

Autor: General ® Reinaldo José Ríos Cataldo
Abogado. Magister Ciencia Política U. de Ch.
Postgraduate Criminal Justice Leicester University
Diplomado en Derecho Procesal Penal UNIACC
Prof. De Derecho Procesal y Leyes Especiales
en Escuela de Carabineros

Carabineros de Chile: Rol frente en la Política de Relaciones Exteriores

I.- Introducción.-

Carabineros de Chile, dentro del Estado forma parte de dos elementos de la esencia de éste: “El Poder y el Derecho”, constituyéndose así en una piedra angular para el desarrollo y equilibrio de la Paz Social de la República.

JULIEN FREUND, cuando se refiere al Estado, señala que esta figura del Derecho Político constituye: “Un aparato jurídico – administrativo, por cuyo intermedio la voluntad política cree en nuestros días poder organizar, lo más eficazmente posible el orden público y la concordia interna”¹.

MAX WEBER, agrega que todo Estado monopoliza la fuerza y la concentra en las Instituciones legitimadas conforme a las disposiciones constitucionales². Esta fuerza legítima es utilizada tanto para contener hechos externos como internos de los Estados, “lo que la diferencia es el modo y el grado en que se usa o amenaza usar dicha fuerza contra las demás organizaciones políticas”³ o, contra los diferentes grupos de presión anárquicos cuyo objetivo terminal es desestabilizar el Estado de Derecho para provocar una espiral de violencia, terrorismo y anarquía.

Los elementos constitutivos: “Poder y Derecho”, tienen una supremacía substancial en el Frente Interno y Externo de los Estados, admitiéndose por la Ciencia Política hoy en día, que tanto en materia de Orden Público Internacional como en el Orden Público Interno⁴, los gobiernos tienen la obligación de defender y conservar los límites políticos, como asimismo,

¹ Freund, Julien: “La Crisis del Estado y otros Estudios”, pág. 19, Revista Política, Volumen N° 1, septiembre de 1982, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile;

² Artículo 101°, inciso 2°, Constitución Política de la República 1980, reformada al 2005.

³ Weber, Max: “Estructura del Poder”, p .2, Editorial La Pleyade, Buenos Aires, 1977

⁴ Vial del Rio, Víctor: “Derecho Civil, Teoría General de los Actos Jurídicos”. Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985, p. 37. Concepto de Orden Público. “El Orden Público es la organización considerada como necesaria para el buen funcionamiento general de la sociedad”

consolidar la paz interna con sus Fuerzas de Orden para lograr un desarrollo sostenido de los individuos que componen su Nación Estado, privilegiando el Bien Común⁵ en su favor.

En el frente interno conforme al Artículo 9º de la Constitución vigente, el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos .

II.- Responsabilidad de los Gobiernos ante el Orden Público Externo e Interno.

La Supremacía Constitucional⁶ radica esta responsabilidad en el Gobernante, el cual debe responder de sus actos no sólo ante la comunidad internacional sino también ante su Nación, o sus gobernados de facto, según sea el caso, como en Irak y Libia, entre otros.

La responsabilidad emana del inciso 2º, Art. 24º de la Constitución que prescribe: “Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”⁷ .

En la aplicación de la ley, el Derecho Internacional, reconoce el Principio de Territorialidad prescrito en el Artículo 14º del Código Civil, que dispone que: “La ley es obligatoria para todos los habitantes de la República, incluso los extranjeros;”⁸ y lo hace en el Artículo 3º, numeral II del Código de Derecho Internacional Privado, que obliga “por igual a cuantos residen en el territorio, sean o no nacionales”⁹.

⁵ Moreno Valencia, Fernando:” Consideraciones sobre Democracia y desarrollo”; Doctrina Social de la Iglesia, p. 12 – 13, señala que el Bien Común, en esencia, consiste “en la vida buena humana del pueblo: en último término, en la vida según la virtud, como dice Santo Tomás, siguiendo a Aristóteles”

⁶ Constitución Política de la República, Editorial Jurídica, actualizada al 2005 Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República .

⁷ Constitución Política de la República, Editorial Jurídica, actualizada al 2005.

⁸ Código Civil, Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile, pág.33, 2000

⁹ Código de Derecho Internacional, Edición Oficial, Editorial Jurídica, pág. 29,1996

La ley Internacional y las diversas Constituciones de los Estados que componen la Comunidad de Naciones, buscan la conservación de Principios tales como: (a) La legalidad; (b) La Igualdad ante la ley; (c) El debido Proceso; (d) La no intervención en la Política Interior de los Estados; y (e) Nulla poena sine processu; entre otros. Todo ello debidamente consagrado en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por resolución N° 2.200, el 16 de Diciembre de 1966, suscrito por Chile en esa misma fecha, pero publicado en el Diario Oficial el 29 de Abril de 1989, dándose en la actualidad. Especial preponderancia a su artículo 14°, que se refiere a una serie de garantías de orden procesal y procesal penal.

Los Principio punteados anteriormente también se encuentran refrendados por “**La Convención Americana sobre Derechos Humanos**”, conocida mejor por el nombre de “Pacto de San José de Costa Rica”, porque allí se celebró. Fue adoptado por la Convención Americana sobre DD. HH el 22 de Noviembre de 1969, suscrito por Chile en esa misma fecha y refrendado el 23 de Agosto de 1990 y publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1991.

En la responsabilidad de los Gobernantes por preservar el Orden Público como los Principios anteriores, el Ordenamiento Jurídico les faculta para aplicar la fuerza legítima necesaria con el objeto de restablecer el Estado de Derecho cuando ha sido quebrantado por grupos antisistémicos. Sin embargo, se obliga a la Fuerza Pública a respetar los Tratados Internacionales suscrito por Chile en materia de Derechos Humanos, cuando se aplica la fuerza legítima según la naturaleza y alcance del conflicto, sea éste interno o externo.

En cuanto a los derechos fundamentales como expresión genérica incluyen tanto los derechos constitucionales como los derechos humanos, lo que involucra a mi juicio, que *el "concepto de derechos implícitos nos permite considerar que no es necesario que un derecho esté configurado expresamente en la Constitución formal o en el derecho internacional*

*convencional para ser derecho esencial, humano o fundamental*¹⁰.

Nuestra responsabilidad como Fuerzas de Orden en la aplicación de la fuerza, entonces, no sólo nace de nuestras normas constitucionales, sino también de los Instrumentos públicos internacionales reconocidos por el Gobierno y el Congreso Nacional. La declaración de voluntad de Chile para asumir esta responsabilidad contractual con los Organismos Internacionales sobre esta materia, se ha elevado a rango Constitucional de acuerdo al inciso 2º del Artículo 5º, de la Carta Política de la República¹¹. La aceptación de los contenidos de todo Tratado Internacional suscrito por Chile, además, constituye según lo prescrito en el Artículo 4º del Código de Derecho Internacional Privado, “preceptos constitucionales de orden público internacional.”¹²

III.- De la Regulación de las FF.OO en el Conflicto y su Misión.-

Las FF.OO conforme a lo anterior, ante conflictos internos o externos en que participen, deben ajustarse a lo dispuesto en los Tratados Internacionales suscritos y reconocidos legalmente por Chile. Asimismo, los actos de sus integrantes deberán regirse por el Código de Conducta sobre aspectos político-militares de la seguridad, de fecha 3 de diciembre de 1994, aprobado en la 91ª Sesión Plenaria del Comité Especial del Foro de la CSCE¹³ de Cooperación en materia de Seguridad celebrada en Budapest el 3 de diciembre de 1994.

Este Código de Conducta señala en su Título VIII, numeral 34), que “Cada Estado participante velará por que sus fuerzas armadas estén, en la paz y en la guerra, mandadas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma compatible con las disposiciones del derecho internacional y sus obligaciones y compromisos respectivos relativos a la utilización de las fuerzas armadas en los conflictos armados, incluidos, según proceda, los Convenios de La Haya de 1907 y 1954, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales

¹⁰ **Humberto Nogueira Alcalá.-** Revista Ius et Praxis, 13 (2): 245-285, 2007. **ARTÍCULOS DE DOCTRINA. EL DERECHO A LA PROPIA IMAGEN COMO DERECHO FUNDAMENTAL IMPLÍCITO. FUNDAMENTACIÓN Y CARACTERIZACIÓN**

¹¹ Art. 5º, Inciso 2º CPR80.- “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

¹² Código de Derecho Internacional, Edición Oficial, Editorial Jurídica, pág. 29, 1996

¹³ Nota: CSCE, significa Cooperación en materia de Seguridad por la Comunidad Europea.

de 1977, así como la Convención de 1980 sobre la Utilización de Ciertas Armas Convencionales”¹⁴.

3.1. De la Misión de la Fuerzas de Orden.

La manifestación de voluntad soberana de los Gobiernos que integran las Naciones Unidas conlleva una capacidad, un objeto y una causa para actuar frente a aquellos Gobernantes que han infringido las normas de convivencia internacional, interviniendo sus Estados, previa Resolución del Órgano de Seguridad respectivo.

En forma posterior a la intervención del Estado infractor, el mismo Organismo nombrado precedentemente, basado en los preceptos de Orden Público Internacional, dispone y obliga a las Fuerzas de Orden a participar en la reconstrucción del Estado de Derecho interrumpido por el conflicto. De igual forma, esta Fuerza de Orden, tendrá la Misión fundamental de reestructurar a las Policías de los países intervenido, incluso desde un punto fundacional.

IV.- Procedencia de la participación de Carabineros de Chile en el Orden Público Internacional.

El Orden Público Internacional como consecuencia de la Segunda Guerra (1939-1945), tuvo un cambio significativo que afectó globalmente tanto al campo interno como externo de los Estados agredidos por el Eje. Como resultado de este hecho bélico, hoy en día, la Organización de las Naciones Unidas, concibe una visión de carácter participativo de los miembros que la crearon, elevando a la esencia el concepto de defensa, ocupación y reconstrucción de los Estados afectados por conflictos desestabilizantes de sus democracias o, por conflictos en aquellas áreas de influencia e interés que ponen en peligro la paz regional o mundial.

¹⁴ Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, Título VIII, numeral 34).

Las intervenciones posteriores a la conflagración, conllevan una prestación de ayuda económica sustentable en el tiempo para la reconstrucción de la estructura y de la economía de los Estados afectados. Asimismo, consideran la activa participación de las Fuerzas de Orden para enfrentar integralmente la recomposición del Estado de Derecho de los mismos.

Los estudiosos de la Ciencia Política, producto de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, de los conflictos como la Guerra de Corea, Viet-Nam, Camboya, Afganistán, Irak y Libia conciben a la Paz Social, al Bien Común, al Orden Público y la Concordia como los Bienes Jurídicos fundamentales que deben ser preservados, defendidos y restablecidos a ultranza utilizando todos los medios disponibles que se tengan al alcance, ya sea en forma preventiva, ejecutiva o post conflicto.

La politología es concluyente al señalar que las causas de un conflicto, no sólo se generan por amenazas externas, sino además, por causales propias de los Estados, tales como:

a.- Quiebres originados por algunos integrantes de la Nación, que buscan un desequilibrio entre las Instituciones que conforman la estructura del Estado y sus Servicios dependientes con el fin de instaurar nuevos paradigmas económicos, sociales o políticos;

b.- Por una falta de voluntad política para cumplir los deberes y obligaciones impuestos por sus propias Constituciones Políticas;

c.- Por la participación de Grupos antisistémicos que instrumentalizan a una equivocada Clase Política para que incite al tejido social corrupto a provocar un profundo conflicto de carácter irreversible que involucre tanto a los Poderes del Estado como a los diferentes Servicios que lo integran, llegando incluso a la guerra civil, como en los casos de la ex Yugoslavia; Camboya; el Salvador, Libia y Haití entre otros.

Carabineros de Chile, una vez intervenido el Estado y, regulada la acción bélica, es llamado si la necesidad lo amerita por la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, para recomponer su institucionalidad desbaratada por diferentes razones.

Por otra parte, Chile ha sido miembro del Consejo en los periodos 1952-53, 1961-62, 1996-97 y 2003-2004 y, nuestro país siempre ha manifestado la voluntad política de participar en las operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por la O.N.U, pues considera que la mantención y promoción de la paz constituyen uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior. Mas todavía cuando, en un sentido integral y moderno, la propia seguridad nacional depende de un conjunto diverso de factores, entre los cuales se encuentra la estabilidad y seguridad internacionales.

V.- Criterios que Chile sigue para que participen sus Fuerzas de Orden en Misiones de Paz.

La República Chile, estima que su participación en las misiones de paz deben seguir los siguientes criterios, a saber:

- a.- **De carácter político:** Chile no pondrá a disposición de la O.N.U, contingentes para que dicho organismo determine autónomamente su destino, las operaciones que estas fuerzas realicen deben satisfacer el interés nacional.
- b.- **De carácter operativo:** se debe precisar el tipo de operación en que Chile participará, así como el país y la zona, duración, etc.

VI.- Carabineros de Chile en las Operaciones de Paz Internacional.-

Chile ha participado en diversas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, interesándonos en nuestro opúsculo aquellas en que Carabineros de Chile, se integró junto a las Fuerzas Armadas en la reconstrucción de las sociedades golpeadas por conflictos armados tanto internos como externos, a decir:

6.1.) En la Misión de Observadores Policiales de Naciones Unidas en el conflicto en El Salvador (ONUSAL).

El 20 de mayo de 1991, tras la recomendación del Secretario General, el

Consejo de Seguridad, en su resolución 693 del 20 de mayo de 1991, decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con carácter de operación integrada de mantenimiento de la paz, para supervisar todos los acuerdos convenidos por el Gobierno de El Salvador y el FMLN.

El mandato inicial de la Misión era el de verificar el cumplimiento por las partes del Acuerdo sobre Derechos Humanos firmado en San José.

Durante esa etapa, las funciones de la Misión abarcaban la supervisión activa de la situación de los derechos humanos en El Salvador; la investigación de casos concretos de presuntas violaciones de los derechos humanos; la promoción de los derechos humanos en el país; la elaboración de recomendaciones encaminadas a acabar con las violaciones y el envío de información sobre estos asuntos al Secretario General y, a través de éste, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el año 1992, se incorpora a la ONUSAL, Carabineros de Chile, con 23 Carabineros, de los cuales 5 eran Oficiales. La misión principal finalizó en 1994 y se prorrogó hasta abril de 1995 con la permanencia de cinco miembros de esa Institución en El Salvador, cuya tarea principal fue asistir a la reestructuración del cuerpo policial de El Salvador.

6.2.) En la Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH).

Como consecuencia del acuerdo de Paz de Dayton, firmado el 14 de Diciembre de 1995 por las autoridades de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia, el 21 de diciembre de 1995 mediante su Resolución N°1035, el Consejo de Seguridad de la ONU creó la UNMIBH, (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*), cuyo objetivo fue llevar a cabo nuevas tareas relativas tanto a la aplicación del laudo arbitral de Brcko como a la supervisión de derechos humanos asignadas por la Conferencia de Londres del Consejo de Aplicación del Acuerdo de Paz. A su vez, estableció la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas (IPTF,

International Police Task Force) y una oficina civil de la ONU.

Una vez creada la UNMBIH y a partir de junio de 1997 Chile contribuyó con personal de Carabineros quienes participaron en calidad de Monitores de Policía Civil, integrando la IPTF. En diciembre de 2002 se puso término a dicha misión en la que participaron en sucesivos relevos, 57 Oficiales y 26 Suboficiales de esa Institución.

6.3.) En la Misión de las Naciones Unidas para el apoyo en Timor Oriental (UNMISET).

Los éxitos de UNTAET permitieron introducir cambios en el Mandato, dando así origen a la UNMISET (*United Nations Missión of Support in East Timor*). El 20 de mayo de 2002, fecha que dio inicio a la Misión, Timor Oriental pasó a ser un país independiente y el 27 de septiembre de ese mismo año la nación es admitida como Miembro de las Naciones Unidas.

UNMISET da asistencia en Timor Oriental durante un período de dos años hasta la transferencia de todas las responsabilidades operacionales hacia las autoridades de ese país.

Desde julio de 2002 hasta diciembre de 2003, participaron seis policías nacionales (cuatro Oficiales de Carabineros y dos de la Policía de Investigaciones) quienes ayudaron en la formación de la organización de la policía de Timor del Este.

6.4.) En MINUSTAH: MISIÓN PARA LA ESTABILIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN HAITÍ. (Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 30 de Abril del 2004. Última renovación mediante Resolución N°1.840 (2008), hasta el 30 de octubre del año 2009).

El conflicto interno en Haití puede ser tratado netamente en el ámbito de reconstrucción, social y humanitario, por cuanto el problema de recursos del país está evidenciado, por lo que se debería contar con el apoyo permanente de la comunidad internacional constituido por militares, policías como también civiles.

El mandato de Naciones Unidas para Haití, está siendo renovado anualmente. Para el próximo período corresponden elecciones presidenciales que permitirán visualizar el estado de avance que ha logrado la comunidad internacional en el país.

El Presidente, René Preval, precisó de una ayuda sostenida de la comunidad internacional no sólo para los trabajos de emergencia y reconstrucción después de las catástrofes naturales, sino para sentar unas bases firmes de desarrollo que le permitan afrontar sus problemas de índole, político, económico y social.

Por otra parte se advierte la posibilidad de que el país enfrente una nueva crisis alimentaria en razón a las grandes pérdidas de cultivos de arroz, producto de los huracanes que azotaron estas zonas durante el año 2008.

Un punto de inflexión es el relevo de la Autoridad Militar en MINUSTAH, realizada el mes de marzo 2009. Ceremonia protocolar de la mayor importancia, donde asistieron la totalidad de autoridades internacionales que se encontraban en el país, mientras que el gobierno de Haití fue representado solo por un Subsecretario que además vestía informalmente.

Lo anterior, denota falta de reconocimiento del gobierno haitiano para con los esfuerzos de la comunidad internacional en el grave conflicto que ellos enfrentan.

Todo ello permite presumir que la Misión de Estabilización de Haití MINUSTAH, permanecerá en el área de misión hasta por lo menos el presente año 2011.

VII.- Carabineros de Chile, como componente de Embajadas de Chile en el Exterior.

Los Gobiernos de la República de Chile conscientes que el Orden Público Internacional, también tiene una importante señal para el desarrollo de las

diferentes políticas de Orden y Seguridad Pública al interior de los Estados, en especial, con aquellas que tienen que ver con reformas a la ley procesal penal; tratados internacionales sobre extradiciones; convenios de policías, todo lo cual, tiende a enfrentar en mejor forma dos fenómenos crecientes en el mundo, a decir: (1) El debilitamiento de las fronteras políticas para contener el ingreso de la Droga en sus diversas formas; y, (2) El crecimiento de las Organizaciones Criminales, cuyas Asociaciones ilícitas son a veces difícil de probar, sin un concurso determinante de las policías en la Investigación Criminal.

Tanto la ley penal internacional como la vigente en Chile, estima que existe Asociación Ilícita cuando se configuran los siguientes elementos de la esencia: (a) Organización, cuyo carácter puede ser con efectos locales, regionales o globales; (b) Jerarquía; (c) Objeto ilícito; (d) Causa ilícita; y (e) Precio o ganancia ilícita. Este último, da origen al Lavado de Dinero.

Estos factores criminológicos pueden aprovecharse del debilitamiento de las Fronteras Internas de cada Estado, llegando a corromper el tejido social, si no son eliminados oportunamente. En esta materia, tanto las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano para el Desarrollo, están contestes que la falta de una Cultura sostenible en el tiempo; la falta de recursos y la Pobreza, componen elementos detonantes para una destrucción de las bases de un Estado Nación y, dan como ejemplo la República de Haití, como asimismo, un sin número de Estados pequeños de África.

Los Estados partes de las Naciones Unidas y, por cierto, los integrantes de la Organización de los Estados Americanos, comprendieron la necesidad imperiosa de instaurar en lo posible, en cada Embajada, Agregadurías Policiales, con el objeto de establecer una cooperación entre Carabineros de Chile y las diferentes Fuerzas Policiales de los países en que se encuentran. Del mismo modo, complementar un trabajo bilateral intercambiando experiencias y aprendizajes.

Las Agregadurías cumplen, asimismo, las demás funciones o tareas que le encomiende la Dirección General de Carabineros, y aquellas contenidas en la Directiva de Organización y funcionamiento de las agregadurías policiales de

Carabineros de Chile en el extranjero.

Carabineros de Chile, en la actualidad cuenta con las siguientes Agregadurías Policiales, a saber: (1) Italia; (2) Francia (3) Estados Unidos de América; (4) España; (5) Ecuador (6) Colombia (7) Argentina (Agregado concurrente en Uruguay); (8) Bolivia; y (9) Perú.

Bibliografía consultada.

- 1.- Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional. Carlos Fernández de Casadevante y Francisco Javier Quel.
- 2.- Organismos Internacionales. Uldaricio Figueroa Pla.
- 3.- Curso de Derecho Internacional Público y Organismos Internacionales. José Antonio Pastor.
- 4.- Curso de Derecho Internacional Público. Fernando Gamboa Serazzi.
- 5.- Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, creado por Decreto Supremo M.D.N. S.S.G. Depto. III N° 2200/114, de fecha 15 de julio de 2002. Chile en operaciones de Paz.
- 6.- Vial del Río, Víctor: "Derecho Civil, Teoría General de los Actos Jurídicos". Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985, p. 37. Concepto de Orden Público.

Sitios WEB.

- 1.- Pagina oficial de las Naciones Unidas en español. www.un.org/spanish
- 2.- Sitio Representación Chilena ante las Naciones Unidas.. www.un.int/chile