

APORTES AL DEBATE PARLAMENTARIO

N° 1

12 de diciembre 2007

**COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO
QUE MODIFICA LA LEY N°19.067 Y ESTABLECE NORMAS PARA LA
PARTICIPACIÓN DE TROPAS CHILENAS EN OPERACIONES DE PAZ¹**

Juan Ramírez M.²

Si bien el actual Proyecto de Ley que viene a modificar la Ley N° 19.067, que establece normas para la participación de tropas chilenas en Operaciones de Paz, ha logrado como iniciativa legal un aparente consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo, y mantiene su marco conceptual, doctrinario y político-estratégico, a nuestro parecer igualmente requiere ser analizado, ya que introduce aspectos novedosos, algunos ambiguos y otros, lisa y llanamente, discutibles.

Para ello, en este documento entregaremos algunos antecedentes sobre las Operaciones de Paz y, en específico, sobre la política de participación de Chile en ellas. Luego entraremos de lleno, y de modo sucinto, en el análisis de la iniciativa, tanto de sus fundamentos como de la descripción del articulado, que se originó como proyecto de ley en el trabajo de una Comisión Especial del Senado, presidida por Sergio Romero Pizarro, y compuesta por los Senadores Jorge Arancibia Reyes, Jaime Gazmuri Mujica, Roberto Muñoz Barra, Baldo Prokurica Prokurica y Adolfo Zaldívar Larraín, e integrada también por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

I. ANTECEDENTES

La participación de Chile en Operaciones de Paz comenzó en 1948. Hasta 1990, Chile participó sólo en tres operaciones de paz de la ONU: la UNTSO, establecida en el Medio Oriente para controlar los acuerdos de cese del fuego, en julio de 1948; la UNMOGIP, para el conflicto entre India y Pakistán, en enero de 1949, y la UNIFIL para el conflicto del Líbano en 1978. Este escenario, en la práctica, no obligaba a una política específica de participación para las operaciones de paz. Es a partir de 1990, y una vez que concluye la Guerra Fría, que Chile incrementó su participación.

Debido a este acrecentamiento, Chile decidió en 1996 aprobar, por primera vez, una "*Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz*". Allí se fijaba el marco de la participación nacional en el tipo de misiones circunscritas bajo

¹ Basado en la discusión académica del Centro de Estudios Estratégicos (CEE-Chile).

² Periodista y licenciado en comunicación social; Magíster © en Ciencias Militares, mención Operaciones de Paz; integrante del Centro de Estudios Estratégicos (CEE-Chile). jframirez8@yahoo.es

capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, vale decir, misiones dispuestas por el Consejo de Seguridad sólo para el mantenimiento de la paz.

Posteriormente, y a medida que en 1997 el Estado de Chile iba introduciendo algunos cambios en su política de participación, se decidió mediante el Decreto Supremo N° 68, del 14 de octubre de 1999, ampliar la modalidad de participación también a operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, vale decir misiones dispuestas para **imponer** la paz. Cabe señalar que, durante el mismo año 1999, Chile había suscrito también un *Memorándum* de Entendimiento con el Secretario General de la ONU que establecía la contribución de Chile al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de esta organización.

Una limitación que se mantuvo en ambas disposiciones regulatorias, de 1996 y 1999, y que cabe señalar, es la de “*no autorizar el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra (...). Asimismo, se mantiene la limitación de que sólo se comisionará a las Opaz a personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción*”³.

A la fecha, y cuando nuestro país hace algunos meses rechazó una petición formal por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para que envíe 200 militares a la zona de conflicto en Sudán, Chile ha participado en dieciocho operaciones de paz.

II. ANÁLISIS

El análisis lo centraremos en algunos temas del citado proyecto de ley. Primero, nos concentraremos en los aspectos generales de la fundamentación de las operaciones de paz como instrumento válido y garante de la seguridad a nivel global; en segundo término, en los fundamentos que se esgrimen para que Chile tenga una política sobre la participación de tropas nacionales en operaciones de paz, materia que por primera vez se incorpora a una Ley de la República; y, finalmente, daremos paso a los puntos más específicos y controversiales, según nuestro parecer, de la descripción del articulado del proyecto.

a) Las Operaciones de Paz como instrumento para la seguridad

Desde el fin de la Guerra Fría, la propagación de conflictos armados intraestatales y su génesis en la fragilidad de las instituciones estatales como garantes de la seguridad interna promovieron, en las últimas décadas, un cambio significativo en las formas de solución de aquellos conflictos internos; lo que ha supuesto la introducción de una nueva técnica consistente en descargar en grupos de países de la ONU un desempeño activo y operativo de mantenimiento de la paz. Del *peacekeeping* tradicional, o de mantención de la paz entre actores en conflicto, que aceptan la intervención externa, se ha pasado a operaciones de paz que han obligado a reconsiderar las intervenciones militares de la ONU en lo que respecta a la imposición de la fuerza más allá de la voluntad de los actores locales, *peace enforcement*. Y más allá de imponer por la fuerza la tranquilidad y el cese del fuego, hoy se interviene en una serie de procedimientos que escapan al ámbito de lo exclusivamente militar: operaciones electorales, procedimientos de desarme,

³ Ver más antecedentes en *Libro de la Defensa Nacional 2002* (LDN 2002), Parte III, Política de Defensa Nacional, Sector Defensa y Políticas Internacionales.

desmovilización y reinserción (DDR), reconstitución de la institucionalidad, reconstrucción de comunicaciones, entre otros.

Dicho panorama ha exigido que la ONU amplíe sus tareas en el ámbito de la resolución de conflictos, llegando incluso a adjudicarse funciones de administración local o de responsabilidad en la protección de civiles y el mantenimiento del orden público, requiriendo un crecimiento de los recursos financieros y humanos utilizados para misiones de construcción de la paz o *peacebuilding*.

Sin embargo, los resultados no han sido siempre exitosos, en términos de alcanzar una paz sostenible y sustentable. En los últimos tiempos hemos sido testigos de casos como el de la República Democrática del Congo o el de Haití, en los que hasta ahora se evidencia que no se puede compensar la falta de precisión del mandato entregado con respuestas creativas e improvisadas a medida que los hechos se suceden. Esto es un llamado de atención sobre la urgencia de mejorar los instrumentos de resolución de conflictos. El surgimiento de nuevos desafíos en el ámbito de la seguridad, también requiere de nuevas fórmulas preconcebidas en la resolución de ellos.

Al mismo tiempo, otro inconveniente es que todavía no se ha logrado superar la sospecha de que los Estados poderosos utilizan el mecanismo de las operaciones de paz para defender sus intereses particulares. De manera que, en operaciones de paz previstas por el Consejo de Seguridad, igualmente se puede tender a justificar ciertas iniciativas unilaterales; dicho de otro modo, se sigue corriendo el riesgo que una superpotencia o un grupo de grandes potencias monopolice la acción y las facultades coercitivas del Consejo de Seguridad.

Ya se ha visto como algunas soluciones, por las que se inclinan algunos países-potencias en su actual revisión estratégica, contemplan el trasladar gran parte del peso de las operaciones de paz a sus aliados en la zona en conflicto y donde tienen intereses.

Lo anterior lo podemos ejemplificar con la intervención humanitaria que puede sustentarse, en cuanto se recurre a la fuerza sobre otro territorio de otro Estado, con o sin el consentimiento de su gobierno, en el supuesto propósito de proteger a las personas. Esto sin dudas responde a consideraciones de humanidad y de solidaridad, nadie lo podría discutir, no obstante, ¿qué sucede si detrás de esta causa, aparentemente justa, se esconde un interés y se revive a partir de un asunto humanitario el concepto de “*guerra justa*”?

Creemos que debe abrirse un debate en la Comunidad Internacional, y en nuestro país en particular, sobre cómo deben concebirse a futuro las operaciones de paz y no desechar la idea de reconsiderar seriamente la redefinición global del sistema de seguridad colectiva.

b) Fundamentos del proyecto de ley sobre participación de tropas chilenas en OPAZ

Comenzaremos con el **punto 5** que hace referencia a las “*Operaciones de paz e interés nacional*”.

En él se aduce que: “*mientras más dependemos del comercio exterior, más interés tenemos de que el mundo viva en condiciones tales que permitan que ese comercio se realice. Esto requiere una conducta más activa en los foros internacionales donde se adoptan las decisiones que pueden fortalecer o debilitar aquellas condiciones. Y, a su vez, esa presencia más activa en los foros internacionales nos exige asumir una parte de responsabilidad en el esfuerzo por lograr que las condiciones internacionales que*

requerimos para nuestro desarrollo se fortalezcan en circunstancias que arriesgan su debilitamiento (...) quizás nunca antes el interés nacional estuvo tan estrechamente ligado a la paz y estabilidad no sólo en nuestra área geográfica y en la región donde estamos insertos, sino en el mundo.”⁴.

Llama la atención que toda operación de paz ya tendría como fundamento interno este interés nacional, al margen del externo entregado por la resolución específica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se debe seguir como primer marco de la operación de paz. Dicho fundamento es discutible, dada la naturaleza variable del “*interés nacional*” y dado que es un término cuya dificultad es ser impreciso, como lo recoge y describe el propio proyecto de ley. Por lo tanto, es necesario que se mencione de forma clara a qué le llamaremos “interés nacional” caso a caso y en su mérito, para cada operación de paz donde Chile decida o le soliciten su participación; pues, como nominal genérico, puede soportar muchas visiones y acepciones, debido a su ya aludida ambigüedad semántica y su discusión en tanto término en continua construcción. En otras palabras, justificar la participación de tropas nacionales en una operación de paz, aduciendo un interés nacional ambiguo y difuso es, a lo menos, perjudicial para la credibilidad y para su legitimidad interna en cuanto a sopesar los riesgos involucrados y comprometer los recursos nacionales.

Respecto al **punto 6**, denominado “*Estado, políticas públicas y operaciones de paz*”, nuevamente existe imprecisión en cuanto a que se esgrime textualmente que “*la participación en operaciones de paz confiere a Chile estatura internacional*”. Creemos que a lo menos es una afirmación parcial, ya que el porte internacional está dado por circunstancias mayores como, por ejemplo, los niveles de desarrollo humano alcanzados.

Podríamos estar de acuerdo en que para la política de Defensa y las Fuerzas Armadas, de cierta forma las operaciones de paz son un instrumento importante que les da porte estratégico, ya que en función de ellas no sólo se establecen nuevas relaciones profesionales con sus contrapartes de terceros países, sino que se constituyen en una forma concreta y extendida del empleo de los medios militares para funciones militares, labores que en ningún caso deben utilizarse o cruzarse con funciones para garantizar y/o mantener el orden público y la seguridad pública interior del país al cual acuden, ya que para esas tareas específicas están las policías. Asimismo, y como lo señala el proyecto de ley, “*las operaciones de paz les permiten obtener experiencia profesional en escenarios reales, adquirir prestigio y poner a prueba su pericia en el uso de armamento, la planificación, el mando y los sistemas logísticos. En función de estas misiones, nuestras Fuerzas Armadas requieren un desarrollo de capacidades específicas, personal entrenado, idiomas, equipo, medios de transporte, capacidad estratégica, unidades especializadas y desarrollo conceptual y doctrinario*”⁵. No obstante, insistimos, es muy distinto y presumido señalar que esto le confiere a nuestro país -a secas- estatura internacional.

Por último, en relación a los fundamentos, sería importante que en el **punto 7** llamado “*Las operaciones de paz en la Carta de la ONU*” se haga mención a las operaciones de paz bajo el capítulo VI y 1/2. Si bien este capítulo no se contempla en la carta fundamental de las Naciones Unidas, igualmente convendría hacer mención a este tipo de misiones, pues no son pocas las operaciones de paz que fluctúan entre un capítulo y

⁴ Ver Proyecto de Ley que *Modifica la Ley N° 19.067 y Establece Normas para la Participación de Tropas Chilenas en Operaciones de Paz*. Mensaje de S.E. Michelle Bachelet, Presidenta de la República. Santiago, 9 de Mayo de 2007.

⁵ *Ibíd.* P. 9.

otro, lo que trae muchas veces inconvenientes operativos y de responsabilidad de las tropas en acción. Creemos que es una materia técnica a abordar o a precisar, para la toma de decisiones, en cuanto a participar o no en ellas.

c) Descripción del articulado del proyecto

El **punto 5 del articulado** del proyecto hace mención al “*Derecho que rige a las tropas*” y, de modo textual, señala: “*las tropas nacionales seguirán sujetas en el extranjero a las leyes y reglamentos vigentes en Chile en todo lo que les sea aplicable. Lo anterior, sin embargo, es sin perjuicio de las normas internacionales vigentes*”⁶. Ante esto, cabe preguntarse cómo se hace homologable el derecho interno con el internacional, lo que requiere un mayor desarrollo descriptivo, dado que, por ejemplo, Chile no ha ratificado aún el Tribunal Penal Internacional.

Ahora en relación al **punto 6**, denominado “*Normas sobre salida de tropas*”, nos centraremos en la **letra “b”** que hace referencia a la “*Asesoría especializada*”. El documento señala textualmente:

“El nuevo artículo 8º dispone que para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo 2º, los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional contarán con la asesoría y apoyo de una Comisión de Análisis sobre Operaciones de Paz, la que tendrá atribuciones y competencias en todo lo que diga relación con la participación del Estado en operaciones de paz, y que servirá, asimismo, como órgano de consulta para las distintas actividades que requiera la salida de tropas para participar en Operaciones de Paz.

De este modo, el Estado contará con un organismo especializado para la coordinación de las actividades sobre operaciones de paz, lo que vendrá a reforzar las capacidades existentes, pero sobre todo a perfeccionar los mecanismos de trabajo conjuntos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, y entre estos y otros estamentos del sector público que deban participar en el contexto de una determinada operación.

*La composición y el funcionamiento de la Comisión serán fijados por el Presidente de la República mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional”*⁷.

Este punto nos parece novedoso y determinante, puesto que incorpora una comisión de análisis sobre Operaciones de Paz. Acerca de esto, y adelantándonos quizá al decreto supremo que dará respuesta a nuestras inquietudes, o al reglamento de la ley, surge la duda sobre cuáles serán los parámetros para escoger a los integrantes de dicha comisión, toda vez que en temas de Defensa y políticas públicas al respecto, la participación de civiles expertos en el área, más allá de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, es muy cerrada o nula. Por consiguiente, cabe preguntar si ¿se contempla la participación de la sociedad civil en esta comisión?

Asimismo, sería conveniente conocer si lo que informe y/o resuelva dicha comisión será vinculante o sólo se recogerá de ella, a modo de consulta, lo que viene a reforzar la mirada, por así llamar, “tradicional”.

⁶ Ibíd. P. 13.

⁷ Ibíd. Pp. 14-15.

En cuanto al “límite temporal” para la participación de tropas nacionales en una determinada misión de paz, **letra “f” del punto 6** del proyecto, el artículo 12 nuevo establece una limitación temporal, en tanto que una operación de paz no podrá prolongarse más allá de seis años, desde su autorización inicial. Esto nos parece muy razonable. De igual forma, sería plausible si se estipulara, aunque sea entre paréntesis, dado que se espera que el reglamento lo determine con precisión, que este retiro de tropas sea paulatino, gradual y de acuerdo a las fases del conflicto (retiro progresivo de la fuerza).

Más adelante, la descripción del articulado en su **letra “i”** hace mención a la “*Autorización rápida*”. Allí, el artículo 15 nuevo establece una excepción a los procedimientos de autorización contenidos en el Título II, facultando al Presidente de la República para disponer la rápida o inmediata salida del territorio nacional de una fuerza, sin el previo acuerdo del Senado. Para ello, se mencionan dos casos: “1) *Cuando se trate de proteger, rescatar o evacuar a personas no combatientes ni armadas de nacionalidad chilena que se encuentren en una zona de conflicto armado con peligro inminente para sus vidas; y 2) Cuando la Organización de las Naciones Unidas haya solicitado a sus Estados miembros enviar con urgencia tropas para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado*”⁸. Si bien el punto 1 no merece ninguna discusión, con el punto 2 cabe tener cierto cuidado, ya que en nombre de la urgencia en una zona de conflicto armado, y puesto que todo conflicto en cierta medida es urgente de resolver, se puede pasar por alto la autorización del Congreso y podría, eventualmente, prestarse para una arbitrariedad o apreciación subjetiva unipersonal. En consecuencia cabe detallar y describir mejor este punto, pues no basta con informar al Senado de la causa de salida de estas tropas dentro de las 48 horas siguientes y una vez que ya se produjo.

Siguiendo en el mismo numeral y en la **letra “l”**, respecto a la “Definición de tropa”, el proyecto señala que para los efectos de esta ley, “*se considerará tropa a todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número y organización, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio. El inciso segundo del artículo, por su parte, extiende la aplicación del concepto de tropa del artículo 14 al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que entre o salga del territorio nacional en los términos descritos en esta ley*”⁹. Esto, si bien puede dar solución a problemas de interpretación en la aplicación de la presente ley, podría eventualmente prestarse para la confusión de roles entre las Fuerzas Armadas, propiamente tales, y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Es indispensable separar aguas, en cuanto a evitar que en cualquier escenario o contingencia, producto de un acomodo legal, se dé la militarización de las policías y/o la policialización del ámbito militar.

Por último, y en relación al “*Financiamiento*”, **letra “m”** del mismo numeral, el proyecto menciona que “*en cuanto al modo como se financiarán los gastos que irrogue la aplicación de la ley, el proyecto señala que esto se hará con cargo al presupuesto vigente de las respectivas instituciones. Sin embargo (agrega), se establece una excepción respecto de los gastos que suponga la salida de tropas nacionales del territorio de la República para participar en las operaciones de paz a que se refiere el Párrafo 2º del Título II de esta ley, los que deberán ser financiados con los recursos que otorgue para tales efectos el Fondo para Misiones de Paz*”¹⁰.

⁸ *Ibíd.* P.19

⁹ *Ibíd.* Pp.20-21

¹⁰ *Ibíd.* P.21.

Respecto a este punto, cabe poner el acento en que los informes de costos materiales y financieros, deben ser públicos y dar cuenta detallada del total de los gastos incurridos, más allá de que algunos lo vean como una inversión país. Es imprescindible conocer públicamente y de forma oportuna, cuánto le costó o costará al país el participar en una determinada operación de paz.

III. COMENTARIO FINAL

Como ya se ha referido, el presente proyecto de ley refleja -sin lugar a dudas- la doctrina del Estado de Chile sobre la participación de tropas nacionales en operaciones de paz.

Entre los aspectos destacables, podemos mencionar: 1) La modificación a la Ley N° 19.067, que responde a la necesidad de reorganizar, de un modo más preciso, las políticas sobre la participación chilena en las operaciones de paz. 2) Incorpora, al margen de la actualización, elementos claves y novedosos. Lo son, por ejemplo: el tipificar los tipos de salida de tropas; el deseo de contar con una Comisión de Análisis sobre Operaciones de Paz, como órgano de consulta y asesoría especializada; el establecer un límite temporal para la participación en operaciones de paz, lo que pone ajustes a los actuales problemas sobre el retiro de tropas; el espíritu de entrega de Información, transparencia, durante el cumplimiento de las misiones y después de concluidas; y, el intento de dar respuesta al tema siempre controversial de los costos de las operaciones de paz.

Por otra parte, quedan pendientes los temas expuestos en el punto “c” representados en la descripción del articulado del proyecto y donde hicimos algunos alcances o críticas a algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista cabría profundizar, aclarar o, lisa y llanamente, corregir.

Como tema no expuesto, o ausencia importante, llama la atención la reducción al ámbito de “tropas” de la participación chilena en operaciones de paz. Creemos que el tema de la participación civil es un tema no menor y que, de alguna forma, es la gran deuda de este proyecto de ley.

Este planteamiento se justifica en el hecho de que la participación de la ONU, con sus agencias y organismos dependientes, plantea de forma cada vez más decisiva un giro en lo que tradicionalmente se ha concebido como una operación militar para la pacificación. Por esto, la coparticipación es cada día más importante para el logro de los objetivos de una misión de paz, por lo que resulta importante promover la cooperación, la coordinación y la integración entre lo civil y lo militar, de manera de no estorbarse y procurar, en definitiva, el logro de los objetivos de la misión.

Lo anterior, tiene directa relación con lo que acontece actualmente en las operaciones de paz, en el sentido de que son muchas las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras como las Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV) que están jugando un rol importante en zonas de conflictos. Estas agencias civiles chilenas que participan en operaciones de paz, bajo las modalidades señaladas, deberán ser tomadas en cuenta para evitar acciones dispersas, riesgos de muertes o accidentes y fallas en la unidad de esfuerzo.

Con todo esto, resulta indispensable una política particular, para y con los civiles que participan en operaciones de paz. Como se entienda una misión clásica de fuerza militar, más amplia o más reducida en sus labores, igualmente requiere de una interrelación con otros componentes humanos en acción; además, cabe consignar que las operaciones de

paz atraviesan una ampliación y una diversificación de tareas que no pueden soslayarse y menos reducirse sólo a la esfera militar. En un horizonte cercano, las OPAZ se situarán cada vez más en el campo de las misiones humanitarias donde el papel de los civiles será más relevante. Por lo tanto, se requiere una mayor concertación de esfuerzos en ese sentido y trabajar, por ejemplo, con ONG u otras entidades dispuestas a ir a estas misiones. Del mismo modo, ver cómo se puede pensar en una fuerza *stand by* de civiles y que exista de forma paralela a las preparadas y entrenadas por parte del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, CECOPAC. Es necesario, insistimos, la conjugación e incorporación de otros sectores sensibles y de jóvenes profesionales, con otra formación y mirada, que quieran participar directamente en las OPAZ o aportar en estudios, investigaciones o asesorías en tales materias.

Por último, y al margen de apostar o no a que las operaciones de paz constituyen la herramienta para la mantención de la seguridad y la paz internacional, esperamos que los países miembros de las Naciones Unidas, en lo específico Chile, tengan a la brevedad propuestas diplomáticas más decidoras en cuanto a las causas más profundas de los conflictos (fortificación de la diplomacia preventiva); léanse, por ejemplo, políticas que vayan en dirección de corregir la desestabilización económica, la injusticia social, la opresión política, las catástrofes en salud y medioambientales y, concluyentemente, un compromiso mayor con la Seguridad Humana. Hoy cabe más que nunca pensar si las Naciones Unidas han cumplido con las expectativas de quienes la crearon en 1945, si siguen vigentes sus postulados, si será esta organización eficaz y eficiente para enfrentar los problemas, riesgos o amenazas del siglo XXI; si son válidos los esquemas de seguridad establecidos durante la guerra fría, cuáles son los roles de las fuerzas armadas en este nuevo escenario, son muchas las interrogantes que debemos plantearnos. Creemos que cabe considerar con más fuerza y decisión a la Red de Seguridad Humana, de la que Chile es parte, y fortalecer esta asociación cuyo propósito es promover el concepto de seguridad centrado en las personas. Creemos, en definitiva, que esto ayudará a superar el riesgo de la militarización que consiste en suponer que todos los problemas de la seguridad son de carácter militar, lo que ya ha sido sobrepasado por los acontecimientos **CEE**