

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL RECAIDO EN EL PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N° 19.067 Y ESTABLECE NORMAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE TROPAS CHILENAS EN OPERACIONES DE PAZ.

BOLETÍN N° 5.068-10(S)

HONORABLE CÁMARA:

La **Comisión de Defensa Nacional** viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un mensaje, con urgencia calificada de “simple”, de la cual se dio cuenta en la Sala el martes 3 de junio del año en curso.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto, determinada por la Cámara de Origen, es regular la participación de tropas nacionales en operaciones de paz y actualizar normas sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República.

2) Normas de carácter orgánico constitucional.

No existen normas que revistan tal carácter.

3) Normas de quórum calificado.

No existen normas que revistan tal carácter.

4) Normas que requieren trámite de Hacienda.

Se encuentra en esta situación el artículo 2° del proyecto de ley.

5) El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad.

En sesión 71ª, de 13 de mayo de 2008 se aprobó en general por unanimidad.

Votaron por la afirmativa la Diputada señora Cristi, doña María Angélica y los Diputados señores Burgos, Cardemil, Correa y Fuentealba.

6) Se designó Diputada Informante a la señora Cristi, doña María Angélica.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración del señor Subsecretario de Guerra, don Gonzalo García, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, General de Aviación (A) señor Iván Fabry; el Jefe del Área Internacional del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Capitán de Navío señor Antonio Idiáquez; el Jefe de Operaciones de Paz, Coronel Valentín Segura, la Mayor señora Paula Videla y los asesores del Ministerio de Defensa, señores Ricardo Rincón, Boris Yopo y Juan Esteban Montes.

I.- RESUMEN DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

El mensaje señala que el proyecto de ley se originó en el trabajo de una Comisión Especial del Senado, presidida por el Honorable Senador Sergio Romero Pizarro, y compuesta por los Honorables 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.

Agrega que esta Comisión desarrolló un profundo proceso de análisis y debate sobre los temas de su mandato, de donde surgieron los fundamentos que sustentan este proyecto de ley. Siendo así, en este Mensaje queda reflejada la doctrina del Estado de Chile sobre la participación de tropas nacionales en operaciones de paz, materia que por primera vez se incorpora a una ley de la República. La doctrina aquí expresada debe guiar el espíritu de las decisiones que se adopten en relación con ella.

Destaca el Ejecutivo que el escenario internacional contemporáneo se distingue significativamente del escenario vigente durante la guerra fría. Un proceso de globalización de los mercados y de las comunicaciones reemplazó la división por bloques ideológicos y zonas de influencia. Es cierto que no ha habido una globalización política semejante, pero también es claro que, por una parte, se ha atravesado una nueva fase en el proceso de globalización del estado con la aparición de nuevas unidades estatales soberanas y, a la vez, han aumentado su gravitación las instancias supranacionales de poder y las organizaciones multilaterales. El equilibrio entre las dos grandes potencias que dominaban el escenario internacional desde 1945 y la inamovilidad asociada a sus respectivas alianzas fueron reemplazados, después de 1989, por relaciones de poder muy asimétricas y por una gran fluidez en las coaliciones.

Expresa el mensaje que, como consecuencia, el conflicto internacional contemporáneo es también diferente y las formas de su regulación por medio del empleo de fuerzas internacionales de paz han variado sustantivamente desde 1989. Añade que la guerra fría se inauguró casi coincidentemente en el tiempo con el nacimiento de las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas. Durante ese período, las operaciones de paz se caracterizaron por atender conflictos entre Estados –con la excepción de la misión en la guerra civil que asoló el Congo belga en 1964-; fueron operaciones esencialmente de mantenimiento de la paz, y se trató siempre de operaciones que se propusieron objetivos limitados, básicamente de tipo militar.

En este nuevo escenario internacional persisten, sin duda, problemáticas bélicas antiguas, pero hay nuevas formas de empleo de la fuerza

estatal y no estatal, y nuevas formas de violencia. Por lo mismo, el empleo de fuerzas internacionales de paz, particularmente en operaciones dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha adquirido también nuevos rasgos.

En general, agrega, se trata de operaciones orientadas, fundamentalmente, a enfrentar los efectos sobre la paz de conflictos cuya génesis es de carácter interno. Normalmente, se trata también de conflictos precedidos por una degradación de las capacidades del Estado y en que, por lo tanto, los actores en conflicto son menos orgánicos o institucionalizados. Suele tratarse de conflictos de larga duración y de carácter recurrente, es decir, que exhiben fases de calma y virulencia, ocurriendo que con cada nueva fase de virulencia el conflicto emerge en peores condiciones que la vez precedente.

Indica el Gobierno que las causas de este tipo de confrontación son variadas. Desde luego, deben considerarse las condiciones de pobreza de la población. Sin embargo, la pobreza no es la causa única ni está siempre presente, pues igualmente importante son las causas asociadas a factores étnicos, políticos, religiosos y hasta culturales. Cualquiera sea la causa o el conjunto de causas desencadenante de un conflicto contemporáneo, lo que aparece como un elemento estable es la aparición de crisis humanitarias o el riesgo cierto de que ellas aparezcan. En este tipo de conflictos, es fácil que la etapa inicial de confrontación entre grupos o facciones dirigentes derive hacia una fase de violencia masiva y arbitraria en la cual basta que alguien mate para que todos maten. En este cuadro, las condiciones para el empleo de fuerzas internacionales de paz se hacen ostensiblemente más complejas que aquellas en que los “cascos azules” solían desenvolverse durante la guerra fría. Estamos, entonces, frente al desafío de operaciones de paz distintas en un escenario internacional también muy diferente al de la segunda mitad del siglo pasado.

En la actualidad, continúa el mensaje, y salvo para pocos y excepcionales casos, ya no es posible sostener políticas permanentes de neutralidad o aislacionismo. La participación en los mercados globales y el compromiso frente a los desafíos mundiales, son factores más ligados hoy que nunca. Desarrollo e influencia política no sólo dependen de tales políticas, sino que en gran medida desarrollo e influencia política se requieren entre sí.

Indica el Ejecutivo que, si bien el desarrollo nunca ha dependido sólo de factores económicos, esta verdad es más vigente hoy que en el pasado. Del mismo modo, desenvolverse exitosamente en el escenario internacional contemporáneo no es posible sólo sobre la base de la consistencia interna del Estado, sino que se requiere colaboración en el sistema internacional y participación activa en los regímenes que institucionalizan acuerdos y compromisos para aspirar a mayores grados de influencia política. Es la estrecha relación entre estos componentes de la acción estatal y nacional lo que mejora las posibilidades de éxito en el escenario internacional contemporáneo, lo que es particularmente claro en nuestro caso.

En lo que respecta al rol de Chile en las operaciones de paz, señala que tenemos una larga tradición en materia de cooperación para la paz y la seguridad internacional, incluso anterior a la vigencia de la Carta de Naciones Unidas.

Manifiesta el mensaje que, en efecto, desde la “Guerra del Chaco”, en 1935, cuando se creó la Comisión Mixta Neutral “Chaco Boreal” para la solución del conflicto entre Paraguay y Bolivia, el país ha tenido participación en los esfuerzos de la comunidad internacional por superar crisis entre los estados o dentro de ellos, según los tratados de los que Chile es parte y el Derecho Internacional.

Señala que hemos actuado, también, en misiones dispuestas por la Organización de Estados Americanos (OEA) y por acuerdos regionales específicos, como la misión de la OEA en el conflicto entre Honduras y El Salvador, de 1969; la misión de la OEA en Nicaragua, de 1993, y la misión MOMEF, establecida por el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro (1942), en el conflicto entre Perú y Ecuador en la “Cordillera del Cóndor”, entre 1995 y 1998.

Agrega que, en operaciones de paz propiamente tales, comenzamos a participar en 1949, cuatro años después de la firma de la Carta de San Francisco de las Naciones Unidas, acto por medio del cual Chile reconoció este instrumento como el marco jurídico básico en que se sustenta la estructura de la paz y seguridad internacionales.

No obstante ello, añade, hasta 1990, Chile participó en sólo tres operaciones de paz de la ONU: la UNTSO, establecida en el Medio Oriente para controlar los acuerdos de cese del fuego, desde julio de 1948; la UNMOGIP para el conflicto entre India y Pakistán, desde enero de 1949, y la UNIFIL para el conflicto del Líbano, desde 1978. En cambio, a partir de 1990, Chile ha participado en dieciocho operaciones de paz, en los cinco continentes.

Indica que no es casualidad que esto haya sido así. Nuestra presencia en la fuerza internacional desplegada en Kuwait, tras la invasión iraquí en 1991, por primera vez con un contingente importante de tropas y equipo, fue el anticipo de una más profunda política de colaboración con la comunidad internacional, fundada tanto en la necesidad de buscar nuevos horizontes para nuestra economía como en el interés de renovar nuestro papel como miembro activo de ella una vez recuperada la democracia en el país. Esta política tuvo la virtud de ser perfectamente adecuada al cambio global que estaba en curso y, cinco años después, se tradujo en una expresión manifiesta de la voluntad del estado chileno por ampliar su participación en operaciones de paz.

Señala el mensaje que el decreto supremo N° 94, del 6 de noviembre de 1996, del Ministerio de Defensa Nacional, aprobó una política nacional para comprometer tropas y equipo en operaciones de paz, aunque circunscrita, en forma explícita, a la participación en operaciones establecidas según el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, es decir, misiones dispuestas por el Consejo de Seguridad sólo para el mantenimiento de la paz. Posteriormente, el decreto supremo N° 68, de la Subsecretaría de Guerra, del 14 de octubre de 1999, modificó la norma anterior y fijó un nuevo texto refundido, donde se amplía la participación de Chile en las operaciones de paz en el sentido de ejecutarlas bajo algunas de las atribuciones contempladas en el Capítulo VII de la Carta, es decir, misiones dispuestas para imponer la paz, aunque siempre restringiendo ciertas materias allí contempladas.

Hace presente el Ejecutivo que el contenido de ambos decretos fue recogido y contextualizado en los libros de la Defensa Nacional de los años 1997 y 2002, respectivamente.

Agrega el mensaje que, como se ve, en la evolución de esta política desde 1990 a la fecha, ha sido crecientemente manifiesta la interrelación entre una economía abierta al exterior que supone una nueva condición estructural, un desenvolvimiento activo en el sistema internacional y la seguridad de nuestro propio país. Añade que hemos ido entendiendo, y expresando tanto en nuestra política exterior como de defensa, la correlación positiva existente entre esos tres elementos: 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. No podemos transferir permanentemente esta responsabilidad a otros, tanto porque la paz y la estabilidad internacionales están en nuestro propio interés como porque nos será demandado hacernos cargo de una parte del costo por mantenerlas o imponerlas.

Indica el Gobierno que es una responsabilidad que debemos asumir según lo que somos: un país en vías de desarrollo, con limitaciones evidentes para actuar en el escenario global. Sin embargo, 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.

Agrega el mensaje que es evidente que nuestra contribución con tropas a una operación de paz determinada exige aquilatar cuidadosamente los bienes en juego, la envergadura de los riesgos interpuestos, y las capacidades y recursos que se pueden comprometer para enfrentarlos sin afectar otros fines.

Añade que todo ello está en el fundamento del interés nacional. De aquí su naturaleza variable y la dificultad para precisarlo. En esencia, el interés nacional es un concepto político y está entregado, por eso, a la definición de instancias estatales dotadas para identificar los bienes a cautelar, sopesar los riesgos involucrados y comprometer recursos nacionales.

Explica el mensaje que, hasta hace poco, el interés nacional se concibió circunscrito por criterios que parecían más o menos objetivos: la proximidad de la causa, la inmediatez del efecto, la materialidad del bien involucrado, la limitación del riesgo. Sin embargo, estos criterios han evolucionado y su objetivación resulta cada vez más esquiva. En el escenario internacional contemporáneo, la causa no requiere ser próxima para hacer sentir sus consecuencias, el efecto puede no ser inmediato y focalizado sino diferido y difuso, la sustancia del bien puede ser tangible o intangible, la limitación del riesgo ya no justifica nuestra ausencia en la solución de un conflicto que puede repercutir significativamente en el desenvolvimiento del país.

Indica el Ejecutivo que, no obstante, el sentido del interés nacional no debe nunca perderse en el conjunto de fundamentos con que se respalde la decisión de participar en una operación de paz. Ese sentido varía dentro de límites establecidos por nuestros compromisos con el sistema internacional y, particularmente, con las Naciones Unidas; nuestras responsabilidades como estado miembro con la preservación, recuperación y mantenimiento de la paz internacional; nuestras capacidades para actuar en zonas geográficas lejanas; y nuestras aspiraciones como sociedad y como estado. En consecuencia, la decisión de participar en una operación de paz ha de justificarse según se determine políticamente dónde están o cuáles son esos límites.

En otro orden de ideas, señala que las políticas públicas y operaciones de paz son una función que corresponde al Gobierno y al Congreso Nacional, actuando cada uno en la órbita de sus competencias, pero coordinándose adecuadamente entre ellos; en esta materia, esto se realiza entre el Gobierno y el Senado.

Agrega que esta adecuada coordinación demanda satisfacer a lo menos tres condiciones: primero, un plazo prudente y adecuado para que el Senado conozca los fundamentos del Gobierno para concurrir a una operación de paz; segundo, la disponibilidad de información suficiente y útil sobre todos los aspectos involucrados en una operación de paz a la que el Gobierno considere oportuno concurrir o sobre los aspectos que sean necesarios para una autorización de prórroga con el objeto de mantenerse en la misma; y, tercero, la disponibilidad de canales técnicos y políticos expeditos entre el Gobierno y el Senado para evacuar consultas y opiniones en el proceso de conocimiento y debate en esa cámara del Congreso Nacional.

Indica que para la política exterior de nuestro país, cuya conducción está entregada al Presidente de la República por el artículo 32, N° 15°, de la Constitución Política, y que coordina y ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores, las operaciones de paz contemporáneas son un instrumento eficaz de promoción de la paz, los derechos humanos, la acción humanitaria, la restauración de capacidades estatales en estados en crisis y el establecimiento y consolidación de la democracia.

Hace presente el mensaje que la participación en operaciones de paz confiere a Chile estatura internacional. Ellas nos permiten desenvolvemos en el ambiente multilateral para converger con otros estados tras el mismo propósito de fortalecer las condiciones de paz y estabilidad internacionales que son parte de nuestro interés nacional. En este marco, la capacidad para ser agente de esa convergencia depende, en parte, de una institucionalidad estatal idónea para convertir la habilidad diplomática en influencia y, en parte también, de la predisposición del Estado para respaldar la influencia con fuerzas integradas a un despliegue internacional y con inversión financiera para contribuir, a su medida, con su sostenimiento.

Agrega que, pese a que prioritariamente la responsabilidad del financiamiento de las operaciones de paz corresponde a las Naciones Unidas, una creciente participación en este tipo de misiones supone que el país pueda incurrir en un cierto gasto, en todo caso limitado. Naturalmente, los costos económicos requieren ser cuantificados lo más acertadamente posible.

Añade el mensaje que, a su vez, para la política de defensa, las operaciones de paz son un instrumento de cooperación en materias de seguridad internacional. En función de ellas no sólo establecen nuevas relaciones profesionales nuestras Fuerzas Armadas con sus contrapartes de terceros países, sino que nuestra gravitación en instancias multilaterales relacionadas con una operación de paz determinada aumenta proporcionalmente a la envergadura de nuestra presencia militar en la misión de que se trate. Asimismo, las operaciones de paz constituyen una forma crecientemente extendida de empleo de los medios militares. Como se sabe, el empleo de los medios materiales se reserva a una facultad del Presidente de la República, según el artículo 32, N° 19°, de la Constitución Política. Ello es así porque, en general, el empleo de medios militares, tropas y equipos en operaciones de paz tiene un beneficio directo para las Fuerzas Armadas, lo que en nuestro caso se confirma en plenitud.

En efecto, señala, 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.

Finalmente, indica que las operaciones de paz ofrecen a nuestras Fuerzas Armadas una oportunidad única para la interacción con civiles, no sólo por el desafío de insertarse y desenvolverse en sociedades foráneas, sino por la naturaleza de misiones que tienen en la fuerza militar su componente esencial, pero que requieren la incorporación de componentes policiales y civiles nacionales para alcanzar objetivos hoy imposibles de reducir a los puramente militares. Precisamente por ello, a la luz de la política nacional de operaciones de paz, se creó, el 15 de julio de 2002, el Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) destinado a instruir y entrenar al personal militar, policial y civil que participará en operaciones de paz. Este Centro es también una herramienta poderosa de cooperación con otros países, ya que entrena a personal militar y civil extranjero. Lleva, además, un registro de los acuerdos e iniciativas internacionales en materia de operaciones de paz que sean de interés para el Ministerio de Defensa Nacional, del que depende orgánicamente, y efectúa su seguimiento.

Muchos estados consideran instancias de cooperación civil-militar en operaciones de paz, y el propio trabajo entre fuerzas militares desplegadas en una misión y las organizaciones no gubernamentales que pueden encontrarse ya instaladas en los lugares de conflicto al momento del despliegue ha tenido una importante evolución en el último tiempo. El CECOPAC es un instrumento importante del Estado en esta perspectiva.

Hace presente el mensaje, que la ejecución de una operación de paz requiere de una resolución dictada por el Consejo de Seguridad de la ONU. Las resoluciones señaladas definen los alcances y el tipo de las operaciones, el país o la zona donde se desarrollarán y su mandato.

Recuerda que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas procede, para el desempeño de sus funciones, de acuerdo a los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta. Añade que dos de los Capítulos regulan en forma específica las operaciones militares en pro de la paz en el mundo. El Capítulo VI regula las operaciones consideradas propiamente de mantenimiento de la paz y el Capítulo VII regula las acciones en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma y actos de agresión. En términos generales, las diferencias radican en que las operaciones ejecutadas según el Capítulo VI no implican uso de la fuerza coercitiva, autorizada sólo en situaciones de legítima defensa, mientras que las que se ejecutan de acuerdo con el capítulo VII comprenden específicamente la acción coercitiva. Un tercer capítulo, el VIII, se refiere a Acuerdos u Organismos Regionales que son compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y que también pueden emprender operaciones de paz.

Hace presente el mensaje, que en el derecho comparado, la legislación de la mayoría de los estados considera las operaciones de paz como parte de su proyección internacional, de la política exterior y de defensa. Las diversas normativas plantean una serie de requisitos para su autorización, entre las que se encuentran la legalidad internacional, el plazo y modalidades de la salida de tropas, legislándose sobre fuerzas de mantenimiento de la paz, de interposición y de ayuda humanitaria.

Añade que una preocupación generalizada entre los países contribuyentes con personal y medios a las operaciones de paz es el tema de la duración de las mismas, así como el momento y forma de su término. Abordar esta materia requiere identificar objetivos, precisar etapas, establecer indicadores de la evolución de la misión, disponer de herramientas de seguimiento y de información, y mantener enlaces expeditos y oportunos para facilitar la toma de decisiones, tanto en el seno del estado como con los demás estados participantes en una operación de paz.

Finalmente, indica que esta y las demás materias pertinentes a un adecuado marco institucional que permita regular mejor la entrada de tropas extranjeras al país y la salida de tropas nacionales al exterior, particularmente para participar en operaciones de paz bajo los acuerdos internacionales ya mencionados, se abordan en el presente proyecto.

II. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

El proyecto de ley aprobado por el Senado está constituido por dos artículos permanentes, cada uno de los cuales será analizado en el capítulo de este informe referido a la discusión particular.

A modo de síntesis, cabe hacer presente que entre los principales cambios efectuados en el Senado se cuentan los siguientes:

1) En lo que dice relación con la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, (artículos 8° y 19), se aclara la calidad de permanente de esta Comisión al usar el vocablo "establecerá" en vez de "convocará". Se dispuso que ella prestará asesoría en forma permanente a los Ministros de Relaciones

Exteriores y de Defensa Nacional. Asimismo, se cambió su nombre, de "Comisión de Análisis sobre Operaciones de Paz" a "Comisión Interministerial de Operaciones de Paz", a fin de reflejar mejor su carácter y funciones.

2) En el caso de los fundamentos de la solicitud presidencial para que el Senado autorice la salida de las tropas para que participen en operaciones de paz, se agregó el concepto de "seguridad de la Nación" además del concepto de interés nacional, que ya existía en el proyecto original.

3) Respecto a las disposiciones referidas a la "salida rápida de fuerzas del territorio nacional" (artículo 9 inciso cuarto) en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero desplegadas en una misión de paz, el Senado dispuso que dicha Cámara deberá pronunciarse, con carácter vinculante, dentro del plazo de 48 horas desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento. El mensaje original disponía que el Presidente deberá informar al Senado de la salida de estas tropas dentro de las 48 horas siguientes a producida.

4) Respecto al período de participación de tropas chilenas en operaciones de paz, se reduce de seis a cuatro años el período máximo a partir de su autorización inicial. Asimismo, el Senado dispuso que, sólo en casos calificados, como de gran importancia para el interés nacional o la seguridad de la Nación, podrá excederse dicho plazo.

III.- DISPOSICIONES LEGALES QUE SE MODIFICAN.

La ley N°19.067, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo.

IV.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN, Y ACUERDOS ADOPTADOS.

1.- Discusión General.

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 71ª de fecha 13 de mayo del año en curso, con los votos favorables de la Diputada señora Cristi, doña María Angélica y los Diputados señores Burgos, Cardemil, Correa y Fuentealba.

Durante la discusión general el señor **Ministro de Defensa Nacional, don José Goñi**, manifestó que el objetivo de este proyecto es establecer un marco institucional adecuado para regular en mejor forma la entrada de tropas extranjeras al país, la salida de tropas nacionales al exterior y, muy especialmente, la salida de tropas chilenas a ser desplegadas en operaciones internacionales de paz.

La normativa actual consiste en un conjunto de instrumentos de distinto rango legal: por una parte, la ley N° 19.067, de 1991,

relativa a la entrada y salida de tropas. Por otra, sendos decretos supremos, de 1996 y 1999, sobre participación del Estado de Chile en operaciones de Capítulo VI -mantenimiento de la paz- y operaciones de Capítulo VII –imposición de la paz, respectivamente, y un Memorando de entendimiento entre Chile y el Secretario General de las Naciones Unidas para ser parte de la fuerzas de reserva o “stand by forces” que la ONU destina a misiones de paz.

De este conjunto normativo, llamó la atención sobre la ley N° 19.067 porque, en materia de operaciones de paz, constituyó un punto de inflexión para nuestra política de participación en este tipo de compromisos internacionales.

Sostuvo que Chile tiene una larga tradición en materia de cooperación para la paz y la seguridad internacional, que se retrotrae a la Guerra del Chaco, en 1935, cuando se creó la “Comisión Mixta Neutral del Chaco Boreal” para la solución del conflicto entre Paraguay y Bolivia. Añadió que, también, el país ha actuado en misiones dispuestas por la Organización de Estados Americanos (OEA), como la Misión de la OEA en el conflicto entre Honduras y El Salvador, de 1969, y la Misión de la OEA en Nicaragua, en 1993. En virtud de acuerdos regionales específicos: destacó nuestra participación en la MOMEPE (Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú), mecanismo garante establecido por el “Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro” firmado por Ecuador y Perú, en 1942, y activado tras el conflicto que los enfrentó durante 1995 en la “Cordillera del Cóndor”.

Chile comenzó a participar en operaciones de paz propiamente tales después de suscribir la Carta de San Francisco, que dio existencia a las Naciones Unidas. Sin embargo, hasta 1990, Chile participó en sólo tres operaciones de paz bajo mandato de la ONU: la UNTSO (organismo de las Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua entre Israel y sus vecinos árabes), de 1948, establecida en Oriente Medio para controlar los acuerdos de cese del fuego entre el naciente Estado de Israel y los países árabes de la región; la UNMOGIP (grupo de observadores militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán), de 1949, para el conflicto entre India y Pakistán; y la UNIFIL (fuerza provisional de las Naciones Unidas en el Líbano), de 1978, para el conflicto del Líbano.

Indicó que en algunas de estas misiones nuestro país se ha mantenido de manera ininterrumpida, pero en todas ellas, y hasta 1991, nuestra contribución a Naciones Unidas ha sido de observadores, no de contingentes.

Desde 1991, en cambio, no sólo hemos ampliado el espectro de misiones en las que hemos estado participando, sino que en algunas de ellas hemos contribuido también con contingentes.

La presencia de una unidad de helicópteros de la FACH en la fuerza internacional desplegada en Kuwait, tras la primera Guerra del Golfo, en 1991, expresó la voluntad de Chile de impulsar una más profunda política de colaboración con la comunidad internacional, acorde con el interés de renovar nuestro papel como miembro activo de ésta una vez recuperada la democracia en el país y de aprovechar las oportunidades que, en condiciones de paz y seguridad, el incipiente proceso de globalización posibilitaba a nuestra economía.

Sin embargo, la ley N° 19.067, sobre entrada y salida de tropas, que se promulgó ese mismo año, no se hizo cargo -ni pudo hacerlo, por las limitaciones de la experiencia nacional en la contribución con contingentes a las operaciones de paz- de los alcances de esta nueva dimensión de la cooperación internacional.

Esto explica que, en noviembre de 1996, el Presidente de la República emitiera un “Instructivo sobre la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz” por medio del decreto supremo N° 94, de Defensa. La relevancia de este documento fue que consolidó el compromiso de nuestro país con las tareas de mantenimiento de la paz derivadas del Capítulo VI de la Carta de la ONU y estableció un conjunto de criterios precisos por el cual se guiarían en adelante los contingentes chilenos desplegados en este tipo de operaciones.

No obstante, la rápida evolución de las operaciones de paz en el mundo, fundamentalmente a raíz de los procesos de desarticulación de antiguos Estados como producto del fin de la guerra fría, llevó a que en octubre de 1999 el Presidente de la República emitiera un nuevo decreto supremo, a través de la Subsecretaría de Guerra, para ampliar el espectro de tareas de mantenimiento de la paz internacional a aquellas que también se derivan del Capítulo VII de la Carta de la ONU, es decir, las que se conocen como misiones de “imposición” de la paz. Esto permitió, por ejemplo, que Chile participara en la misión realizada en Timor Oriental, donde se cumplió una exitosa y reconocida labor con una unidad de helicópteros de la Brigada de Aviación del Ejército.

Para completar la incorporación de Chile a los instrumentos de la ONU destinados a velar por el mantenimiento de la paz en el mundo, en noviembre del mismo año 1999 se firmó un Memorando de Entendimiento con el Secretario General de la ONU para integrar fuerzas chilenas al sistema de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas.

El contenido de toda esta normativa fue recogido y contextualizado en los libros de la Defensa Nacional de 1997 y de 2002, respectivamente.

Con posterioridad, la situación en Haití a comienzos de 2004, que determinó una resolución del Consejo de Seguridad convocando a una urgente operación de paz para impedir una crisis humanitaria y a la que Chile respondió rápida y positivamente, supuso desafíos inéditos para nuestro país y nuestras instituciones armadas. El año pasado, el propio éxito de la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) y, particularmente, el buen desempeño de Chile dentro de esta misión, puso en evidencia la necesidad de tener normas más adecuadas a las existentes para enfrentar a futuro las operaciones de paz en que Chile participe. Para este objetivo, y para evaluar nuestra participación en Haití, el Senado creó una Comisión Especial, a la que el Ejecutivo se incorporó, bajo la dirección del Senador Sergio Romero.

El resultado de este excelente trabajo mancomunado fue un Informe Final conteniendo una serie de recomendaciones que el Ejecutivo recogió para elaborar un proyecto de ley que modifica la ley N° 19.067 y actualiza el conjunto del marco normativo vigente.

El proyecto se articula sobre la base de dos títulos: el primero, relativo a la entrada de tropas extranjeras al territorio de la República; y, el segundo, relativo a la salida de tropas nacionales del mismo.

Este segundo título se divide, a su vez, en dos párrafos: el primero, de carácter general, referido a la salida de tropas, y, el segundo, de carácter especial, destinado a establecer las normas jurídicas definitivas del Estado de Chile para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz bajo mandato de la ONU o en misiones equivalentes. Por último, el proyecto considera un epígrafe final: “Disposiciones Adicionales”, relativo a normas de complemento, pero de trascendental importancia y significado jurídico.

Este proyecto de ley representa, por primera vez en nuestra historia legislativa, la Doctrina del Estado de Chile sobre la materia.

La norma rectora, general y fundamental de esta iniciativa de ley es que el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de tropas nacionales fuera del mismo deberá ser autorizada por decreto supremo, expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores, previa solicitud presidencial sometida al acuerdo del Senado. Complementariamente, tratándose de la salida de tropas nacionales, ésta se hará siempre bajo el principio de inmunidad de jurisdicción, lo que significa que nuestras tropas, no obstante las normas de derecho internacional, estarán siempre sujetas en el extranjero a las leyes y reglamentos vigentes en Chile en todo lo que sea aplicable.

Naturalmente, el proyecto de ley contempla situaciones de excepción a aquella norma rectora, es decir, en las que no se requiere ni decreto supremo ni acuerdo previo del Senado para la salida de tropas chilenas al exterior, pero ellas están acotadas y claramente delimitadas en los artículos 2º, 3º y 5º.

El proyecto aborda básicamente los siguientes temas fundamentales:

1) Salida de Tropas Nacionales para participar en Operaciones de Paz. - El artículo 7º señala que la salida de nuestras tropas, en cualquiera de sus formas de organización o modalidades, para participar en operaciones de paz dispuestas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas o en el marco de tratados internacionales vigentes de los que seamos parte, será autorizada según el procedimiento contemplado en las normas especiales del Párrafo Dos del Título Dos del proyecto de ley, es decir, mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Defensa Nacional, y suscrito por el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo del Senado con la solicitud presidencial correspondiente.

2) Comisión Interministerial de Operaciones de Paz. - Dentro de las disposiciones del Párrafo Dos, el artículo 8º señala que el Presidente de la República establecerá una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz para asesorar en forma permanente a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional en la materia y servir de órgano de consulta y trabajo.

Su composición, convocatoria y funcionamiento serán fijados por el Presidente de la República mediante decreto supremo. Se refuerza así la institucionalidad nacional encargada de esta importante materia, manteniendo la preeminencia y supremacía jerárquica de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa en el ámbito de sus respectivas competencias y potestades legales, pero reforzándolos con un grupo especializado.

3) Solicitud presidencial y Fundamentos.- En su artículo 9º, el proyecto de ley establece que “El Presidente de la República solicitará el acuerdo del Senado para la salida de tropas...” destinadas a su despliegue en operaciones de paz. Y en su inciso segundo, se precisan los elementos que deberán componer el fundamento de dicha solicitud: a) la exposición del mandato de la Organización de las Naciones Unidas o el requerimiento efectuado a Chile conforme al tratado vigente de que sea parte; b) una explicitación de los objetivos perseguidos y del modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados; c) el plazo por el que se hace la solicitud; d) una exposición de las normas de empleo de la fuerza en el marco del mandato o solicitud; e) la descripción de las tropas a ser desplegadas; f) la organización del mando del contingente nacional y su equipamiento y material de apoyo; y g) la estimación global del costo financiero de la participación nacional en la operación, incluidas las donaciones en dinero o especies a ser realizadas en la misión de paz, y las fuentes de su financiamiento.

El fundamento de la solicitud presidencial es detalladamente riguroso en los antecedentes que debe acompañar, de manera que el Senado pueda pronunciarse con la máxima información posible y disponible. La Comisión Interministerial tendrá la tarea de preparar y proponer a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional los informes relativos al fundamento de la solicitud que eleve al Senado el Presidente de la República.

4) Fuerzas combinadas.- El proyecto también regula, en su artículo 9º, inciso tercero, el empleo en operaciones de paz de fuerzas combinadas, esto es, fuerzas compuestas por contingentes de Chile y uno o más países que actúan conjuntamente en un mismo teatro de operaciones. En este caso, la salida de nuestras tropas estará sujeta a la condición suspensiva de que los Estados con cuyas tropas se participa combinadamente hayan autorizado la salida de sus propios contingentes. Esto, y para salvaguardar el principio de soberanía, sin perjuicio de que Chile decida participar independientemente en la operación de paz a que la fuerza combinada hubiese estado destinada.

5) Acuerdo del Senado.- Frente a la solicitud presidencial, el proyecto establece, en su artículo 10, las alternativas de decisión del Senado - aprobación o rechazo sin enmiendas o condiciones-, el plazo para su pronunciamiento –fijado en 30 días corridos-, los efectos en caso de silencio, si lo hubiere, el quórum de aprobación o rechazo –establecido en la mayoría de Senadores presentes- y los períodos por el que se otorga la autorización, de acontecer así, y que detallaremos más adelante.

Es decir, se regula en detalle el proceso de aprobación y consulta al Senado, transparentando y legitimando aún más la decisión del Estado, cualquiera ésta sea.

6) Período de la autorización del Senado.- Debe destacarse que, de acuerdo con el artículo 10, inciso segundo, del proyecto de ley, el Senado puede otorgar su autorización de diferentes formas: a) por todo el período que dure la misión; b) por un período no superior a cuatro años, o c) por sucesivas solicitudes anuales de prórroga a partir de la primera autorización de salida de tropas para una Operación de Paz determinada.

7) Autorización rápida de salida de tropas.- El proyecto al establecerse un mecanismo de autorización rápida de salida de tropas en tres casos de excepción. Frente a estas situaciones excepcionales, que no podrían estar sujetas a los procedimientos normales del Título II, el Senado deberá pronunciarse, en conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 53 de la Constitución Política, dentro de un plazo que el proyecto de ley establece en 48 horas desde que el Presidente de la República le eleva su solicitud.

El primer caso de excepción es regulado por el artículo 9º, inciso cuarto, y alude a una situación de inminente peligro para la vida del personal que conforma el contingente chileno desplegado en una misión de paz frente a la cual se requiera enviar de manera urgente tropas nacionales a fin de proteger a ese contingente o facilitar su evacuación.

Las otras dos situaciones excepcionales se encuentran reguladas por las letras a) y b) del artículo 15 que facultan al Presidente de la República a disponer la rápida o inmediata salida de tropas nacionales cuando: a) Se trate de proteger, rescatar o evacuar a personas no combatientes ni armadas de nacionalidad chilena que se encuentren en una zona de conflicto con peligro inminente para sus vidas; y b) Se acoja la solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU para que sus Estados miembros envíen con urgencia tropas para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado y se requiera que dichas tropas se desplieguen de manera inmediata.

En todos los demás casos, la salida de tropas se rige por el procedimiento normal establecido en el Título II de este proyecto de ley, es decir, solicitud presidencial fundada, plazo de 30 días corridos para el pronunciamiento del Senado, y decreto supremo expedido con las firmas del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministro de Defensa Nacional.

8) Información.- El artículo 18º establece que los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional informarán conjuntamente al Senado y a la Cámara de Diputados, en el mes de marzo de cada año, respecto de tres cuestiones: primero, sobre toda entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales del mismo durante el año calendario anterior; segundo, sobre la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales del mismo previstas para el año en curso, y que digan relación con la ejecución de ejercicios militares regulados por la presente ley; y, tercero, sobre la situación de las principales misiones de paz que la ONU lleve a cabo en el mundo, con particular énfasis en las que eventualmente pueda participar Chile.

Sin embargo, la información al poder Legislativo no queda limitada a estos informes permanentes, periódicos y conjuntos de los Ministerios señalados. En su artículo 13, el proyecto establece, también, que durante el

período de una OPAZ, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa remitirán en conjunto al Senado, a lo menos semestralmente, un informe de situación sobre la misma, describiendo las condiciones en que se desarrolla, el estado de avance en el cumplimiento de sus objetivos y las actividades realizadas por nuestras tropas.

Esta misma disposición (artículo 13) señala, además, que una vez concluida la participación de nuestras tropas en una OPAZ, el Presidente de la República deberá enviar un informe al Senado en que detalle sus resultados, nivel de logro de los objetivos propuestos, situación del personal y costos materiales y financieros de la operación.

En relación con los casos excepcionales de salida de tropas, el Presidente de la República debe enviar al Senado -en el plazo de 15 días de concluida alguna operación de protección, rescate o evacuación de nuestras tropas o de civiles, nacionales o extranjeros- los correspondientes informes de resultados.

Finalmente, el proyecto establece que las autorizaciones que se otorguen en virtud de esta ley, salvo cuando se trate de la entrada de tropas extranjeras o salida de personal militar chileno a misiones o actividades que no requieren el acuerdo del Senado, deberán ser comunicadas tanto al Senado como a la Cámara de Diputados.

9) Revocación de autorización y repatriación de tropas.- El proyecto consagra la facultad presidencial de revocación de la autorización de entrada o salida de tropas, en todo momento, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Se dispone, asimismo, que el retorno de las tropas nacionales debe hacerse a la brevedad posible si fuese necesario, y en cualquier caso dentro del plazo de un año.

10) Definición legal de tropa.- Para los efectos de este proyecto de ley, el artículo 20 considera tropa a todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número u organización, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio.

Se trata de un concepto general que puede materializarse en las modalidades de “observador” o “contingente” y que el proyecto aplica, además, al personal de orden y seguridad pública que concurra a operaciones de paz.

11) Gastos y financiamiento.- En cuanto al modo como se financiarán los gastos que irrogue la aplicación de la ley, el proyecto señala que se hará con cargo al presupuesto vigente de las respectivas instituciones. Sin embargo, se establece una excepción respecto de los gastos que suponga la salida de tropas nacionales para ser desplegadas en operaciones de paz a que se refiere el Párrafo Dos del Título Dos del proyecto, los que deberán ser financiados con recursos del Fondo para Misiones de Paz aprobado anualmente en la Ley de Presupuestos del sector público.

El Jefe del Estado Mayor de la Armada de Chile, Vicealmirante, Sergio Robinson señaló que las modificaciones que el proyecto incorpora en lo relativo a operaciones de paz, contribuirán a la planificación, ejecución y control en este tipo de actividades.

Con todo, la normativa sobre salida e ingreso de tropas, contiene algunos aspectos que podrían afectar el desarrollo de actividades institucionales.

Es así como el artículo 20 del proyecto de ley establece define a tropa como *“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 del servicio”*.

Esta definición comprende un universo muy general, tal como cualquier integrante de la institución, que salga del país en acto del servicio; como también, cualquier extranjero de una institución de las F.F.A.A., que ingrese al territorio nacional.

Por otra parte, el proyecto contempla la emisión anual de dos informes al Congreso. En relación al informe que debe emitirse con ocasión de la salida e ingreso de tropas al país en el año anterior, indicó que con la definición de tropa se generará un extenso informe, que comprende más allá de lo que habitualmente se entiende por este concepto. A su vez, respecto al informe que debe emitirse a raíz de toda salida e ingreso de tropas del año en curso que tenga relación con ejercicios militares, podría entenderse que posteriormente no sería factible ejecutar ejercicios o actividades no consideradas en ese informe.

En virtud de lo expuesto, estimó conveniente modificar el concepto de tropa, de modo que comprenda solo a unidades operativas o unidades fundamentales (secciones, compañías), que ingresen o salgan del país, enmarcadas en operaciones de paz o ejercicios militares relevantes.

En caso que no se modifique dicho concepto, sugirió que los informes excluyan el ingreso o salida de personal comprendido en los artículos 2° y 5°, referidos a actividades educacionales, viajes de instrucción, actividades logísticas, actos de cortesía internacional y acuerdos de cooperación en materia de defensa.

Asimismo, sostuvo que es deseable que la nueva ley permita modificar, incorporar o cancelar actividades indicadas en este informe para poder realizar actividades inicialmente no planificadas que se generen durante el año en curso.

Consultado si las disposiciones contenidas en el proyecto afectan de algún modo a los viajes que realizan los funcionarios de la Armada que no están enmarcados en el ámbito de una operación de paz expresó que tales viajes no se verían comprendidos en esta ley.

Interrogado sobre el financiamiento de las operaciones de paz respondió que en el caso de Haití en un principio se hizo con fondos

institucionales, los que posteriormente han sido suplidos por aportes del Estado, que permiten cubrir en parte la reposición del material utilizado.

Con todo, tienen la misma preocupación expresada por el Ejército y la Aviación respecto a lo que ocurrirá el día en que la operación en Haití culmine y ya no cuenten con los flujos de recursos para mantenimiento y deban traer el material de vuelta al país.

El Comandante en Jefe del Ejército, General Oscar Izurieta, manifestó que el proyecto viene a superar una serie de vacíos que tiene la actual ley. Añadió que, en general, para el Ejército el proyecto resulta positivo, porque viene a superar vacíos que presentaba la actual legislación.

Sin embargo, añadió, existen aspectos puntuales del proyecto en los que prefieren una redacción más precisa.

Sostuvo que el proyecto dispone que el financiamiento de las operaciones se efectuará con cargo al presupuesto de las propias instituciones y con cargo al fondo para operaciones de paz, del Ministerio de Defensa Nacional, aprobado anualmente en la Ley de Presupuestos.

Estimó que debe explicitarse claramente que toda actividad que diga relación con la preparación y ejecución con una operación de paz debe ser financiada integralmente con el fondo mencionado anteriormente.

Además, indicó que resulta necesario revisar el concepto de tropa que consagra el proyecto. Al señalar que es tropa “*todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número,...*” podría ser tal una persona. En el caso del Ejército, viajan al extranjero, individualmente, una gran cantidad de funcionarios, lo que obligaría a incluir tales viajes en el informe anual que deberá efectuarse al Congreso Nacional.

Para su institución el concepto de tropa se refiere a una unidad, al menos a una escuadra o una patrulla, a un conjunto de hombres que se organizan para un propósito determinado.

Por otra parte, declaró que no resulta lo suficientemente clara aquella disposición que autoriza al Presidente de la República, en circunstancias especiales, a enviar tropas fuera del país, y que requiere la aprobación del Senado dentro de las primeras 48 horas, aprobación que es de carácter vinculante. Al respecto preguntó qué ocurrirá si se requiere esa autorización durante una semana distrital.

Asimismo, hizo presente que las operaciones de paz, cuando se prolongan en el tiempo producen una merma en el patrimonio de las instituciones.

Los fondos de operaciones de paz también debieran financiar la recuperación del material utilizado, porque suele ocurrir que sea más barato abandonar lo utilizado que traerlo de vuelta al país.

Añadió que por dificultades de orden burocrático se ven obligados a utilizar sus recursos en estas operaciones por largo tiempo, lo que va en desmedro de las propias instituciones.

A vía de ejemplo, informó que el Ejército retiró sus tres helicópteros Puma en Haití, porque ya cumplieron con su período de vida útil. Mientras estuvieron en ese país contaron con el soporte económico para operar, pero lo ocurrido significó una pérdida para el patrimonio del Ejército.

Por otra parte, hizo presente que el Ejército tiene 24 carros blindados. Declaró que cuando termine la operación en Haití no será conveniente traerlos de vuelta.

En resumen, concluyó que los problemas que se presentan son los siguientes: el desfase con que reciben los recursos por parte de Naciones Unidas y del Estado, lo que obliga a utilizar recursos de las propias instituciones y en segundo lugar el deterioro que significa la utilización intensiva de material del Ejército.

Recalcó que Naciones Unidas paga la operación de los helicópteros mientras operan.

El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, General del Aire Ricardo Ortega, expresó que junto con compartir las expresiones vertidas por los representantes de la Armada y del Ejército, añadió que comparten el contenido del proyecto.

Con todo, respecto al financiamiento, reiteró que compartían las aprensiones del Ejército. Hizo presente que la Fuerza Aérea rápidamente puede estar en condiciones de viajar al exterior. Sin embargo, para su institución resulta complejo aquello que dice relación con la restitución de los fondos utilizados.

Indicó que lapso que media entre la aprobación dada por Naciones Unidas para el reembolso de los recursos y el momento en que efectivamente son recibidos es demasiado largo.

Expresó que lo recomendable es que cuando se participa en una operación de paz ésta sea financiada desde un comienzo.

En relación a los informes que se deben hacer llegar al Congreso Nacional indicó que en el caso de la Fuerza Aérea durante el año 2007 hubo 465 decretos de comisión al extranjero, con un total de 629 funcionarios, quienes viajaron a cumplir distintos cursos, entrenamientos, simuladores, intercambio, etc. Agregó que entiende que no es la intención del legislador que las Fuerzas Armadas informen al Congreso de viajes de la naturaleza recién citada.

Respecto a la autorización inmediata que el proyecto exige del Senado en ciertas circunstancias preguntó quien pagará todos los costos en que se incurran en el evento en que la Cámara Alta en definitiva no preste la autorización solicitada.

Por otra parte, hizo referencia al fortalecimiento del estatuto jurídico de la tropa chilena que se encuentra en operaciones de paz. Señaló que en muchos casos se hacen operaciones en lugares donde no existe infraestructura, ni organizaciones jurídicas ni políticas o son muy precarias como ocurre en Haití. En virtud de lo expuesto estimó prudente reforzar la disposición del artículo 3° del título I del proyecto, ratificando que respecto del personal militar chileno en operaciones de paz se entenderá que rige siempre lo previsto en los artículos 1° y 2° del Código de Justicia Militar en concordancia con lo previsto en el artículo 5° del mismo Código, es decir, quedarán siempre sometidos a la jurisdicción penal y militar chilena.

Ello constituiría una garantía para el personal desplegado.

En relación con la demora que se registra en la devolución de los fondos utilizados en las operaciones de paz afirmó que ellos están en condiciones de tener aviones a disposición de una operación de paz en forma muy rápida. Sin embargo, la mantención de la operación de paz se efectúa inicialmente con recursos de la propia institución, en circunstancias que los aportes destinados a ello llegan con meses de atraso.

Sería conveniente que existiera un fondo para este tipo de operaciones que permita restituir de inmediato a las instituciones los recursos que se utilizan.

Añadió que en el caso de Haití existen pilotos que ya han estado en ese país en tres oportunidades.

El señor Subsecretario de Guerra, don Gonzalo García señaló que esta ley permitirá proyectar nuestro país a través de las operaciones de paz.

Recordó que el contenido actual del proyecto no es sólo de responsabilidad del Ejecutivo sino también del Senado, pues allí se introdujeron importantes modificaciones a éste.

El Gobierno no comparte alguna de las modificaciones que dicha Cámara efectuó.

Hizo presente que el mensaje se refiere, entre otras materias, a los gastos que generan el ingreso y la salida de tropas del país. No regula los costos adicionales que ello significa, los que se regulan a través de otras vías.

Además indicó que en la operación de paz en Haití desde junio de 2004 a diciembre de 2008 se han gastado o gastarán setenta y un millones de dólares, con cargo a Fondos de la Ley del Cobre; más sueldos en moneda nacional por un monto de treinta y cinco millones de dólares; un aporte del Ministerio de Hacienda por ocho millones de dólares y reembolsos por ochenta y cuatro millones de dólares.

Si no se consideran los sueldos en moneda nacional y los reembolsos resulta un monto de ochenta millones de dólares para los años antes citados, a los cuales debe descontarse todo el material que se recupera.

Destacó que en los primeros años la demora en obtener los fondos reembolsados alcanzaba a un año de tramitación. El año pasado el retraso alcanzó a los nueve meses. Actualmente el retraso llega a sesenta días.

Esta mejora se debe a la capacitación que se ha realizado al personal para que se especialice en recuperar fondos, dado la complejidad de la burocracia de Naciones Unidas.

A vía de ejemplo informó que hoy existen diez millones de dólares en la cuenta, que permite tener pagados los sueldos del personal que se desempeña en operaciones de paz hasta marzo de 2009.

En relación con las observaciones formuladas al concepto de “tropa” expresó que lo único que se hizo fue utilizar la definición de tropa que el propio Congreso Nacional configuró cuando se aprobó la ley N°19.067. Tal definición se redactó cuando aún no se conocían las operaciones de paz masivas.

Aseveró que la citada definición se puede mejorar a fin de hacerse cargo de los cuestionamientos planteados, a fin de restringir el concepto a lo que estrictamente se pretende regular.

Con todo, señaló que a su juicio con la actual redacción no existe el riesgo que se exija la autorización del Senado para la salida individual de un miembro de las Fuerzas Armadas.

Respecto a la modificación efectuada por el Senado en orden a otorgar un carácter vinculante a su pronunciamiento en relación a la medida adoptada por el Presidente de República de incrementar el número del contingente autorizado (artículo 9°) expresó que existe un problema de índole constitucional.

Por una parte, el artículo 53 N°5 de la Constitución otorga al Senado la facultad de prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran. Por otra, el numeral 10 del mismo artículo lo faculta para dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

Sin lugar a dudas, en el caso del numeral 5 se trata de un acuerdo vinculante y lo contrario ocurre en la hipótesis del numeral 10.

El problema radica en que el numeral 5 establece que si el Senado no se pronunciará dentro de 30 días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento.

Por ende, no se puede utilizar la función descrita en este numeral, dado que contempla ese plazo de 30 días.

Por ello, se eligió la vía del numeral 10. Con todo, estimó que resulta impropio otorgar un carácter vinculante a ese acuerdo.

Por último, respaldo la idea de potenciar el rol de la Cámara de Diputados en la realización de las operaciones de paz.

Consultado sobre si se financiará la reposición del material ocupado por las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz respondió que el Fondo para Misiones de Paz contempla el reacondicionamiento del material una vez que éste regrese al país.

El Subdirector de Carabineros, General Gustavo González manifestó que el proyecto de ley eleva el rango jerárquico de las disposiciones que regulan la participación de Carabineros en operaciones de paz, dado que ellos se regían por dos decretos supremos, de los años 1996 y 1999, y por un memorando de entendimiento del año 2000.

Declaró que resulta necesario precisar la función policial y militar en estas operaciones.

El proyecto de ley no distingue claramente entre una y otra función. Hasta la fecha, Carabineros no ha intervenido como tropa, sino como “expertos de misión”, cuya función y estatuto jurídico es distinto al de las “tropas”, conforme a las políticas de Naciones Unidas.

La aproximación que hace el artículo 14, que alude a los conceptos de “Tropa” y “Expertos en Misión u Observadores”, es insuficiente para los efectos anteriores, ya que sólo regula la salida del territorio nacional de unos y otros.

La función de los contingentes militares denominados “Tropa” (agrupación táctica), consiste en la imposición y mantenimiento de la paz. A su vez, el “Experto en Misión” (especialista individual), en donde se encuadran las policías, concurre para, sin que la enumeración resulte taxativa, entrenar, asesorar, coordinar y fiscalizar a las policías locales en funciones de seguridad y orden público, como a distintas instancias gubernamentales que la necesiten.

Únicamente puede considerarse por excepción en el concepto de tropa al personal de Carabineros que actúa en terreno como unidad orgánica comandada por oficiales, se despliegue en el restablecimiento y mantención del orden y la seguridad cumpliendo funciones policiales.

Al respecto sugirió considerar el despliegue rápido de fuerzas policiales, dentro de las atribuciones presidenciales especiales previstas en el artículo 15 del proyecto de ley, para integrarse a fuerzas de policía multinacionales.

Asimismo, indicó que se debe armonizar la estructura de la toma de decisiones, incluyendo en ésta al Ministerio encargado de la Seguridad Pública y a la Agencia Nacional de Inteligencia.

Es importante que el diseño de estas operaciones de paz considere los análisis de inteligencia de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), cuya 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 7º, inciso final de la Ley N°19.974.

Además, conforme a la modificación de la Constitución Política de la República, del año 2005, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública forman parte del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Por ello resulta necesario orgánicamente incluir la participación de la Secretaría de Estado respectiva en el articulado del proyecto (artículos 4º, 8º, 9º, 13, 16, 17, 18, 19 y 20).

Por ello, estimó conveniente consignar en el artículo 8º del proyecto que la Comisión de Análisis sobre Operaciones de Paz, tenga presente el análisis del Director de la Agencia Nacional de Inteligencia. Sin perjuicio de la facultad presidencial de designar a los miembros de la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, propuso que la ley prevea la integración del Director de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), así como representantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Además sugirió agregar en el inciso primero del artículo 9 la participación del Ministerio encargado de la seguridad pública en los términos que a continuación se sugieren: *“En los casos de despliegues de fuerzas de paz que involucren a fuerzas de orden y seguridad pública, también concurrirá a la firma el Ministro encargado de la seguridad pública.”*

Por su parte, en su inciso segundo, letra f), propuso sustituir su texto por el siguiente:

“La estructura de mando operacional dispuesta por la organización internacional en el terreno y el organigrama para el control operacional en Chile, distinguiendo entre funciones militares y policiales, además de su equipamiento y material de apoyo;”.

Por su parte, sugirió agregar al artículo 4º un inciso 2º que regule la salida de contingentes de Carabineros, cuando éstos se despliegan como unidades tácticas bajo sus propios mandos (tropas) para integrarse a las fuerzas de policía, en el contexto de la respectiva misión de paz, en los términos que a continuación se proponen:

“Excepcionalmente, tratándose de personal de Carabineros, que se despliegue en operaciones de paz conformando fuerzas de policías, comandadas en terreno por sus propios Oficiales, les será aplicable el procedimiento del inciso anterior, contando el decreto supremo respectivo con la firma del Ministro encargado de la seguridad pública.”.

En relación con lo dispuesto en el artículo 13 propuso incluir menciones a los “expertos en misión” y “Ministerio encargado de la seguridad pública”, como también al “personal desplegado de forma individual”; quedando su texto de la siguiente forma:

*“Durante el período en que tropas nacionales **o personal policial, estos últimos en su calidad de expertos en misión,** se encuentren fuera del territorio de la República, en operaciones de paz, **el Ministerio encargado de la seguridad pública y los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional,** remitirán en conjunto al Senado, a lo menos semestralmente, un informe de situación sobre las mismas. Dicho informe describirá las condiciones en las que se desarrolla la misión, el estado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la misma y las actividades realizadas tanto por las tropas nacionales, como por el **personal desplegado de forma individual.**”*

Por otra parte, respecto a lo dispuesto en el artículo 14 sugirió especificar que los "expertos en misión" no constituyen tropa y por tanto están sujetos a la tramitación normal de una comisión de servicio: *“En los casos que la salida del territorio de la República del personal militar o policial que participe en operaciones de paz, se realice de forma individual o como expertos en misión, la autorización se ajustará a los procedimientos de una comisión de servicio.”*

Por otra parte, propuso adecuar terminología técnica del proyecto, como el concepto “inmunidad de jurisdicción” y el concepto de “personas que no participan directamente en las hostilidades.”.

Es así como propuso incorporar en el artículo 6° una redacción que considere inmunidad de jurisdicción para el personal militar y policial: *“El personal militar y policial desplegado en una misión de paz, gozará de inmunidad de jurisdicción y permanecerá sujeto en el extranjero a las leyes, estatutos y reglamentos chilenos en todo lo que le sea aplicable y sin perjuicio de las normas de derecho internacional. En ningún caso el mando operacional multinacional podrá incidir en ascensos o sanciones disciplinarias del personal.”*

Asimismo, en el artículo 15 sugirió sustituir en la letra a) la expresión “no combatiente ni armada” por la de *“que no participan directamente de las hostilidades”*, para ajustarla a la denominación establecida en el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra.

Por último, en el artículo 20 del proyecto propuso considerar claramente el alcance excepcional del concepto “tropa” para Carabineros, sugiriendo la siguiente redacción: *“El concepto de “tropa” del inciso anterior se aplicará también al personal de Carabineros de Chile que salga del territorio nacional, en los casos en que dicho despliegue se efectúe en agrupaciones tácticas en terreno, comandadas por sus oficiales.”*

El **Diputado señor Cardemil** expresó que le preocupa que no exista referencia alguna a la Cámara de Diputados en esta materia. Consideró positivo que esta Corporación pudiera participar en forma más protagónica.

Sostuvo que el proyecto de ley sólo alude a la Cámara de manera tangencial en los artículos 6° y 18.

Estimó que lo ideal sería que la Cámara expresara su opinión en los mismos términos que el Senado, aunque declaró entender que podrían existir algunas limitaciones de orden constitucional sobre esta materia.

Anunció que efectuará una indicación al artículo 13 para incorporar a la Cámara a los órganos que deben recibir información sobre las operaciones de paz en las que participen tropas nacionales.

Por otra parte, valoró lo dispuesto en la letra g) del artículo 9, esto es, la obligación por parte del Presidente de la República de informar al Senado la estimación global del costo financiero de la participación nacional en la operación, incluidas las donaciones en dinero o especies a ser realizadas en la misión de paz, y las fuentes de su financiamiento.

El **Diputado señor Urrutia** declaró que este proyecto permaneció por más de un año en el Senado, por lo que no corresponde que se pretenda que esta Comisión lo despache en una sola sesión.

El **Diputado señor Burgos** manifestó compartir los planteamientos efectuados por los Diputados señores Cardemil y Urrutia.

Asimismo, hizo presente que tiene aprensiones respecto a la definición de “tropa” que contempla el artículo 20. Afirmó que a su entender no corresponde englobar en ese concepto al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

El **Diputado señor Ulloa** indicó que no comparte aquella modificación del proyecto tendiente a no consultar la opinión de las Fuerzas Armadas en un tema de esta naturaleza.

Expresó que si bien su opinión no es determinante, resulta necesaria. La salida o ingreso de tropas al país requiere conocer la opinión de nuestras Fuerzas Armadas.

El **Diputado señor Fuentealba** expresó que el artículo 2°, en su inciso primero, se refiere a actividades que son propias de las instituciones, por ello corresponde que sean financiadas con cargo al presupuesto de éstas.

Por su parte, el inciso segundo del artículo antes mencionado se refiere específicamente a las operaciones de paz y establece que éstas se financiarán íntegramente con los recursos del Fondo para Misiones de Paz aprobados anualmente en la Ley de Presupuestos.

Sin perjuicio de ello hizo presente que si el Ejército estima que las actividades a que se refiere el inciso primero debieran ser financiadas por el Fondo aludido debiera ello explicitarse en forma clara, para que la Comisión evalúe la forma en que puede recoger ese planteamiento.

Consideró importante que el Ejecutivo recoja las observaciones planteadas por los Comandantes en Jefe y que dicen relación con la suerte del material que se deteriora o se pierde durante las operaciones de paz.

El **Diputado señor Burgos** recordó que presentó una indicación para suprimir la expresión “vinculante” contenida en el inciso cuarto del artículo 9º. Ese inciso exige actualmente el “acuerdo vinculante” del Senado para que el Presidente de República pueda excepcionalmente, y sólo en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero desplegadas en una misión de paz, incrementar por un período no superior a cuarenta y cinco días el número del contingente autorizado, a fin de protegerlas o facilitar su evacuación.

El Senado cuando incorporó esa disposición invocó el artículo 53 N°10 de la Constitución. A su entender, el legislador, al otorgar un carácter vinculante a su acuerdo, está yendo más allá de lo que la propia Carta Fundamental establece.

El **Diputado señor Cardemil** sostuvo que la norma del artículo 9º debiera utilizar la misma terminología usada en el artículo 53 N°5 de la Constitución, esto es, debiera establecerse que el Senado prestará o negará su consentimiento a este acto del Presidente de la República.

Por otra parte, compartió las inquietudes planteadas por los Comandantes en Jefe respecto a la definición que el proyecto hace de “tropa”, dado que excede a lo que tradicionalmente se entiende por ésta.

Una aplicación estricta de este artículo llevaría a solicitar el acuerdo del Senado cada vez que un miembro de las Fuerzas Armadas viaje al extranjero.

La **Diputada Cristi, doña María Angélica** consultó si todos los viajes de los miembros de las Fuerzas Armadas se consideran misiones de paz.

Por otra parte, señaló que el artículo que exige el acuerdo vinculante” del Senado para que el Presidente de República pueda excepcionalmente, y sólo en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero desplegadas en una misión de paz, incrementar por un período no superior a cuarenta y cinco días el número del contingente autorizado, a fin de protegerlas o facilitar su evacuación, revelaría una cierta desconfianza en las autoridades llamadas a hacer uso de esa facultad.

A su entender, el informe que el Presidente de la República debe enviar al Senado, dentro de 15 días de concluida la operación de protección o evacuación es suficiente para superar la citada desconfianza.

A su vez preguntó cuánto ha significado para las Fuerzas Armadas las operaciones que se realizan en Haití y cuánto se demoran éstas en recuperar los recursos invertidos.

El señor Subsecretario de Guerra, don Gonzalo García, añadió que respecto a las observaciones formuladas por Carabineros los miembros de esa institución no saldrán del país como “tropa”. Esa es una decisión política que se ha adoptado como país.

Por ello, todas las observaciones referidas a la eventual salida del país de carabineros en carácter de tropa tendrían que ser descartadas.

En relación a la obligación de emitir informes, indicó que al intervenir Carabineros en su carácter de expertos están sujetos a la disposición de un oficial de Naciones Unidas. Lo que interesa para efectos del seguimiento de una operación de paz es el informe que emitan las Fuerzas Armadas que participan en tal operación y no el informe de situaciones policiales de orden puntual.

En cuanto al tema de inmunidad de jurisdicción explicó que existe un proyecto de ley en el Senado que crea un estatuto aplicable a los delegados extranjeros sobre inmunidad de jurisdicción. En el marco de esa discusión se han emitido informes sobre el alcance de tal inmunidad, que permiten constatar lo complejo del tema.

Afirmó que esa situación debe regularse en una ley específica sobre esa materia.

Añadió que las inmunidades de jurisdicción se regulan en el contrato que el país celebre con Naciones Unidas.

Reiteró que el Gobierno no enviará Carabineros como “tropa”. El país no soportaría un debate sobre el envío de carabineros en esa calidad en una operación de paz, en circunstancias de la situación de seguridad en nuestro propio país.

2.- Discusión Particular.

Artículo 1°

Numeral 1)

Esta disposición agrega expresamente en la ley N° 19.067 un epígrafe relativo a la entrada de tropas extranjeras al territorio de la República.

Sometida a votación, sin discusión, se aprobó por unanimidad.

Numeral 2)

Este artículo elimina la exigencia del informe de la institución de la Defensa Nacional que corresponda para la dictación del decreto supremo que autoriza la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, requisito que se reemplaza por un informe del Estado Mayor de la Defensa Nacional según lo contempla el artículo 19, nuevo.

Sometido a votación, sin debate, se aprobó por unanimidad.

Numeral 3)

Se modifica el artículo 2° en el sentido de ampliar los motivos en virtud de los cuales el ingreso puede ser autorizado por resolución del Ministro de Defensa y se elimina la exigencia del informe de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, requisito que se reemplaza por un informe del Estado Mayor de la Defensa Nacional según lo contempla el artículo 19, nuevo.

Sometido a votación, sin debate, se aprobó por unanimidad.

Numeral 4)

La disposición agrega un epígrafe que incorpora un Título II relativo a la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República.

Sometido a votación, sin discusión, se aprobó por unanimidad.

Numeral 5)

Se modifica el mecanismo para autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República.

La señora Cristi, doña María Angélica y los señores Cardemil y Fuentealba formularon indicación para intercalar, a continuación de las palabras “decreto supremo”, la expresión “firmado por el Presidente de la República”.

Sometido a votación el numeral, con la indicación propuesta, se aprobó por unanimidad.

Numeral 6)

Este artículo amplía los casos en que la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República se considerará comisión al extranjero, regulándose por las normas del Estatuto del Personal correspondiente.

Sometido a votación, sin debate, se aprobó por unanimidad.

Numeral 7)

Esta disposición traslada el actual artículo 6° de la ley como nuevo artículo 17 e introduce otras adecuaciones de forma.

Sometido a votación, sin debate, se aprobó, por unanimidad.

Numeral 8)

Esta disposición agrega un nuevo artículo 6° que establece expresamente la sujeción de las tropas nacionales que se encuentren en el extranjero a la legislación vigente en Chile, sin perjuicio de las normas de derecho internacional.

Los señores Bauer, Cardemil, Correa, Fuentealba y Ulloa formularon una indicación para suprimir la oración “en todo lo que les sea aplicable”.

Sometido a votación el numeral, con la indicación propuesta, se aprobó por unanimidad.

Numeral 9)

Este numeral propone incorporar un párrafo 2°, nuevo, relativo a normas especiales sobre la salida de tropas para participar en operaciones de paz.

La Comisión acordó votar por separado cada uno de los artículos que se incorporan en este párrafo 2°, nuevo.

Artículo 7° (contenido en el numeral 9)

El artículo establece que la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República para operaciones de paz, se regulará por las disposiciones de este párrafo, cualquiera sea su modalidad.

Sometido a votación el artículo, sin debate, se aprobó por unanimidad.

Artículo 8° (contenido en el numeral 9)

Se establece la creación de una comisión interministerial, de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, encargada de asesorar a ambos ministros, en materia de participación de tropas nacionales en operaciones de paz.

Los señores Bauer, Cardemil, Vargas y Ulloa formularon indicación para incorporar a continuación de la expresión “fijados”, la oración “por decreto supremo firmado” y para sustituir la frase “mediante decreto supremo” por la conjunción “y”.

Sometido a votación el artículo, con la indicación propuesta, se aprobó por unanimidad.

Artículo 9° (contenido en el numeral 9)

Establece el mecanismo a través del cual el Presidente de la República puede decretar la salida de tropas nacionales al extranjero, en misiones de paz.

La señora Cristi, doña María Angélica y los señores Bauer, Correa, Cardemil, Fuentealba, Vargas y Ulloa formularon indicación para agregar en el inciso segundo, a continuación de la frase “el fundamento de la solicitud”, la expresión *“de la que deberá enviarse copia informativa a la Cámara de Diputados”*.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

La señora Cristi, doña María Angélica, formuló indicación para reemplazar en los incisos cuarto y quinto la expresión “cuarenta y cinco días” por “treinta días”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

El señor Burgos formuló indicación para suprimir en su inciso cuarto la expresión “con carácter vinculante”.

El fundamento de la indicación radica en que el Senado, en el primer trámite constitucional, estableció que el acuerdo que le presta al Presidente de República para que, excepcionalmente, pueda incrementar por un período no superior a cuarenta y cinco días el contingente autorizado, tendría carácter vinculante. Para ello, invocó la norma genérica del artículo 53 N°10 de la Constitución, que señala que: “Artículo 53.- Son atribuciones exclusivas del Senado: 10) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.”.

Después de un breve debate, fue opinión de esta Comisión que el Senado, al establecer un carácter vinculante de dicho acuerdo, estaba yendo más allá de lo que la propia Carta Fundamental señala, generando un problema de constitucionalidad de la norma antes referida.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

Los señores Bauer, Cardemil, Fuentealba y Ulloa formularon indicación para agregar en su inciso cuarto, a continuación de la frase “desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento”, la oración “solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

La señora Cristi, doña María Angélica formuló indicación para incorporar en su inciso final, a continuación de la expresión “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

Sometido a votación el resto del artículo, se aprobó por unanimidad.

Artículo 10 (contenido en el numeral 9)

Señala el plazo que tendrá el Senado para pronunciarse, el efecto de la falta de pronunciamiento dentro de plazo y el quórum para aprobar la petición.

La señora Cristi, doña María Angélica y los señores Bauer, Cardemil, Fuentealba, Vargas y Ulloa formularon indicación para agregar en el inciso final, a continuación de la palabra “Presidente”, la frase “sin perjuicio de la obligación de remitir, también, y conjuntamente con el envío al Senado copia íntegra de tales modificaciones a la Cámara de Diputados”.

Sometido a votación el artículo, con la indicación propuesta, se aprobó por unanimidad.

Artículo 11 (contenido en el numeral 9)

Establece el mecanismo para que el Presidente de la República solicite la prórroga de la permanencia de las tropas nacionales en el extranjero, en misiones de paz.

Sometido a votación el artículo se aprobó por unanimidad.

Artículo 12 (contenido en el numeral 9)

Establece la duración máxima de la participación de tropas nacionales en las operaciones de paz de Naciones Unidas y la forma de tramitar su prórroga.

Sometido a votación el artículo se aprobó por unanimidad.

Artículo 13 (contenido en el numeral 9)

Este artículo consagra la obligación para los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de informar semestralmente al

Senado acerca de las operaciones de paz en que se encuentren participando tropas nacionales.

La señora Cristi, doña María Angélica y el señor Cardemil formularon indicación para agregar en el inciso primero, a continuación de la palabra “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

La señora Cristi, doña María Angélica y el señor Cardemil formularon indicación para agregar en el inciso segundo, a continuación de la palabra “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

Sometido a votación el resto del artículo se aprobó por unanimidad.

Artículo 14 (contenido en el numeral 9)

Señala el procedimiento aplicable cuando la salida de tropas nacionales al extranjero sea en calidad de expertos u observadores.

Sometido a votación el artículo se aprobó por unanimidad.

Numeral 10

Incorpora un epígrafe nuevo de disposiciones adicionales.

Sometido a votación se aprobó por unanimidad.

Numeral 11

Artículo 15 (contenido en el numeral 11)

Señala los casos en que el Presidente de la República puede decretar la salida de tropas nacionales al extranjero, sin sujetarse a los procedimientos del Título II.

Los señores Bauer, Cardemil, Fuentealba, Vargas y Ulloa formularon indicación para suprimir en su inciso segundo la frase “con carácter vinculante”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

Los señores Bauer, Cardemil, Fuentealba y Ulloa formularon indicación para agregar en su inciso segundo, a continuación de la expresión “pronunciamiento” la frase “solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

La señora Cristi, doña María Angélica formuló indicación para agregar en su inciso final, a continuación de la palabra “Senado”, la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por unanimidad.

Sometido a votación el resto del artículo se aprobó por unanimidad.

Artículo 16 (contenido en el numeral 11)

Esta disposición consagra el derecho del Presidente de la República para poner término a la salida de tropas nacionales o el ingreso de tropas extranjeras, cuando así lo estime conveniente.

Sometido a votación el artículo se aprobó por unanimidad.

Numeral 12

Establece los asuntos respecto de los cuales los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional informarán al Senado y a la Cámara de Diputados, en marzo de cada año.

Sometido a votación el numeral se aprobó por unanimidad.

Numeral 13

Consagra que las autorizaciones de ingreso de tropas extranjeras y la salida de tropas nacionales requerirán de un informe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, que consignará la opinión de la institución de la defensa nacional respectiva.

Sometido a votación el numeral se aprobó por unanimidad.

Numeral 14

Esta disposición establece el concepto de tropa para los efectos de la ley en discusión.

Sometido a votación el numeral se aprobó por unanimidad.

Artículo 2º

Este artículo señala la fuente de financiamiento de la entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional y la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República.

Sometido a votación el artículo se aprobó por unanimidad.

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

Se encuentran en esta situación las siguientes indicaciones:

1.- De la señora Cristi, doña María Angélica, para reemplazar en el inciso cuarto del artículo 9º, propuesto en el numeral 9º del artículo 1º, la oración final por la siguiente: *“En un plazo no superior a 48 horas, el Presidente de la República deberá informar al Senado y a la Cámara de Diputados respecto al uso de esta atribución, fundamentando ésta en los mismos términos que se establecen en las letras b), e) y f) del inciso segundo de este artículo.”*

2.- De la señora Cristi, doña María Angélica para reemplazar el inciso segundo del artículo 15 propuesto en el numeral 11 del artículo 1º, por el siguiente:

“En un plazo no superior a 48 horas, el Presidente de la República deberá informar al Senado y a la Cámara de Diputados respecto al uso de esta atribución, fundamentando ésta en conformidad a las letras a) o b) de este artículo, según corresponda, y en los mismos términos que se establecen en las letras b), e) y f) del inciso segundo del artículo 9 de esta ley.”

VI.- MENCIÓN DE ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

De acuerdo a lo dispuesto en el N° 7 del artículo 289 del Reglamento de la Corporación, cabe señalar que vuestra Comisión introdujo las siguientes enmiendas al texto propuesto por el Senado:

1.- En el numeral 5) del artículo 1º se intercala, a continuación de las palabras “decreto supremo”, la expresión “firmado por el Presidente de la República”.

2.- En el numeral 8) del artículo 1º, que intercala un nuevo artículo 6º, se propone suprimir la oración “en todo lo que les sea aplicable”.

3.- En el inciso segundo del artículo 8º propuesto en el numeral 9) del artículo 1º, se incorpora, a continuación de la expresión “fijados”, la

oración “por decreto supremo firmado” y para sustituir la frase “mediante decreto supremo” por la conjunción “y”.

4.- En el inciso segundo del artículo 9° propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la frase “el fundamento de la solicitud”, la oración “*de la que deberá enviarse copia informativa a la Cámara de Diputados*”.

5.- En los incisos cuarto y quinto del artículo 9° propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se reemplaza la expresión “cuarenta y cinco días” por “treinta días”.

6.- En el inciso cuarto del artículo 9° propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se suprime la expresión “con carácter vinculante”.

7.- En el inciso cuarto del artículo 9° propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la frase “desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento”, la oración “solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados”.

8.- En el inciso final del artículo 9° propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se incorpora, a continuación de la expresión “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

9.- En el inciso final del artículo 10 propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la palabra “Presidente”, la frase “sin perjuicio de la obligación de remitir, también, y conjuntamente con el envío al Senado copia íntegra de tales modificaciones a la Cámara de Diputados”.

10.- En el inciso primero del artículo 13 propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la palabra “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

11.- En el inciso segundo del artículo 13 propuesto en el numeral 9) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la palabra “Senado” la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

12.- En el inciso segundo del artículo 15 propuesto en el numeral 11) del artículo 1°, se suprime la frase “con carácter vinculante”.

13.- En el inciso segundo del artículo 15 propuesto en el numeral 11) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la expresión “pronunciamiento”, la frase “solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados”.

14.- En el inciso final del artículo 15 propuesto en el numeral 11) del artículo 1°, se agrega, a continuación de la palabra “Senado”, la expresión “y a la Cámara de Diputados”.

VII.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY TAL COMO QUEDARÍA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente la señora Diputada Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.067, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, y fíjense las siguientes normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz:

1) Agrégase, antes del artículo 1°, el siguiente epígrafe:

**“TÍTULO I
DE LA ENTRADA DE TROPAS EXTRANJERAS EN EL TERRITORIO DE LA
REPÚBLICA”.**

2) Elimínase, en el inciso primero del artículo 1° la frase “, previo informe o a propuesta de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda,”.

3) Modifícase el artículo 2° del modo siguiente:

a) Sustitúyense las frases “viajes de instrucción o logística, actos de cortesía internacional o cumplimiento de acuerdos de intercambio militar,” por “actividades educacionales o viajes de instrucción, actividades logísticas, actos de cortesía internacional, cumplimiento de acuerdos de cooperación en materias de defensa, o misiones de ayuda humanitaria no derivadas de un conflicto armado,”.

b) Elimínase la frase “, previo informe o a propuesta de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda”.

4) Intercálase, entre los artículos 3° y 4°, el siguiente epígrafe:

**“TÍTULO II
DE LA SALIDA DE TROPAS NACIONALES FUERA DEL TERRITORIO DE LA
REPÚBLICA**

**PÁRRAFO 1°
NORMAS GENERALES SOBRE SALIDA DE TROPAS”.**

5) Sustitúyese el artículo 4° por el siguiente:

"Artículo 4°.- La salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República deberá ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores. Para dictar el aludido decreto supremo deberá contarse con el acuerdo previo del Senado."

6) Sustitúyese en el artículo 5° la frase "viajes de instrucción o logística, misiones de ayuda humanitaria, actos de cortesía internacional o cumplimiento de acuerdos de intercambio militar," por "actividades educacionales o viajes de instrucción, actividades logísticas, actos de cortesía internacional, cumplimiento de acuerdos de cooperación en materias de defensa, o misiones de ayuda humanitaria no derivadas de un conflicto armado,".

7) Modifícase el artículo 6° del modo siguiente:

a) Modifícase la numeración del actual artículo 6°, pasando a ser artículo 17.

b) Sustitúyese la expresión "en los artículos 2° y 5°." por "en los artículos 2°, 5° y 15.".

8) Intercálase el siguiente artículo 6°, nuevo:

"Artículo 6°.- Las tropas nacionales, sin perjuicio de las normas de derecho internacional, seguirán sujetas en el extranjero a las leyes y reglamentos vigentes en Chile.".

9) Intercálase, a continuación del artículo 6°, nuevo, el siguiente Párrafo 2°, nuevo:

**"PARRAFO 2°
NORMAS ESPECIALES SOBRE SALIDA DE TROPAS PARA PARTICIPAR EN
OPERACIONES DE PAZ.**

Artículo 7°.- La salida de tropas nacionales del territorio de la República, en cualquiera de sus formas de organización o modalidades, para participar en operaciones de paz dispuestas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, será autorizada de acuerdo con las disposiciones especiales que contempla este Párrafo.

También se aplicarán las normas de este Párrafo a la salida de tropas nacionales para participar en operaciones de paz requeridas a Chile, en conformidad a tratados internacionales vigentes de los que sea parte.

Artículo 8°.- Para efectos de lo dispuesto en este Párrafo, el Presidente de la República establecerá una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, encargada de asesorar en forma permanente a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional en lo que diga relación con la participación de tropas nacionales en operaciones de paz y servir de órgano de

consulta y trabajo respecto de las distintas actividades que requiera el cumplimiento de las normas contenidas en este Párrafo.

La composición, convocatoria y funcionamiento de esta Comisión consultiva serán fijados mediante decreto supremo firmado por el Presidente de la República, expedido por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, debiendo contar también con la firma del Ministro de Defensa Nacional.

Artículo 9°.- El Presidente de la República solicitará el acuerdo del Senado para la salida de tropas conforme al presente Párrafo mediante oficio fundado y con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

El fundamento de la solicitud, de la que deberá enviarse copia informativa a la Cámara de Diputados, incluirá los siguientes elementos: a) la exposición del mandato de la Organización de las Naciones Unidas o el requerimiento efectuado a Chile conforme al tratado vigente de que sea parte; b) una explicitación de los objetivos perseguidos y del modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados; c) el plazo por el que se hace la solicitud; d) una exposición de las normas de empleo de la fuerza en el marco del mandato o solicitud; e) la descripción de las tropas a ser desplegadas; f) la organización del mando del contingente nacional y su equipamiento y material de apoyo, y g) la estimación global del costo financiero de la participación nacional en la operación, incluidas las donaciones en dinero o especies a ser realizadas en la misión de paz, y las fuentes de su financiamiento.

Tratándose de fuerzas combinadas para su empleo en operaciones de paz, la salida de las tropas nacionales estará sujeta a la condición suspensiva de que los terceros Estados con los que se participa combinadamente hayan autorizado la salida de sus propias tropas. No obstante, y de conformidad con los mecanismos dispuestos en esta ley, podrá autorizarse la salida de tropas para participar independientemente en la operación de paz a que la fuerza combinada hubiese estado destinada.

El Presidente de República podrá, excepcionalmente, y sólo en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero desplegadas en una misión de paz, incrementar por un período no superior a treinta días el número del contingente autorizado, a fin de protegerlas o facilitar su evacuación. El Senado deberá pronunciarse, en conformidad con lo dispuesto por el número 10) del artículo 53 de la Constitución Política de la República, dentro del plazo de 48 horas desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento, solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados.

Si esta salida de tropas se prolongare más de treinta días, pasará a regirse por las normas del Título II de esta ley. En todo caso, el Presidente de la República deberá enviar al Senado y a la Cámara de Diputados, dentro de quince días de concluida la operación de protección o evacuación, un informe sobre sus resultados.

Artículo 10.- El Senado analizará la solicitud del Presidente de la República y tendrá un plazo de treinta días corridos para pronunciarse, contados desde la fecha de recepción del oficio, entendiéndose que da su aprobación en el caso de no pronunciarse dentro de dicho término.

El acuerdo del Senado deberá ser adoptado por la mayoría de sus miembros presentes y podrá aceptar o rechazar la solicitud del Presidente de la República en los términos y condiciones en que fue presentada, sin introducirle enmiendas o condiciones, pero deberá indicar si se otorga para todo el período que dure la misión, por un período determinado no superior a cuatro años o mediante el sistema de prórrogas a la permanencia de las tropas en el extranjero establecido en el artículo siguiente.

Durante el plazo a que se refiere el inciso primero, el Presidente de la República podrá introducir modificaciones a la solicitud de acuerdo original, en cuyo caso el plazo de treinta días iniciará una nueva cuenta a partir de la última modificación introducida por el Presidente de la República, sin perjuicio de la obligación de remitir, también, y conjuntamente con el envío al Senado, copia íntegra de tales modificaciones a la Cámara de Diputados.

Artículo 11.- Transcurrido el plazo de un año desde el acuerdo original, o cada año a partir de ese momento, el Presidente de la República deberá solicitar el acuerdo del Senado para prorrogar la permanencia de las tropas nacionales en el extranjero, conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de esta ley. Los oficios fundados que contengan las solicitudes de prórroga deberán presentarse con al menos treinta días de antelación a la fecha de vencimiento del plazo de un año.

Sin perjuicio de lo anterior, para acuerdos concedidos por todo el período que dure la misión o por un período determinado no superior a cuatro años, y siempre que haya transcurrido al menos un año desde el acuerdo original, mediante oficio firmado por diez Senadores en ejercicio, se podrá pedir al Presidente del Senado que dicha Corporación requiera al Presidente de la República que solicite del Senado un nuevo acuerdo para prorrogar la permanencia de las tropas nacionales en el extranjero.

Artículo 12.- La participación de tropas nacionales en una operación de paz de aquéllas a las que se refiere el artículo 7º, sólo se extenderá hasta por cuatro años desde su autorización inicial. En casos calificados como de gran importancia para el interés nacional o la seguridad de la Nación, podrá excederse dicho plazo, pero la aprobación de sus eventuales prórrogas deberá hacerse por el voto favorable de la mayoría de los senadores en ejercicio.

Artículo 13.- Durante el período en que tropas nacionales se encuentren fuera del territorio de la República participando en operaciones de paz, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional remitirán en conjunto al Senado y a la Cámara de Diputados, a lo menos semestralmente, un informe de situación sobre las mismas. Dicho informe describirá las condiciones en las que se desarrolla la misión, y el estado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la misma y las actividades realizadas por las tropas nacionales.

Una vez concluida la participación de tropas chilenas en una operación de paz determinada, el Presidente de la República deberá enviar dentro de sesenta días un informe al Senado y a la Cámara de Diputados en que detalle sus resultados, el nivel de logro de los objetivos propuestos, la situación del personal que fue desplegado, y los costos materiales y financieros efectivamente incurridos.

Artículo 14.- Cuando la salida de tropas nacionales del territorio de la República para participar en operaciones de paz en los términos descritos en el artículo 7° de esta ley, se haga bajo la modalidad de expertos u observadores, la autorización de la misma se ajustará a los procedimientos del artículo 5°.”

10) Intercálase, a continuación del artículo 14, nuevo, el siguiente epígrafe:

“DISPOSICIONES ADICIONALES”.

11) Agréganse los siguientes artículos 15 y 16, nuevos:

“Artículo 15.- El Presidente de la República podrá disponer la rápida o inmediata salida del territorio de la República de tropas nacionales no mayores a una unidad fundamental, una compañía o su equivalente, sin seguir los procedimientos del Título II de esta ley, en los siguientes casos:

a) 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. La aplicación de lo dispuesto en este inciso se hará en conformidad con el derecho internacional.

b) Cuando haya acogido la solicitud del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para que sus Estados miembros envíen con urgencia tropas para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado, y se requiera que dichas tropas se desplieguen de manera inmediata.

El Senado deberá pronunciarse en conformidad con lo dispuesto por el número 10) del artículo 53 de la Constitución Política de la República, dentro del plazo de 48 horas desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento, solicitud de la que deberá remitirse copia informativa a la Cámara de Diputados.

Si la permanencia de tropas, conforme a este artículo, se prolongare más de treinta días pasará a regirse por las normas del Título II de esta ley. En todo caso, el Presidente de la República deberá enviar al Senado y a la Cámara de Diputados, dentro de quince días de concluida alguna de las operaciones referidas en este artículo, un informe sobre sus resultados.

Artículo 16.- El Presidente de la República podrá dejar sin efecto, en todo momento y mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado también por el Ministro de Relaciones Exteriores, las autorizaciones otorgadas para la entrada de tropas extranjeras al territorio de la República, así como disponer el retorno de tropas nacionales al mismo.

Una vez decretado el retorno de las tropas nacionales en cualquiera de sus modalidades, las tropas deberán regresar al territorio nacional a la brevedad posible y, en todo caso, dentro del plazo de un año. La repatriación deberá efectuarse en conformidad con los planes y programas de retorno que se hayan establecido en cada caso, velando por la máxima seguridad del personal desplegado y de los equipos, así como prestando particular atención al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por Chile.”.

12) Intercálase el siguiente artículo 18, nuevo, a continuación del artículo 17, que resulta de la modificación que introduce la letra a) del número 7) del presente artículo:

“Artículo 18.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 13 y 17, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional informarán conjuntamente al Senado y a la Cámara de Diputados, en el mes de marzo de cada año, respecto de los siguientes asuntos:

a) Toda entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales del mismo durante el año calendario anterior, a excepción de los antecedentes que deban informarse según lo dispuesto por el artículo 37 de la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

b) La entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales del mismo previstas para el año en curso, y que digan relación con la ejecución de ejercicios militares.

c) La situación de las principales operaciones de paz que la Organización de Naciones Unidas lleve a cabo en el mundo, con particular énfasis en las que eventualmente puedan afectar a Chile.”.

13) Sustitúyese el artículo 7°, que pasa a ser artículo 19, por el siguiente:

“Artículo 19.- Los decretos supremos y las resoluciones del Ministro de Defensa Nacional a que se refieren los artículos 1°, 2° y 4° se fundamentarán en un informe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el que consignará la opinión de la institución de la defensa nacional respectiva.

Los informes de los artículos 9°, 13, 15 y de la letra c) del artículo anterior, serán preparados y propuestos a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional por la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz que ordena establecer el artículo 8°.”.

14) Agrégase el siguiente artículo 20, nuevo:

“Artículo 20.- Para los efectos de esta ley, se considerará 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.

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.”.

Artículo 2º.- Los gastos que irrogue la entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional en conformidad al Título I y la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República de acuerdo con lo dispuesto en el Párrafo 1º del Título II se financiarán con cargo al presupuesto vigente de las respectivas Instituciones.

Los gastos que para el país 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, se financiarán íntegramente con los recursos del Fondo para Misiones de Paz aprobados anualmente en la Ley de Presupuestos.”.

Se designó Diputada Informante a la señora Cristi, doña María Angélica.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de fecha 15 de abril, 13 de mayo, 10 de junio y 1° de julio de 2008, con la asistencia de la Diputada señora Cristi, doña María Angélica (Presidenta) y los Diputados señores Bauer, Burgos, Cardemil, Correa, Díaz, Encina, Fuentealba, Hales, León, Pérez, Ulloa, Urrutia y Vargas.

Asistió, además, el señor Norambuena.

Sala de la Comisión, a 1° de julio de 2008.

JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión