

Las Fuerzas Armadas en la Nueva Constitución



Opinión Experta

Augusto Varas
Doctor en Sociología
Presidente de la Fundación Equitas

contexto+

Resumen

Las actuales funciones y roles de las **FF.AA.** han sido parte del distópico diseño dictatorial de una democracia tutelada que las constituyó en un “poder de seguridad” autónomo.

Este diseño permea el conjunto de normas constitucionales, legales y administrativas que las regulan, extrapolando las funciones castrenses hacia ámbitos propiamente civiles, desprofesionalizándolas, e impidiendo el pleno ejercicio democrático del poder civil. La Nueva Constitución debe reinsertar a las FF.AA. en un marco efectivamente democrático centrando sus actividades en la defensa nacional.



Palabras Clave:
Fuerzas armadas,
seguridad nacional.

Introducción

La principal función de una *Carta Magna* es definir, organizar y distribuir el poder. En Chile, “la Constitución de 1980 estableció unas Fuerzas Armadas con niveles de autonomía e injerencia política, incompatibles con la noción democrática señalada, un legado que sería fuertemente atenuado con las reformas que se hicieron en el año 2005 pero que nunca pudo ser completamente eliminado” (Heiss, 2021; Kindle pos.225). Esta autonomía es la que debe ser eliminada en una Nueva Constitución efectivamente democrática.

Como parte de este proceso de democratización a nivel constitucional es necesario *desconstitucionalizar* algunas de las normas que regulan las funciones y roles de las instituciones armadas, de manera de “devolver a la deliberación democrática la discusión sobre el rol, fines, funciones e institucionalidad de las FF.AA.” (Contreras & Salazar, 2021). Esto implica fortalecer las prerrogativas presidenciales y del Congreso y desconstitucionalizar temas organizacionales castrenses que deberán ser normados por ley común.

El Estado democrático chileno del siglo XXI requiere de una defensa nacional eficaz que coadyuve en el posicionamiento internacional del país con unas FF.AA. profesionales, modernas, no deliberantes, subordinadas, jerárquicas y disciplinadas. Para que esta función de defensa y los roles de las instituciones armadas se correspondan con una democracia republicana, es necesario

tener en consideración un conjunto de normas que las defina y regule. Desde esta perspectiva, analizaremos las principales normas -constitucionales, legales, administrativas- que definen las funciones y roles de las FF.AA. y propondremos un conjunto de modificaciones a ser consideradas en la redacción de la Nueva Constitución. Estas incluyen normas específicas (en cursivas), así como consideraciones particulares en materias legales y administrativas.

Nuevas normas constitucionales, legales y administrativas



Para *The Economist*, Chile -caracterizado como una “democracia imperfecta” en 2017- pasó a ser en 2020, gracias al inicio del proceso constituyente, una de las tres “democracias completas” en América Latina junto con Costa Rica y Uruguay¹. Esta nueva calificación olvidó que la Nueva Constitución tiene como una de sus principales tareas redefinir las relaciones entre las FF.AA., el Estado y la sociedad eliminando en los diversos acápite constitucionales cualquier elemento heredado del poder de seguridad², condición necesaria para ser una completa democracia.

El Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970 y el Capítulo XI de la actual Constitución incluyeron a las FF.AA. como poder del Estado, y a la “seguridad nacional” como su doctrina, legitimando sus roles no militares en la sociedad. Así, las FF.AA. observan una autonomía corporativa rela-

1. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020*. p.38.

2. El “poder de seguridad”, originado en la constitución de 1980, es la capacidad política radicada en las FF.AA. de extender sus roles más allá de su cometido profesional en la defensa nacional, con el consecuente menoscabo del poder presidencial y la consagración de la autonomía corporativa militar.

tiva frente al Ejecutivo, el Legislativo, el Poder Judicial y la sociedad en su conjunto. Para eliminar el poder de seguridad que ostentan actualmente las FF.AA. es necesario re-constitucionalizar la inserción de las FF.AA. en el Estado, subordinando efectivamente las FF.AA. al poder político³. Esta subordinación debe extenderse hacia aquellas normas, valores, principios, derechos o directrices que organizan y orientan a las instituciones armadas -su “constitución material”-, las que identificamos a continuación.

1. Seguridad Nacional

La noción de “seguridad nacional” es central en nuestro ordenamiento constitucional y legal (Varas, 2020a). El Artículo 1º de la Constitución señala: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”. Ésta es una noción derivada de conceptos desarrollados en otros lugares, épocas y contextos, que luego se extendieron en las dictaduras latinoamericanas, y que permiten una definición arbitraria de amenazas, permitiendo identificar “enemigos” internos y externos como objetos del uso de la fuerza militar. Esta noción, extraña a la tradición constitucional chilena, no fue definida por los constituyentes y hasta hoy permanece equívoca y ambigua, pero jugando un importante papel en el ordenamiento jurídico y político, así como extendiendo los roles castrenses hacia ámbitos civiles.

Así, ésta incide en funciones castrenses ajenas a ellas como: la reserva de las leyes; la libertad de enseñanza; derecho a huelga; emprendimiento económico; derecho de propiedad; identidad nacional; atribuciones presidenciales; instituciones estatales; política monetaria; estados de excepción; penas judiciales. Permite y legitima altos

3. Algunas organizaciones políticas han propuesto algunos importantes cambios. Cfr. Horizontal (octubre 2020), *Evolución Constitucional Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución*: “29. Desconstitucionalizar los siguientes órganos: Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) [...] 30. Eliminar el capítulo sobre Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, lo que, en todo caso, requerirá incluir uno o dos artículos en el capítulo de Gobierno, manteniendo su reconocimiento constitucional.”

grados de autonomía y extensión de roles de las FF.AA. en tareas no profesionales (Varas, 2020b). Una muestra de la extensión práctica de la “seguridad nacional” -fundamentada en la Constitución- está expresada en el decreto que mandata a las FF.AA el resguardo de las fronteras en el marco de la crisis migratoria⁴. La tendencia a extender sus roles más allá de las tareas profesionales también se observa en el concepto de “profesionalismo militar participativo” (Ordenanza General del Ejército, 2006).

En suma, la noción de “seguridad nacional” no debería estar en la Nueva Constitución, ni en ningún cuerpo legal y reglamentario del país.

2. Presidente de la República

Una primera prioridad es establecer el pleno mando del Presidente/a de la República sobre las FF.AA. en tiempos de paz y de guerra, por lo que deberán redefinirse sus atribuciones y prerrogativas.

Las normas propuestas implican redefinir la forma como se ejerce el monopolio de la fuerza castrense -como se verá más adelante- a través de una nueva organización institucional conjunta:

- a) Actualmente, el Artículo 32 de la Constitución establece que el Presidente de la República debe: “18º.- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas”.

La Nueva Constitución debe señalar que la atribución del Presidente será:

“Asumir la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y de guerra”.

4. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/02/04/42872/01/1891687.pdf>

- b) A partir de este mando superior, es posible redefinir sus otras atribuciones.

El actual Artículo 32 establece que “Son atribuciones especiales del Presidente de la República: [...]17°. Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”.

En la perspectiva de la Nueva Constitución esta atribución debería establecer:

“Disponer de las Fuerzas Armadas, organizarlas y distribuirlas de acuerdo a la Estrategia de Defensa Nacional formulada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso Nacional”.

Como derivación del mando superior presidencial, este debe poder nombrar y pasar a retiro a los oficiales superiores de las instituciones armadas.

El Artículo 32 limita esta prerrogativa al señalar que el Presidente puede: “16°.- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105”.

El Artículo 104 establece que “Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo. El Presidente de la República, mediante decreto fundado e in-

formando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período”.

Y el Artículo 105, remitiendo a la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., que se verá más adelante, indica que: “Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros”.

Todo lo anterior contiene limitaciones al poder presidencial y debe ser ampliado estableciendo inequívocamente sus facultades en lo relativo al nombramiento de oficiales generales.

La prerrogativa presidencial en la Nueva Constitución deberá quedar establecida de la siguiente forma:

“Designar y llamar a retiro a los jefes institucionales de las Fuerzas Armadas y conferir con acuerdo del Senado los grados de oficiales generales”⁵.

Dentro de las atribuciones presidenciales se cuenta actualmente con el inciso “19º.- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional”.

En la medida que la Nueva Constitución deberá eliminar este Consejo -a ser reemplazado por un Consejo de Defensa Nacional, como se verá poste-

4. Aquí se introduce una nueva facultad del Congreso en este terreno, la que se desarrollará más adelante.

riormente- esta atribución debería quedar como:

“Declarar la guerra⁶, previa autorización por ley”.

El rol conductor de las instituciones armadas por parte del Presidente deberá incluir la obligación de:

“Proponer al Congreso Nacional una Estrategia de Defensa Nacional”.

c) El “Capítulo XI, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública” de la actual constitución en su Artículo 101^o indica: “Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.”

Asimismo, la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., establece en su Artículo 1^o que: “Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria”.

La eliminación del “poder de seguridad” de las FF.AA. implica -además de eliminar la noción de “seguridad nacional”- descartar el rol constitucional de las FF.AA. como “esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”. Así, las funciones y roles de las FF.AA. deberán estar solo en una ley común.

6. En vez de guerra se podría establecer la “legítima defensa” ya que, de acuerdo a Contreras & Salazar: “El lenguaje mismo de la Constitución debiese ser modificado para evitar el empleo del concepto de guerra -hoy proscrito- y avanzar hacia la autorización competencial del uso de la fuerza autorizado bajo el derecho internacional público. El uso de la fuerza, por parte del Estado de Chile, debe someterse al derecho internacional y, en particular, a la Carta de Naciones Unidas. La Constitución podría declarar su pertenencia a las Naciones Unidas, declarar explícitamente la obligación de resolución pacífica de controversias entre Estados y ajustar el uso de la fuerza bajo la Carta, sin perjuicio de preservar la regla de legítima defensa establecida en el artículo 51 de la misma”. (Contreras & Salazar, 2020)

En la Nueva Constitución, dentro del capítulo sobre garantías constitucionales, solo se deberá establecer:

“Las Fuerzas Armadas dependiente del Ministerio de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, son obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”

De esta forma, las normas que regulan las funciones y roles de las FF.AA. se desarrollarán en leyes comunes -con mayoría simple- y permitirán los cambios organizacionales y modernizaciones que éstas requieren urgentemente.

3. Congreso

Las limitadas atribuciones del Congreso para fiscalizar el desempeño, financiamiento y gasto de las FF.AA., impide los controles institucionales a los que éstas se deben en un Estado democrático.

En la Nueva Constitución el Congreso Nacional deberá:

- *Autorizar la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República*
- *Aprobar la Estrategia de Defensa Nacional.*
- *Aprobar las dotaciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz o de guerra.*
- *Aprobar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras, como la salida de tropas nacionales fuera del país y fijar los tiempos respectivos.*
- *La Cámara de Diputados declarará la admisibilidad de las acusaciones constitucionales en contra de oficiales generales de las Fuerzas Armadas por haber comprometido gravemente el honor o la defensa de la Nación, para ser resueltas por el Senado, actuando como Jurado.*

La racionalización y control del presupuesto de Defensa debe ser uno de sus principales cometidos en el marco del desarrollo de la fuerza por capacidades. De acuerdo a Dávila & Cárcamo, el Congreso tiene las facultades “para determinar, modificar y controlar la ejecución de los recursos en el ámbito de la Ley de Presupuestos del Sector Público, en la Ley N°19.863 sobre gastos reservados y en la nueva Ley N° 21.174 que estableció un nuevo mecanismo de financiamiento plurianual de las capacidades estratégicas de la Defensa” (Dávila & Cárcamo, 2021). Por ello, el Congreso deberá ampliar sus atribuciones para:

“Supervisar y aprobar periódicamente el presupuesto de defensa⁷ y la utilización de los gastos reservados, y proponer cambios y alternativas más eficientes y eficaces.”

Igualmente, deberá:

- *“Supervisar el tipo y contenido de las relaciones militares internacionales; las actividades de inteligencia exterior; y el secreto militar.”*
- *“Supervisar los contenidos de la educación militar y su adecuación a las normas nacionales e internacionales de derechos humanos; la efectiva integración de la mujer y no discriminación en las Fuerzas Armadas.”*

La función del Poder Legislativo en materia de defensa nacional y FF.AA. deberá ser una tarea estable de sus comisiones respectivas contando con el apoyo técnico permanente para desempeñar esta importante función.

7. Como se verá más adelante se deberán eliminar los fondos especiales de capacidades y de contingencia estratégica para ser incluidos en el presupuesto anual.

4. Uso de la fuerza militar

Respecto del uso de la fuerza militar:

- a) Es preciso distinguir entre riesgos y amenazas no convencionales distintas al conflicto interestatal que requieren o requerirían respuesta militar de aquellos que no lo ameritan.

Los riesgos y amenazas de naturaleza económica, social, política o medioambiental, de origen intra estatal o no, que posean implicancias internacionales, como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, o problemas como el cambio climático, no son fenómenos que requieran respuesta militar *per se*. Estos deben ser enfrentados por las instituciones civiles respectivas o cualquier agencia gubernamental apropiada incluidas las policiales.

El uso de la fuerza armada en cada uno de estos ámbitos debe ser excepcional y solo en caso que las instituciones civiles o policiales encargadas se encuentren sobrepasadas y se declare un estado de excepción constitucional. El uso permanente de la fuerza militar en tareas no castrenses, apelando al mal entendido concepto de polivalencia castrense, desprofesionaliza a las instituciones militares y debilita a las civiles destinadas esas funciones. Para no desvirtuar el desarrollo profesional de las FF.AA. es preciso que el Estado se modernice y fortalezca en aquellas áreas en que por su subdesarrollo han recibido apoyo castrense como, por ejemplo, las capacidades civiles de control de situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales.

- b) Estados de Excepción.

La Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción (Ley 18.415) considera los estados de asamblea, sitio, emergencia, y catástrofe. Los dos

últimos se superponen. Igualmente, se crean situaciones y atribuciones sin una clara línea de autoridad civil por sobre las FF.AA.: “Esta norma constitucional obliga a que un Jefe de la Defensa Nacional asuma estas funciones en un territorio en el cual se desempeñan otras autoridades (regionales, provinciales o comunales), algunas de las cuales son elegidas mediante votación popular, y ello puede dar lugar a superposición de atribuciones o, incluso, a mutuas interferencias.” (Quintana, 2021). Por su parte, el nombrar a oficiales generales de las FF.AA. como jefes de la defensa en las zonas declaradas en estado de excepción debilita “la capacidad de acción de las autoridades ejecutivas en el cumplimiento de los fines estatales en momentos de crisis o excepcionalidad” (Contreras & Salazar, 2021).

Desde el punto de vista de las atribuciones institucionales, el “ ‘garantizar el orden público’ es una labor que la Constitución encomienda a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones), y no a las Fuerzas Armadas [...] y no les asiste a las Fuerzas Armadas [...] invadir el ámbito de atribuciones de otros órganos del Estado y desempeñar funciones que no son de su especialidad” (Quintana, 2021). Esta situación se agrava toda vez que el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa (Ley 20.424) fortalece los roles castrenses en estados de excepción, al darle al Estado Mayor Conjunto la función de “Servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional” (Artículo 25).

Por estas razones se deben revisar los estados de excepción constitucional, clarificar las funciones que tienen las FF.AA. en estos casos, establecer claras líneas de mando civil sobre las FF.AA., incluir la posibilidad de sustituir militares por civi-

les como jefes de la defensa nacional en las zonas declaradas en estado de excepción y especificar el rol del Congreso en la evaluación *ex post* de tales acciones castrenses durante estos estados.

- c) Uso, o amenaza del uso, de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional.

Aún cuando este rol deberá ser evaluado en cada caso específico, es posible señalar algunas acciones permanentes como son las Operaciones de Paz y la cooperación en su entrenamiento; la cooperación en materia de entrenamiento, intercambio científico, tecnológico y ciber comunicaciones, cuando sea relevante; así como las operaciones conjuntas multilaterales y bilaterales (Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”) a nivel latinoamericano, hemisférico e internacional.

Estos roles castrenses deberían estar apoyados por iniciativas gubernamentales orientadas a crear una Zona de Paz sudamericana, a partir de un conjunto de regímenes de cooperación que incluyan la mayor parte de las relaciones militares inter estatales. Tales acciones y roles no deberían ser parte del articulado constitucional sino de leyes comunes que las regule.

- d) Eliminar rol castrense en la protección de actos eleccionarios

Según el Título VI, Del Orden Público, Párrafo 1°, De la Fuerza encargada del Orden Público, “el resguardo del orden público corresponderá a las Fuerzas Armadas y a Carabineros” (Artículo 122), el que estará a cargo de “un oficial de Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o de Carabineros, que tendrá el mando de la fuerza encargada de la mantención del orden público en cada una de las regiones del país (Artículo 123).

Sus amplias funciones son “cuidar que se mantenga el libre acceso a las localidades y locales en que funcionen mesas receptoras de sufragios e impedir toda aglomeración de personas que dificulten a los electores llegar a ellas o que los presionen de obra o de palabra [e] impedir que se realicen manifestaciones públicas (Artículo 125). En el desempeño de sus funciones, las FF.AA. pueden “inspeccionar las sedes de los partidos políticos y de los candidatos independientes [...] a fin de establecer si en ellas se practicare el cohecho de electores, si existieren armas o explosivos, o se realizaren actividades de propaganda electoral” (Artículo 129).

Estas disposiciones arriesgan actos de connotación política por parte de las FF.AA. y generan un vacío en la línea de mando civil y castrense ya que el “jefe de las fuerzas estará obligado a prestar el auxilio que le pida el presidente de toda junta, mesa receptora o colegio escrutador o el delegado de la respectiva junta electoral, cumpliendo sin más trámite las órdenes que se le impartan y procediendo a los arrestos a que diere lugar tal requerimiento (Artículo 135)”.

Esta función de orden público deberá ser desempeñada exclusivamente por Carabineros.

5. Ley de las Fuerzas Armadas

Las normas que regulen las funciones, roles y organización de las FF.AA. deberán estar contenidas en una ley común la que deberá estar en consonancia con una Estrategia de Defensa Nacional presentada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso.

En esta tarea es preciso considerar los siguientes elementos constitucionales, legales y administrativos:

a) Función y rol profesional.

Una primera norma de la ley común de las FF.AA. debería considerar una nueva formulación excluyendo la ampliación de roles contenida en la LOC de 1990. Así, el Artículo 1° de esta nueva ley debería establecer que

“Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria.”

b) Lo conjunto.

La nueva institucionalización conjunta de las Fuerzas Armadas implica una reforma de la Ley 20.424, en lo referido a su “Título III, Del Estado Mayor Conjunto. De su Funcionamiento y Organización”, ampliando sus atribuciones y constituyéndolo en mando institucional superior en tiempo de paz y guerra, a cargo de un oficial general de cuatro estrellas de manera de asegurar lo conjunto de manera efectiva.

Esto implicará modificar el “Título I. De la Organización de la Defensa Nacional. Párrafo 2°. De la Junta de Comandantes en Jefe”, dejando esta Junta al mando del oficial superior a cargo del EMCO. Para consolidar la organización y procedimientos

conjuntos esta Junta deberá estar compuesta por los Jefes de Estado Mayor de cada rama, y no los comandantes en jefe, los que deberán dar paso a esta nueva configuración institucional.

c) Facultades de los comandantes en jefe.

Respecto de las facultades de cada Comandante en Jefe se deberán eliminar las actuales atribuciones de manera de precaver el estricto respeto a la línea de mando civil, estableciendo que:

- *Las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando serán aprobadas por el Ministro de Defensa;*
- *El presupuesto institucional será elaborado por el Ministerio de Defensa en consulta a los respectivos Comandantes en Jefes;*
- *La adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra, será realizada por la dependencia del Ministerio de Defensa respectiva conforme a criterios técnicos institucionales;*
- *Las necesidades de recursos humanos y materiales serán elaboradas por el Ministro de Defensa Nacional en consulta a los respectivos Comandantes en Jefes;*
- *Los textos de estudio de los establecimientos institucionales deberán ser aprobados por el Ministerio de Defensa previa consulta al Ministerio de Educación;*
- *La adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones serán realizadas a solicitud del Ministerio de Defensa, por el Ministerio de Bienes Nacionales;*
- *Ausentarse del país por períodos no superiores a veinte días, por razones de carácter particular, será con la autorización del Ministro de Defensa. Por plazos mayores, deberá solicitar autorización al Presidente de la República; y*
- *Los recursos que por algún concepto ingresen a la institución constituirán rentas generales de la Nación.*

d) Carrera militar.

La carrera militar continúa estructurada de acuerdo a cánones formulados hace décadas. Esta requiere una revisión del tiempo de permanencia, la estructuración de un sistema potenciado en torno al soldado profesional y un servicio militar no-obligatorio. El mayor costo asociado será proporcionado por la necesaria reducción de las abultadas dotaciones (Santos, 2020).

Igualmente, se deberá alargar la carrera militar⁸, establecer la concursabilidad de los ascensos a partir de los grados superiores a mayor⁹ y revisar los escalafones de los Servicios Profesionales de manera de permitir el ingreso a estos de manera temporal -de civiles o militares- sobre la base de requisitos diferenciados.

Estos cambios implicarán una revisión del sistema previsional de las instituciones armadas.

e) Financiamiento.

Tal como en los temas anteriores, una Estrategia de Defensa Nacional presentada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso, debe preceder y presidir las normas y procesos castrenses.

Los Fondos Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y de Contingencia Estratégico deberán eliminarse, incluyendo sus destinos mentados en la ley anual de presupuesto en un acápite especial de asignación cuatrienal. De igual forma, la ley de las Fuerzas Armadas deberá excluir la existencia de “ingresos propios”, por lo que se debería establecer que:

“El financiamiento de las Fuerzas Armadas estará integrado solo por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuestos del Sector Público como aporte fiscal”

8. Proyecto ingresado a la Cámara en primer trámite constitucional el viernes 18 de enero de 2019. Boletín 12391-02.

9. Cfr. Jaime Ravinet, “La previsión de las FF.AA. y la carrera militar”, *El Mercurio*, A-2, 5 de agosto, 2017.

El Fondo de Contingencia Estratégico no tiene sentido toda vez que la norma constitucional le permite al Banco Central financiar directamente al Estado en caso de defensa legítima. Por tales razones se deberá establecer que:

“En caso de guerra, o de preparación para ella, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.”

f) Ordenanza del Ejército.

El Reglamento Administrativo, “La Ordenanza General del Ejército de Chile” de febrero de 2006, refuerza la expansión de las funciones castrenses más allá de sus tareas profesionales.

Por tales razones deberá:

“Eliminarse del Capítulo IV el concepto de ‘Profesionalismo Militar Participativo’ de la Ordenanza General del Ejército”.

g) Ombudsman.

El análisis internacional comparado de la protección de los derechos de los miembros de las FF.AA. muestra la existencia de la figura del Ombudsman en 15 países europeos, algunos dedicados exclusivamente a las FF.AA.-Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Irlanda, Holanda, Noruega y el Reino Unido -, mientras otros asumen temas castrenses entre varios otros- Estonia, Finlandia, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovenia, y Suecia.

Las funciones de estas oficinas independientes -del gobierno, de las FF.AA. y financieramente- y con autoridad para acceder a los procesos en cuestión, son: el manejo de reclamos sobre malos tratos, condiciones de trabajo y previsión (algunos incluyen quejas de familiares y de las comunidades); la recomendación de políticas y

de proyectos de ley sobre sus temas; y el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Unos pocos desempeñan las funciones de mediación y de supervisión de la implementación de políticas, operaciones, gastos y observancia de las leyes (Born et alia, 2011).

En el contexto de la crisis de probidad en el Ejército, en octubre de 2018 se presentó en la Cámara un proyecto de ley para proteger las denuncias internas al respecto. Este establecía “una estructura de denuncia que sigue la cadena de mando, subiendo un grado en caso de que el superior pueda estar involucrado [...] una notificación de la denuncia al Director de Personal de la institución, quien ejercerá la supervigilancia del procedimiento iniciado, pudiendo controlar las consecuencias de su resultado y debiendo informar, mensualmente, al Comandante en Jefe correspondiente”¹⁰. Aún cuando este proyecto está en trámite en el Senado, tales disposiciones difícilmente cumplirán sus objetivos toda vez que las denuncias se mantienen dentro de la línea de mando.

Por estas razones, la creación de una Defensoría de las Personas (Ombudsman) que, entre sus competencias, vea temas relacionados con los uniformados o la existencia de un ente especializado en asuntos castrenses, debe ser una iniciativa a ser considerada.

h) Los servicios de bienestar.

A partir de la Ley 18.712 (junio, 1988), “Estatuto de los servicios de bienestar social de las Fuerzas Armadas”, los servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas (BSFA) se han transformados en empresas inmobiliarias y de servicios, al ser autorizados para vender o adjudicar terrenos y viviendas al personal de las instituciones (Artículo 14). La ley les permite un patrimonio de afectación fis-

10. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=13492&prmBOLETIN=12948-02>

cal formado por: pago de servicios; venta de bienes muebles, inmuebles o de productos de toda índole; donaciones, herencias, legados o aportes; intereses y reajustes que provengan de depósitos en cuentas de ahorro y de inversiones en instrumentos financieros y en valores mobiliarios; productos y frutos que provengan de los bienes que formen el patrimonio de afectación fiscal (Artículo 2°).

Con ese capital, los BSFA compran bienes muebles, inmuebles, productos o servicios (Artículo 3°), liberados del IVA y exentos del pago del impuesto territorial (Artículo 9°). Las sumas no invertidas al 31 de diciembre de cada año, no ingresan a rentas generales de la Nación y pueden ser invertidas al año siguiente en los fines de bienestar social” (Artículo 6°).

El apoyo financiero a las BSFA proviene de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, la que puede conceder “créditos a los servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas” (Artículo 16). De esta forma, los BSFA pueden recibir recursos financieros fuera del mercado formal, ampliando sus actividades empresariales y generando recursos adicionales para las respectivas instituciones armadas, los que no entran al erario nacional.

Estas actividades se ven fortalecidas en caso de que “no existan interesados o cuando su mantención sea demasiado onerosa, podrán enajenarse los terrenos adquiridos y las viviendas construidas y, en todo caso, los locales comerciales a terceros que no pertenezcan a las Fuerzas Armadas, mediante licitación pública o privada” (Artículo 14).

De esta forma, estas dependencias castrenses han adoptado la forma de empresas estatales de la defensa nacional extendiendo sus roles no profesionales al ámbito inmobiliario y de servicios, situación que debe ser modificada.

i) Oficiales en retiro como candidatos.

Para separar adecuadamente la función política de la castrense, la inhabilidad de los oficiales en retiro de las FF.AA. para presentarse como candidatos a cualquier puesto de representación popular o ser contratado en los poderes del Estado, deberá ser de tres años desde su pase a retiro.

Igualmente, como parte de una Agenda de Prohibidad y por tratarse de temas financieros, presupuestarios y gastos estratégicos, se deberá establecer un sistema público/privado que impida, por tres años, a ex funcionarios de las FF.AA. representar o formar parte de una empresa que se encuentre inscrita en el registro de proveedores del sector Defensa o en el nuevo sistema de compras militares.

6. Ministerio

Poner al Estado y a las FF.AA. en condiciones para enfrentar los desafíos de la nueva etapa nacional exige políticas que delimiten las interacciones castrenses con otros órganos del Estado y la sociedad, pero desde la racionalidad de su cometido central, en este caso, la Defensa Nacional. Consecuentemente, el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (Ley 20.424) deberá modificarse para incluir en este:

a) Un nuevo sistema de adquisición de armas, creando un espacio institucional en que prime lo conjunto.

De acuerdo al proyecto de ley enviado al Senado, "Establece un nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional con cargo al Fondo Plurianual

para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico” (Mensaje N° 072-368/; Ley 21.174), es preciso consignar algunos aspectos que deberían eliminarse.

Siguiendo el análisis crítico del proyecto realizado por el Grupo de Análisis sobre Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA, 2020), en la medida que el concepto de “seguridad nacional” permea el conjunto de la propuesta, ésta incluye aspectos no relacionados con la defensa nacional, ámbitos que no deberían estar en este proceso. A su vez, el diseño institucional propuesto no cumple eficazmente el objetivo de mayor control civil; no fortalece el rol del EMCO ni lo conjunto; mantiene amplios espacios de discrecionalidad e influencia de las FF.AA. en el proceso, especialmente en las compras complejas; mantiene la discrecionalidad castrense en las decisiones de compra; y permite una influencia y autonomía indebida de las FF.AA. en las compras en el extranjero.

Por tales razones, es preciso:

“Independizar institucionalmente el ente encargado de las compras de armas y aumentar la transparencia en el control externo del proceso de compras”.

En este contexto de modernización de compras para la defensa y de la creación de un ente autónomo encargado, deberá revisarse la Ley N°19.924, “Normativa relativa a la importación de las mercancías del sector defensa, calificadas como pertrechos”, que exime a las instituciones armadas de impuesto, entre otros, a las ventas y servicios, así como del arancel aduanero a la compra de maquinaria bélica; vehículos armamento y sus municiones; sus repuestos, combustibles y lubricantes, y equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente utilizados exclusivamente para sistemas de

comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia”.

Igualmente deberá ser revisada la Ley N°16.256, sobre “Fondo rotativo de abastecimiento” (FORA), cuenta bancaria institucional a la que ingresan, entre otros, las multas e intereses cobrados a los proveedores; las ventas de vestuarios y equipos al personal; los valores pagados por terceros por daños o pérdidas de material fiscal; los ingresos por trabajos y servicios a particulares, cualquier otro ingreso proveniente de actos, servicios y/o actividades que realicen las Instituciones que perciban el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros de Chile por fletes y pasajes” (Artículo 2°). Ingresos que deberían ir al erario nacional.

b) Empresas de la Industria Militar

Se requiere una revisión del funcionamiento de las industrias de armamentos modernizando e integrando en un nivel superior sus gobiernos corporativos.

Desde esta perspectiva las FF.AA. pueden contribuir al desarrollo nacional desde sus propias necesidades profesionales -en el campo de la ciencia y tecnología, entre otros-, sin tener que modificar su función institucional. Por su parte, las instituciones civiles pueden aportar al desarrollo profesional de las FF.AA. a partir de sus principales logros y avances.

Una matriz de cooperación y desarrollo civil-militar en el campo terrestre, marítimo y aéreo espacial debe ser parte de la modernización del Estado, de las FF.AA. y de la sociedad. Para ello sería apropiado crear, dependiendo del Ministerio de Defensa, un Consorcio de Investigación y Desarrollo

llo tripartito -industrias de armas, empresas privadas y universidades- para aportar al desarrollo tecnológico de las instituciones castrenses.

c) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Se requiere la revisión de las funciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) para ponerla a nivel de los centros equivalentes a nivel internacional como formadora de generaciones de civiles y militares en defensa.

El Decreto 382, “Aprueba Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe)”, le da una amplia misión al incorporar la noción de “seguridad” y hacer extensiva su tarea a las “fuerzas de orden y seguridad pública”, aun cuando su dependencia institucional radica en la Subsecretaría de Defensa.

Así, el Artículo 1º establece que la ANEPE es “una Institución de Educación Superior del Estado, en materias de Seguridad y Defensa. Desarrolla actividades de docencia, investigación, extensión y vinculación con el medio, destinadas a incrementar los conocimientos en materia de defensa y seguridad del personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado y del sector privado. Constituye en esas materias un punto de encuentro entre la sociedad civil y las instituciones de la Defensa Nacional”. Y su Artículo 3º reafirma su misión hacia las “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” y “los temas propios de la seguridad y defensa”.

Si bien se propone integrar académicos civiles en sus tareas, estos no están incluidos en su Consejo Directivo, como tampoco los integrantes del Cuerpo Académico institucional.

Esta normativa desdibuja la misión académica en materia de defensa nacional al incluir, confundiendo, temas propios del orden público los que deberían ser materia de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros y de la Academia Superior de Estudios Policiales de la PDI.

De esta forma, se inhibe la posibilidad de lograr un lugar relevante en el ámbito académico.

e) Paz regional.

Las iniciativas regionales tendientes a transparentar los recursos destinados a defensa, el control y eventual reducción de los inventarios y compras militares, y la contribución a la creación de una Zona de Paz Sudamericana deberán ser unas de las misiones del Ministerio de Defensa.

7. Consejo de Defensa Nacional

A la eliminación del Capítulo XI de la actual constitución, “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública”, de acuerdo a lo establecido anteriormente, corresponderá eliminar el “Capítulo XII. Consejo de Seguridad Nacional”.

Dado que se precisa una permanente e institucionalizada interacción entre Defensa y Relaciones Exteriores en la proyección estratégica del país, es necesario que el Consejo de Seguridad Nacional sea reemplazado por ley por un Consejo de Defensa Nacional –asesor del Presidente- con miembros que permitan efectivamente apoyar la

función directriz del Ejecutivo en esta materia y con un apoyo técnico permanente del más alto nivel, y dejar de ser, como es ahora, un ente meramente representativo de los distintos poderes del Estado.

8. Justicia Militar

La justicia militar tiene una amplia jurisdicción para juzgar militares en tiempos de paz. De acuerdo a Ng Magaña & Henríquez, “no existe una definición de lo que es delito militar dentro del Código, lo que ha provocado que la competencia de los tribunales castrenses no se encuentre justificada de forma suficiente, puesto que existen casos que por su naturaleza deberían ser resueltos por la justicia ordinaria”. Por estas razones, la “víctima militar, en tanto perjudicada por el delito militar, se ve enfrentada a un contexto de justicia militar como el que se ha descrito, en el que sus derechos y garantías se ven mermados de forma notoria en comparación a lo que sucede con la víctima penal civil. Esta diferencia en las respectivas regulaciones atenta contra el principio de igualdad constitucional” (Ng Magaña & Henríquez, 2020).

De esta forma, el Código de Justicia Militar, Ley 21.204 (16.01.2020), deberá ser revisado y modificado.

9. Contraloría

Los hechos de corrupción de oficiales y el deficiente manejo de los recursos fiscales destinados a las FF.AA. las ha llevado a contratar una auditoría internacional, lo que muestra uno de los resultados negativos de su autonomía corporativa.

Por estas razones, con una normativa especial sobre gastos reservados, la rendición de cuentas de las FF.AA. “debería incluir otra información como los objetivos, resultados, beneficiarios y actividades que se financian con los respectivos fondos” (Observatorio del Gasto Fiscal, 2019), como también la documentación que acredite los desembolsos efectuados y los comprobantes de los ingresos, egresos y traspasos, entre otros. Asimismo, “debería ser factible aplicar el principio de publicidad contenido en el Título II de la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, bajo un mecanismo que equilibre la necesidad de transparencia con el resguardo de información sensible para la seguridad del Estado” (Dávila & Cárcamo, 2020).

Si bien existen mecanismos de control, estos son aún deficitarios si se considera que la rendición de gastos que se establece es genérica, lo que posibilita usos indebidos de estos fondos. Esto es particularmente sensible en materia de gastos reservados ya que los “certificados de buena inversión” auto emitidos no contribuyen a la transparencia y control del presupuesto destinado a Defensa.

10. Legitimidad e inserción social

La legitimidad social de las FF.AA. debe distinguirse de la legitimidad social de la Defensa.

A nivel nacional, las relaciones entre la FF.AA. y la sociedad -entre personas, civiles y militares- tienen baja densidad. Si bien los temas castrenses y de la defensa nacional tienen visibilidad pública, las interacciones sociales entre ambos sectores son escasas, a no ser en determinadas ciudades o pueblos con alta concentración de uniformados.

La actitud negativa hacia los miembros de las FF.AA. (la “distancia social” sociológica) se ha mantenido como mediana y alta en las tres mediciones realizadas: 53% en 1992, 52,7% en 2007 y 58,8% en 2015¹¹. Las relaciones sociales estructuradas en torno al Servicio Militar Obligatorio, el Servicio Militar del Trabajo y los elitistas cursos de Aspirantes a Oficiales de Reserva no han logrado ampliar la interacción social e involucrar a los ciudadanos en la política de defensa la que sigue siendo opaca ante la opinión pública.

Sus sistemas de previsión y salud, muy superiores a los proporcionados por el Estado a la población civil, los mantiene alejados de la difícil cotidianidad ciudadana y han sido objeto de infructuosos intentos de modificación por diversos gobiernos.

Por su parte, el prestigio de estas instituciones ha bajado ostensiblemente. De acuerdo a Latino-barómetro, “Las Fuerzas Armadas habían logrado mantener sus niveles de confianza a lo largo de las últimas dos décadas de manera bastante estable, contaban entre el 50% y el 60% de confianza de parte de la población. Entre 2018 y 2020 se produce una abrupta caída de confianza de 53% a 32%. Ello por los escándalos de corrupción en que han visto involucrados altos miembros del Ejército y la malversación de fondos públicos de la institución” (Latinobarómetro, 2021;47).

El Ministerio de Defensa no ha sido proactivo en superar estas barreras ya que la aplicación de la

11. Comparación de tres sondeos de opinión pública en 1992, 2007 y 2015 a través de una Escala Lickert combinando las siguientes dimensiones: posibilidad que un hijo hombre eligiera la carrera militar como profesión; que una hija mujer entrara a las FF.AA.; la confianza relativa en los militares; la aceptación del matrimonio de una hija con un militar; la posibilidad de vivir en un barrio de militares; el cambiar el trabajo actual por uno con el mismo sueldo como empleado civil de las FF.AA.; enviar a uno de los hijos a un colegio para familias de militares; y la disposición a pasar las vacaciones en un lugar de veraneo junto a miembros de las FF.AA. (Varas, Fuentes & Agüero, 2018;34-35).

Ley 20.500, “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”, de 2011, se ha reducido a incorporar al Consejo de la Sociedad Civil¹² respectivo a organizaciones fundamentalmente compuestas por uniformados en retiro.

Las instituciones armadas deberían adecuarse a los nuevos principios instalados en el país respecto a la plena integración de la mujer, la diversidad sexual, étnica y de capacidades diferentes.

El ingreso a las escuelas matrices enfrenta su necesaria adecuación a la gratuidad en los estudios de educación superior, lo que exigiría revisar bajo el principio de la no discriminación el pago en los sistemas de admisión a sus institutos.

Finalmente, las ambiguas disposiciones que enmarcan los roles de las FF.AA. en torno a la amplia noción de “seguridad nacional”, así como la sostenida y creciente tendencia a destinar su contingente a tareas sociales y de orden interno desfiguran la imagen institucional de la defensa en la ciudadanía, deslegitimando el ejercicio profesional del quehacer castrense y los recursos fiscales destinados a sus instituciones.

Modificar las situaciones anteriormente reseñadas es condición necesaria para legitimar socialmente a las FF.AA. y la Defensa Nacional.

- o -

Los diez temas anteriormente señalados deberán ser especialmente atendidos por la Convención Constitucional, generando nuevas disposiciones constitucionales que permitan las reformas legales y administrativas apropiadas que permitan la reinserción de las FF.AA. en un Estado efectivamente democrático.

12. <https://www.defensa.cl/temas-de-contenido/consejo-de-la-sociedad-civil/>
<https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/R.M.E-Designa-a-miembros-del-COSOC-2019-2020.pdf>



Referencias:

Born, Hans & Aidan Wills, and Benjamin S. Buckland (2011), *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper N° 34. Geneva, March.

Contreras, Pablo y Sebastián Salazar Pizarro (2021), “Desconstitucionalizar para democratizar: Las Fuerzas Armadas y las Policías en la Nueva Constitución”, *Revista Política*, Inap, Año 2020, Volumen 58, Número 1, Santiago.

Corporación Latinobarómetro (2021), “Informe Chile 2020”. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Dávila, Mireya & Rodrigo Cárcamo (2020), “Fuerzas Armadas y su control institucional y administrativo”, *Revista Política*, Inap, Año 2020, Volumen 58, Número 1, Santiago.

Grupo de Análisis sobre Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA) (2020), “Sobre proyecto de ley compras militares”. Santiago, 15 de julio.

Heiss, Claudia (2020) *Por qué necesitamos una nueva Constitución*. Santiago, Aguilar. Edición de Kindle.

Ng Magaña, Hi-leng & Francisco Ignacio Henríquez Mella (2020), “La víctima en la justicia militar a la luz del principio de igualdad constitucional”. *Revista Política*, Inap, Año 2020, Volumen 58, Número 1, Santiago.

Namuncura, Domingo (2016), *Nueva Constitución y pueblos indígenas*. Santiago, Pehuén.

Quintana Benavides, Augusto (2021), “Rol de las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional”. *Plataformacontexto+*

Santos, Eduardo (2020), “Financiamiento de la fuerza militar y uso de sus recursos”, *Revista Política*, Inap, Año 2020, Volumen 58, Número 1, Santiago.

Varas, Augusto, Claudio Fuentes & Felipe Agüero (2018), *Instituciones cautivas. Opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas*. Santiago, Catalonia.

Varas, Augusto (2020a), “Seguridad Nacional en la Constitución”. <http://www.plataformacontexto.cl>

Varas, Augusto (2020b), “Seguridad Nacional: Un significativo vacío”, *Revista Política*, Inap, Año 2020, Volumen 58, Número 1, Santiago.