.

Como se advierte del Cuadro 1, el sistema interamericano resultó ineficiente tanto para prevenir, como para solucionar o paliar siquiera los efectos de luchas fratricidas y guerras internacionales ocurridas en las Américas.

De los 10 conflictos armados más importantes ocurridos entre 1982 (desde la Guerra de las Malvinas) a la actualidad (en la que aún subsiste plenamente el conflicto armado colombiano iniciado en 1964), el sistema interamericano intervino indirectamente solo en 4 casos: en la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en 1995 a través de los “Países Garantes” y en Centroamérica para solucionar los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del “Grupo de Contadora” y de los “Acuerdos de Esquipulas” de 1997.

Por su parte, el aporte de Naciones Unidas se produjo también en 4 casos, pero desplegando varias iniciativas de paz en cada uno: El Salvador (las misiones de paz ONUCA entre 1989 y 1992 y ONUSAL entre 1991 y 1995); Guatemala (las misiones ONUCA entre 1989 y 1992 y MINUGUA en 1997); Nicaragua (la misión ONUCA entre 1989 y 1992); Haití (la misión UNMIH entre 1992 y 1993; y posteriormente UNSMIH entre 1996 y 1997; UNTMIH en 1997; MIPONUH entre 1997 y 2000; y MINUSTAH desde el año 2004 hasta la fecha).

En la actualidad el sistema de seguridad interamericano aparece fragmentado por diversas iniciativas jurídicas y políticas de carácter “subregional”, que le restan cohesión y eficacia. En tanto, el sistema de seguridad de Naciones Unidas se presenta como un mecanismo coherente en el orden estratégico y susceptible de operacionalizarse a través de las misiones de paz.

MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ

a) Regulación de las operaciones de paz

Las operaciones de paz de Naciones Unidas son despliegues multinacionales de militares, policías y expertos civiles, cuyo objetivo es cumplir con un mandato político dispuesto por el Consejo de Seguridad. Las tareas son del orden más amplio y variado y van desde conseguir el cese de hostilidades entre facciones disidentes a reconstruir sociedades devastadas por la violencia.

En este cometido intervienen distintos sujetos de derecho internacional como son los estados contribuyentes, el o los estados huéspedes, la Organización de Naciones Unidas y, eventualmente, otras organizaciones internacionales

regionales. La vinculación jurídica entre estos actores es por tanto de “derecho internacional”.

Al mismo tiempo, cada Estado debe comprometer recursos importantes del país que son normalmente escasos y por períodos que muchas veces se prolongan sucesivamente en el tiempo.

Interesa a las partes que tanto los Estados contribuyentes como las Naciones Unidas cuenten con normas claras que definan los derechos y obligaciones, de modo que exista la debida armonía entre el derecho interno y las obligaciones internacionales. De esta forma se ha establecido un marco jurídico especial para operaciones de paz que complementa las normas internacionales con las del derecho interno.

b) Normas de derecho internacional público

Las normas de derecho internacional de carácter general que definen una operación de paz de Naciones Unidas son, entre otras: la Carta de la ONU; los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Resolución AG N° 2625 (XXV), de 24 de noviembre de 1970, sobre principios jurídicos que regulan las relaciones internacionales); los Tratados Internacionales, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA o DIH) y el Derecho Internacional Penal (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Marco jurídico internacional general que regula las operaciones de paz

| Instrumentos | Adopción internacional | Vigencia en Chile | Alcances jurídicos |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Carta de Naciones Unidas | 26.JUN.1945 | 24.OCT.1945 | Instaura un sistema de seguridad colectivo a nivel global. |
| Res. Asamblea General Naciones Unidas N° 2625 | 24.OCT.1970 | 24.OCT.1970 | Establece que las relaciones entre Estados deben sujetarse a los principios de la Carta de Naciones Unidas. |
| Derecho de los Tratados (Convención de Viena) | 23.MAY.1969 | 9.MAY.1981 | Regula los efectos de los tratados suscritos por los Estados. |
| Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal DD.HH.) | Declaración Universal 10.DIC.1948 | Declaración Universal 10.DIC.1948 | Derechos o atributos de toda persona, inherentes a su dignidad y que el Estado está en el deber de respetar y garantizar. |

| Instrumentos | Adopción internacional | Vigencia en Chile | Alcances jurídicos |
|--|--------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Derecho Internacional Humanitario (Conv. de Ginebra y otros) | Convenios. de Ginebra 12.AGO.1949 | Convenios de Ginebra 12.OCT.1950 | Protege a las víctimas de los conflictos armados internos e internacionales y regula la conducción de las hostilidades. |
| Derecho Internacional Penal (Estatuto de Roma) | 17.JUL.1998 | Suscrito el 11.NOV.1998 | Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Corte Penal Internacional el 8.ABR.2002. |

Fuente: Elaboración propia del autor.

Los instrumentos jurídicos internacionales de carácter específico que definen tanto el propósito de cada misión como la forma de su ejecución son, entre otros: el Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR), que fija el propósito de la misión de conformidad al Capítulo VI de la Carta (solución pacífica de controversias); Capítulo VII (que permite el uso coercitivo de la fuerza), y Capítulo VIII (sobre participación de organizaciones internacionales regionales); el Memorándum de Entendimiento (MOU), que determina la cantidad de personal y equipo que cada país aportará a la operación; el Estatuto Legal de las Fuerzas (SOFAS) o Estatuto Legal de la Misión (SOMAS), que fija la inmunidad de jurisdicción para el personal desplegado; los Términos de Referencia (TOR) a través de los cuales el Secretario General precisa los objetivos del mandato; las Reglas de Enfrentamiento (ROES), que establecen la modalidad de empleo de las armas de fuego; las Cartas de Asistencia (LOAS), que establece la forma como se practicarán los reembolsos que recibirá el país por los gastos en que incurra (ver Cuadro 3).

CUADRO 3

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES ESPECÍFICOS QUE NORMAN LAS OPERACIONES DE PAZ

| Instrumento | Sigla | Propósitos | Alcances Jurídicos |
|---|----------------------------------|---|--|
| Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad | UN Security Council Resolution | Capítulo VI: Asegura el cumplimiento de acuerdos. Capítulo VII: Usa coercitivamente la fuerza ante amenazas o quebrantamientos de la paz. | Norma jurídica que da legitimidad a cada misión y que es revisada semestralmente por el Consejo de Seguridad. Los Estados son libres de determinar si participan o no con despliegue de fuerzas. |
| Memorándum de Entendimiento | MOU Memorandum of Understanding | Acuerdo gubernamental que especifican la contribución de un Estado y las obligaciones que contrae la ONU. | El MOU más importante celebrado por Chile con la ONU establece el aporte nacional para las "Fuerzas de Reserva". Fue firmado el 11.11.1999 y publicado en el Diario Oficial de 11.03.2000. |
| Acuerdos de Estatuto Legal de las Fuerzas | SOFAS Status of Forces Agreement | Acuerdos internacionales que delimita obligaciones y derechos de los países contribuyentes, del país anfitrión y eventualmente de terceros países que sirven de tránsito. | Aseguran la inmunidad de jurisdicción para el personal uniformado. Permite la aplicación de los reglamentos de disciplina nacionales y la repatriación en caso de comisión de delitos. Existe un modelo del año 1994, que se aplica supletoriamente. |

| Instrumento | Sigla | Propósitos | Alcances Jurídicos |
|--------------------------|-------------------------------|--|--|
| Términos de referencia | TOR Terms of Reference | El Secretario General precisa los objetivos del mandato, estructura de la misión y procedimientos financieros. | Detalla la misión de los tres componentes (militar, policial y civil) en un nivel estratégico. Para los niveles operativos y tácticos de la misión se generan guías elaboradas por los jefes de cada componente. |
| Reglas de Enfrentamiento | ROES Rules of Engagement | Directivas internas que establecen la oportunidad e intensidad para el empleo de armas de fuego. | Son elaboradas por Naciones Unidas pero están sujetas a la adecuación de parte de cada país, dependiendo de su doctrina. |
| Cartas de Asistencia | LOAS Letters of Assistance | Instrumento contractual que establece las obligaciones de la ONU para reembolsar gastos por deterioro de material o prestación de servicios. | Forman parte de la negociación económica que efectúa individualmente cada Estado con la ONU. Cobran relevancia cuando se utilizan vehículos, naves y aeronaves nacionales. |

Fuente: Elaboración propia del autor.

c) Normas del derecho nacional

El marco jurídico interno de Chile para participar en operaciones de paz se encuentra disperso y reside sustancialmente en normas reglamentarias (sin rango legal) que emanan de la Presidencia de la República, acuerdos intergubernamentales y la aplicación extensiva de otros preceptos legales. En virtud de este cúmulo de normas de distinta jerarquía y propósito, Chile ha adquirido y aceptado compromisos internacionales con Naciones Unidas para contribuir con personal militar, policial y civil y se ha determinado por instrucciones de la Presidencia de la República, que estas misiones pueden ser de aquellas dispuestas bajo el Capítulo VI y VII de la Carta del organismo.

El cuadro jurídico del derecho interno actualmente vigente en Chile es el siguiente:

- Decreto Supremo (SSG) N° 94 de 6 de noviembre de 1996 que estableció la **“Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”** y determinó que el país participaría en misiones del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.
- Decreto Supremo (SSG) N° 68 de 14 de octubre de 1999 que amplió los alcances del documento anterior, perfeccionó la definición de operaciones de paz extendiéndola a misiones bajo el Capítulo VII de la Carta e incorporó expresamente a las fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.
- **“Memorándum de Entendimiento”** (MOU), firmado entre el gobierno de Chile y la Organización de Naciones Unidas el 11 de noviembre de

1999 (DS (RR.EE.) N° 2217 de 22 de diciembre de 1999, publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 2000), que incorporó a Chile dentro del “Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas”.

- Orden Ministerial (R) de la Subsecretaría de Guerra Departamento II/1 N° 22 de 3 de agosto de 2000 que dispuso la creación de una “**Dirección de Operaciones de Paz**” en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, repartición que en la actualidad es un Departamento a cargo de un Oficial Superior o jefe de las Fuerzas Armadas y en el que se desempeñan como oficiales de enlace, funcionarios de carabineros e investigaciones.
- Decreto MDN Subsecretaría de Guerra, Depto III (R) N° 2200/114 de fecha 15 de julio de 2002, que creó el “**Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (Cecopac)**”, que actualmente se denomina Centro Conjunto para Operaciones de Paz, sin la palabra “entrenamiento” que reducía su campo de acción a lo docente, y sirve para dos propósitos: a) Como organismo asesor de autoridades uniformadas y civiles en materias de su competencia y b) Como centro de entrenamiento que otorga herramientas adicionales para profesionales militares, policiales y civiles que deban desempeñarse en una misión de paz.⁶
- Suele mencionarse también la ley N° 19.067 de 1992 sobre “**Salida de Tropas al Extranjero**” que permite la expedición de tropas mediante Decreto Supremo firmado por el Presidente de la República y con el acuerdo previo del Senado. Esta ley, no obstante, no constituye una norma relacionada estrictamente con operaciones de paz pero se aplica para la salida de tropas al extranjero con ocasión de un despliegue multinacional, de la misma manera que se recurre al trámite de las “comisiones de servicio en el extranjero” para el personal policial y militar que debe desempeñarse individualmente en calidad de “experto de

6 Propósitos y composición del Cecopac. “*El Centro deberá ser también un lugar de reflexión y formulación de recomendaciones sobre lecciones aprendidas en las operaciones de paz, de modo que podamos ir mejorando constantemente nuestra preparación y participación. En particular, creo que el Centro deberá examinar con cuidado otras experiencias de instituciones similares. Creo importante subrayar que el Cecopac tendrá otras virtudes adicionales. En primer lugar, el Centro integrará a funcionarios civiles, militares y policiales, reflejando así de manera adecuada la tendencia internacional a considerar las operaciones de paz como un asunto civil-militar, y no exclusivamente militar, tanto en el nivel de la decisión, pero también en el de la planificación, como de la ejecución y evaluación*”. (BACHELET, 2002).

misión”, para ocupar puestos en la UNPOL (Policía de Naciones Unidas) o como MILOBS (Observadores Militares).

d) Problema que se plantea

El derecho interno chileno guarda en general la debida correspondencia con el derecho internacional, de manera que no existen grandes conflictos entre ambos que puedan afectar una misión de paz, salvo si consideramos la falta de incorporación al ordenamiento interno de ciertas normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional Penal, cuyo análisis excede el propósito de estas apretadas líneas.

En el ámbito interno interpretando las normas mencionadas de la manera más armónica posible, es posible establecer que en Chile existen diversas estructuras operativas de carácter más o menos permanente que están destinadas a planificar la participación de personal chileno en operaciones de paz: existe un centro de capacitación (Cecopac); se dispone de un mecanismo decisorio interministerial (que involucra al menos dos ministerios); funciona un canal de comunicación con Naciones Unidas y el Departamento de Operaciones de Paz –DPKO– (a través del Agregado Militar en la embajada de Chile en Naciones Unidas); se cuenta con un sistema de monitoreo y coordinación de las operaciones (un Estado Mayor Conjunto especial con sede en el Ministerio de Defensa).

El problema esencial que se plantea estriba en:

- La dispersión de normas y su desigual rango jerárquico dificultan su interpretación, pero además generan vacíos jurídicos respecto de situaciones que no están resueltas tanto en los ámbitos del personal como de las operaciones. Existen dudas, por ejemplo, sobre la posibilidad de aplicar medidas disciplinarias en el extranjero a Observadores Militares (MILOBS) y policías de Naciones Unidas (UNPOLs) quien siguen siendo funcionarios en servicio activo, pero sujetos a un mando multinacional en terreno. Una mayor dificultad plantearía la necesidad de repatriación de funcionarios que fueran imputados de delitos comunes o militares cometidos en el exterior en una misión de paz.
- La falta de regulación clara afecta la planificación de las diversas fases del despliegue de los componentes militares, policiales y civiles. La preocupación ha estado enfocada casi exclusivamente al modo de

desplegar tropas y de esta forma a la fecha se han estandarizado los cursos de acción. No obstante la expedición y apoyo de la labor de funcionarios de carabineros, de detectives o de expertos electorales, casi no ha sido objeto de discusión. La falta de participación del Servicio Electoral o del Tribunal Calificador de Elecciones, por ejemplo entre otros actores, resulta inexplicable, aun cuando el Memorandum de Entendimiento (MOU) suscrito entre el Estado de Chile y Naciones Unidas, compromete de forma permanente a 50 carabineros, 10 detectives y a nada menos que 25 expertos en organización electoral. El Cecopac por otra parte, no cuenta con una administración policial ni civil, cuestión que sugiere la necesidad de la creación de un centro de igual naturaleza pero para policías, como ocurre en países comprometidos con las misiones de paz.

- El proceso decisional resulta insuficiente pues no involucra la participación de todos los actores de la vida nacional, sino que sobrecarga los esfuerzos del Ministerio de Defensa, ignorando la evolución de las operaciones de paz que se han convertido desde los años 90 en despliegues multidimensionales con una participación mayoritariamente civil y policial.

IDEAS PARA LA DISCUSIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE OPERACIONES DE PAZ

a) Reunir en un cuerpo legal todas las normas relacionadas con una visión multidisciplinaria

Resulta indiscutible la necesidad de actualizar y refundir estas normas de rango jurídico desigual y de interpretación difícil, en un cuerpo jurídico compilatorio que eleve el rango jerárquico de los preceptos y establezca con claridad y efectividad la doctrina del país para participar en operaciones de paz con un enfoque multidisciplinario, estableciendo el equilibrio adecuado a los roles de los componentes civiles, policiales y militares.

El 1 de octubre de 2008 el Congreso nacional remitió a la presidencia de la república, para su aprobación, promulgación y publicación, un proyecto legislativo que modifica la Ley N° 19.067 sobre “entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república y salida de tropas nacionales del mismo” y que fija normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz” (Boletín N° 5.968).

La reforma es un importante avance en la definición de una política pública sobre operaciones de paz. Define explícitamente la salida de tropas del país como un instrumento de política exterior y de defensa. No obstante, y quizás por el grado de complejidad que significa regular el despliegue de tropas hacia el extranjero, la ley no tiene una amplitud suficiente como para orientar una doctrina nacional de operaciones de paz, ni establece un marco regulatorio de carácter general, para la participación de otras instituciones del Estado que también están comprometidas ante Naciones Unidas, para misiones de paz o de ayuda humanitaria.

Se mantiene como una tarea pendiente la elaboración de un cuerpo normativo que distinga debidamente el rol de cada uno de los tres componentes que dan forma a las operaciones de paz multidimensionales (civiles, policías y militares) y que oriente las tareas de planificación de todas las carteras ministeriales ausentes, como aquellas que están involucradas con la asistencia electoral y de derechos humanos o las cuestiones de orden y seguridad pública.

b) Distinguir entre funciones de tropa y de experto de misión

Las operaciones de paz han evolucionado desde los años 90 a partir de nociones monodimensionales (exclusivamente militares), a conceptos complejos y multidimensionales que incorporan el trabajo mancomunado de civiles, policías y militares, para conseguir la gobernabilidad de los países.

Es necesario armonizar la política nacional con los compromisos internacionales adquiridos. Se debe regular la forma en que se entrenará, desplegará y sostendrá a los 60 policías (50 carabineros y 10 detectives) y 25 expertos en organización electoral ofrecidos por el país como compromisos “mínimos” con la organización internacional.

Es indispensable distinguir en este sentido claramente los conceptos de “tropa” y de “experto”. Hasta ahora se ha definido el concepto de tropa de manera extensiva y se considera tropa a *“todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número, organización o de la modalidad en que lo haga, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio”* (nuevo Artículo 20° de la Ley N° 19.067) y se agrega que *“el concepto de tropa del inciso anterior se aplicará también al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que salga del territorio nacional en los términos descritos en esta ley”*.

Este concepto resulta vago e impreciso pues no alude a los requisitos tácticos esenciales que caracterizan a las tropas y que consiste en la subordinación

de un número determinado de militares que permanecen sujetos en las decisiones de las operaciones al mando de un oficial. Este fenómeno no se da en el caso de funcionarios que también portan armas, como los observadores militares o los expertos policiales. En la práctica la normativa aplicable a las tropas solo podría aplicarse de forma excepcional a Carabineros de Chile⁷ y en ningún caso a la Policía de Investigaciones, ni al personal civil.

Los componentes militares y policiales se estructuran en terreno cada uno en forma independiente del otro y bajo el liderazgo de un comandante militar en el primer caso y de un comisionado de policía, en el segundo.

En el caso de los contingentes nacionales, estos tienen como mando directo a oficiales propios que quedan dispuestos bajo el mando multinacional. Los expertos, a diferencia del esquema de mando y control que se da con las tropas, quedan subordinados directamente al mando internacional. Paralelamente, la estructura de una misión de paz considera la participación de “expertos” de misión que trabajan sin formar parte de agrupaciones o unidades conformadas.

En relación a la participación de carabineros y detectives en misiones de paz, se plantea la necesidad urgente de corregir una limitación inexplicable que existe en la actual “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, (DS (SSG) N° 68 de 14 de octubre de 1999). Esta prohíbe, inexplicablemente, que ni policías ni militares puedan aprehender delincuentes comunes, ni menos criminales de guerra. Esta limitación resulta no solamente injustificada en el ejercicio de la función policial, sino hasta contraproducente en la medida que inhabilitan a los integrantes de las fuerzas de paz chilenas para detener incluso un miembro del propio componente que sea sorprendido en la comisión flagrante de un delito.

c) Reconocer expresamente la inmunidad de jurisdicción

Es necesario hacer referencia legal expresa respecto a la inmunidad de jurisdicción (particularmente penal) que debe favorecer a los integrantes chilenos que participen en una misión de paz, ya sea que integren una unidad conformada o actúen individualmente. Esta mención en el ordenamiento jurídico interno chileno sería plenamente armónica con las normas internacionales que regulan la materia.

7 Contingentes policiales. Esta nueva modalidad de participación grupal para policías ha sido sugerida por el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de Naciones Unidas para las operaciones de control de orden público en la modalidad de “FPU” (125 policías de un mismo país).

En el ámbito internacional, el “Convenio sobre Privilegios e Inmunidades” de 1946, (publicado en Chile en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1948) y el “Convenio sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado” de 17 de febrero de 1995 (publicado en Chile en el Diario Oficial de 21 de julio de 1999), aseguran la inmunidad penal.

CUADRO 4

NORMAS INTERNAS PARA LA INMUNIDAD DEL PERSONAL DE FUERZAS DE PAZ

| Cuerpo legal | Artículo | Alcance jurídico |
|-------------------------------|-------------|---|
| Código Orgánico de Tribunales | Art. 6 N° 8 | Deja sometidos a la jurisdicción chilena los crímenes y simples delitos perpetrados fuera del territorio de Chile en los casos comprendidos en los tratados celebrados con otras potencias. |
| Código Penal | Art. 6 | Establece una excepción a la norma general de la territorialidad de la ley penal. Extiende la jurisdicción de la ley penal chilena a “ <i>los crímenes o simples delitos perpetrados fuera del territorio de la República</i> ” por chilenos o por extranjeros “ <i>en los casos determinados por la ley</i> ”. |
| Código de Justicia Militar | Art. 3 N° 2 | Tribunales militares tiene jurisdicción para juzgar asuntos que sobrevengan fuera del territorio nacional cuando se trate de delitos cometidos por militares en el ejercicio de sus funciones o en comisiones de servicio. |

Fuente: Elaboración propia del autor.

En el ámbito nacional existen normas en el Código Orgánico de Tribunales, el Código Penal y el Código de Justicia Militar, según se indica en el Cuadro 4, cuya reiteración favorecería la repatriación y juzgamiento de imputados chilenos.

d) Incorporar la perspectiva de género

Resulta importante incluir un nuevo inciso segundo en el Artículo 8°, para asegurar la equidad de género en operaciones de paz, de modo de garantizar la participación femenina en los términos dispuestos en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas N° 1325 de 31 de octubre de 2000, que subrayó la necesidad de aumentar la participación de la mujer “*en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos*”.

e) Normar el proceso decisional

Resulta necesario también definir un mecanismo de decisión estratégica que abarque a todas las carteras ministeriales involucradas (Interior, Relaciones

Exteriores, Defensa y Justicia) y a los diversos actores que puedan aportar análisis de información y contribución de personal.

Por ejemplo, habiéndose determinado desde la modificación del Artículo 101° de la Constitución Política de la República en el año 2005, que las policías forman parte del ministerio encargado de la seguridad pública, resulta prudente incluir la participación de este ministerio en el proceso de toma de decisiones y considerar el establecimiento de un departamento en esa cartera que cumpla funciones análogas a las que actualmente cumple el símil en el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Sería útil incluir la opinión de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) en este proceso, pues su función consiste precisamente en *“producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado”*, según establece el Artículo 7 inciso final de la Ley N° 19.974.

CONCLUSIONES

El sistema de seguridad hemisférica ha demostrado ser insuficiente para prevenir y atenuar los efectos de los conflictos ocurridos en las Américas y hoy particularmente se encuentra fragmentado por distintas iniciativas subregionales. El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas ofrece mejores perspectivas de colaboración internacional en las Américas, como han demostrado las operaciones de paz que permitieron mitigar importantes crisis que afectaron el equilibrio regional a partir de los años 80.

La participación de un Estado en una operación de paz es un enorme esfuerzo colectivo que involucra a gobiernos, instituciones y personas cuyo trabajo se puede optimizar o empeorar, en la medida que el país disponga o no de una política pública adecuada y coherente destinada a enfrentar estos desafíos externos.

Actualmente la política del Estado de Chile debe deducirse de la interpretación de un sinnúmero de cuerpos regulatorios de desigual rango jerárquico y que, con todo, no cubren todos los aspectos necesarios para la planificación y conducción de un despliegue nacional que involucre a civiles, policías y militares.

El análisis del marco jurídico internacional e interno aplicable en Chile para las operaciones de paz sugiere la necesidad de explicitar las normas internacio-

nales vigentes y de sistematizar la regulación chilena. Se requiere de una suerte de codificación que ordene la participación de los diversos protagonistas estatales, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las distintas tareas. Se hace necesario en este punto distinguir claramente el sentido y alcance de la función de tropas o de contingentes nacionales, con el desempeño disímil de los expertos de misión (policiales y civiles). Finalmente, se estima necesario implementar resguardos que otorguen una adecuada protección jurídica a las fuerzas de paz chilenas.

BIBLIOGRAFÍA

RESTREPO, César Andrés (2004). *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Bogotá, Colombia: Fundación Seguridad y Democracia, pp. 1-36.

BACHELET, Michelle, Ministra de Defensa. Las Operaciones de Paz, evaluación y perspectivas de la política de defensa. Clase Magistral Inauguración Diplomado de Operaciones de Paz en la Academia de Guerra Naval. [en línea]: *Revista de Marina* N° 5, 2002. Valparaíso, Chile Recuperado el 11 de septiembre de 2008 de: www.revistamarina.cl/revistas/2002/5/gonzalez.pdf

HARDY Videla, D. La Seguridad Cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución [en línea]: *Revista de Marina* N° 6, 2003. Valparaíso, Chile. Recuperado el 27 de febrero de 2008 de: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>

ORGANIZACIÓN de Naciones Unidas (actualizado 2006, 28 de junio). Lista de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, [en línea]. Recuperado el 11 de Septiembre de 2008, de <http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>