



MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA EN CHILE, 2006-2010

Gonzalo García Pino¹ y Juan Esteban Montes²

*Universidades Adolfo Ibáñez y Alberto Hurtado;
Universidad de Notre Dame*

Resumen:

Los autores analizan las modernizaciones que ha experimentado la defensa en Chile durante el gobierno de la Presidenta Bachelet en cuanto a estructura política, personal de las FFAA, potenciación estratégica, transparencia, control y eficiencia en el gasto en defensa, dimensión internacional de la defensa y reforma de la justicia militar. Argumentan que estas modernizaciones han sido exitosas, entre otras causas, porque se basan en un amplio consenso político y cívico-militar.

Palabras Clave: modernización de la defensa, Chile, Ministerio de Defensa Nacional, consensos en defensa, políticas públicas en defensa.

Title in English: "Modernization of Chile's Defense, 2006-2010"

Abstract:

The authors analyze the modernization that the defense sector has undergone during President Bachelet's government regarding political structure, military personnel, strategic projection, transparency, accountability, efficiency of military budget and international dimension of defense and reforms for the military justice system. The authors argue that the modernization process has been successful, among other reasons, because it has been underpinned in a wide political and civil-military consensus.

Keywords: *defense sector modernization, Chile, Ministry of Defense, consensus on defense issues, defense public policy.*

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Abogado y Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Subsecretario de Guerra desde marzo de 2006. Profesor de Derecho Constitucional en las universidades Adolfo Ibáñez y Alberto Hurtado. *Email:* gonzalogarciapino@gmail.com

² Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ph.D. (c) en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Director y profesor del Programa de Chile de la Universidad de Notre Dame y Asesor de la Subsecretaría de Guerra desde marzo de 2006.



1. Introducción

El sistema de defensa chileno ha vivido un profundo proceso de modernización en los últimos quince años. Este proceso, aún en curso, comenzó a mediados de la última década del S. XX, cuatro o cinco años después de la reinauguración de la democracia en marzo de 1990 y es parte de un proceso mayor de modernización del estado³ y, en general, de la sociedad en Chile.⁴ Este artículo analiza aspectos centrales de la modernización de la defensa en Chile durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), que, valga recordar, fue Ministra de Defensa durante el gobierno del Presidente Lagos. Bachelet fue la primera mujer en ocupar ese cargo en Chile y Sudamérica, lo que de por sí da muestras de importantes cambios en el sector y ayuda a explicar el éxito y la envergadura del actual proceso modernizador de la defensa.

El artículo parte con una breve descripción de las transformaciones de la defensa en Chile efectuadas antes de 2006 y se argumenta sobre la necesidad de modernizar el sector. También se plantean algunas explicaciones sobre las causas de las transformaciones de la defensa en el período cubierto en este artículo. Luego se analiza varios aspectos claves de la modernización de la defensa a partir de 2006 que responden a los principales retos que ha enfrentado la defensa en los últimos años y que apuntan a constituir un sistema de defensa acorde a las necesidades de la primera mitad del siglo XXI, entre los que se cuentan la modernización del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), del personal de las FFAA, la potenciación estratégica de la defensa, la transparencia, control y eficiencia en el gasto en defensa, la dimensión internacional de la defensa y la reforma de la justicia militar. Por último, se concluye con breves comentarios generales sobre la modernización de la defensa y desafíos futuros.

2. Conetxto y Necesidad de Modernizar la Defensa

Desde el inicio de la transición a la democracia en Chile -que puede situarse en algún momento entre la aprobación de la Constitución de 1980 y la derrota del general Pinochet en el plebiscito de 1988- los temas de la modernización de la defensa han estado presentes en la agenda política chilena. Chile contaba con una tradición de fuerzas armadas profesionales y acordes a las necesidades de defensa del país desde, al menos, los inicios del S. XX. Durante la dictadura (1973-1990) los temas de la defensa pasaron a estar dominados y contaminados por la participación de los militares en la política y en la administración del estado, las

³ Sobre la modernización del estado en Chile ver: Waissbluth, Mario (2006): *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*, Barcelona, ESADE, en www.esade.edu/public; Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (2006): *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*, Santiago, SEGPRES; Boeninger, Edgardo (2007): *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, Santiago, Uqbar Editores; Borzutzky, Silvia y Oppenheim, Lois Hecht (eds.) (2006): *After Pinochet. The Chilean Road to Democracy and the Market*, Gainesville, University Press of Florida.

⁴ Sobre la modernización de la sociedad en Chile ver: Tironi, Eugenio; Larrañaga, Osvaldo; Valenzuela, Eduardo; Bravo, David; Teitelbom, Berta; Gubbins, Verónica e INE (2003): *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*, Santiago, Cuadernos Bicentenario; Politzer, Patricia (2005): *Chile: ¿de qué estamos hablando? Retrato de una transformación asombrosa*, Santiago, Editorial Sudamericana; Valenzuela, J. Samuel; Tirón, Eugenio y Scully, Timothy (eds.) (2006): *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus; Castells, Manuel (2005): *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.



violaciones a los derechos humanos, el retorno a la democracia y la figura del general Pinochet. La polarización política entre gobierno y oposición era extrema y no permitía un debate sobre las necesidades de la defensa.⁵ Eso no obstante que hubo significativos problemas vecinales y que, naturalmente, las FFAA vivieron algunas modernizaciones parciales. Pero el foco no estaba en la defensa como política pública y como necesidad del estado, ni en las necesidades de modernizar las FFAA. Con el retorno a la democracia los temas que surgieron con mayor urgencia fueron la restauración del control civil y el manejo de los múltiples temas vinculados a la justicia transicional. Durante el gobierno del presidente Aylwin (1990-1994) no hubo espacio o capacidad política para pensar en modernizaciones de la defensa.

Recién con la llegada del gobierno del presidente Frei (1994-2000) y, en particular, con su Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma se generó una visión nueva que daba un cauce institucional y político a los urgentes temas de derechos humanos, entregándolos a la justicia, las comisiones de verdad, las iniciativas de reparación y el debate político. Además, definía como prioritario un proceso de discusión sobre el mejoramiento de las relaciones cívico y político militares, pero, sobretodo, se abocaba a pensar el rol y las necesidades de la defensa en Chile.⁶ Esto llevó a cambiar drásticamente las estrategias políticas del gobierno respecto de las FFAA. Se inició un proceso de acercamiento, creación de confianzas y conocimiento mutuo entre el liderazgo político y el militar. Además, se diseñó una estrategia para pensar la defensa que generara consenso en el diagnóstico y las propuestas de cambio y que diera legitimidad a las políticas de defensa. Un elemento central en dicha estrategia fue el proceso para la elaboración del primer libro blanco de la defensa de Chile.⁷ El proceso fue más importante que el libro mismo, que sólo tendría gran valor en la medida que fuera el resultado de negociaciones sinceras entre todos los actores del sector defensa incluyendo las diversas sensibilidades políticas, los propios militares, los académicos del área, y diversas oficinas públicas vinculadas a la defensa. Este ejercicio centró la atención, por primera vez en décadas por no decir el último siglo, en el análisis de la defensa como una función central del estado y en el rol que las FFAA, el MDN y otros actores claves debían cumplir en las políticas de defensa. Este primer libro de la defensa marca el inicio del proceso de modernización de la defensa en Chile. El proceso de su formulación llevó, entre otras cosas, a hacer patente las múltiples dimensiones en que la defensa requería profundas reestructuraciones y modernizaciones. Estas necesidades de modernización no se vieron del todo nítidas desde el comienzo. Fue necesario un segundo libro de la defensa, publicado en 2002⁸, y un largo proceso -aún en marcha- de maduración de los diagnósticos, ideas, dimensiones institucionales, culturales, sociales y económicas de la defensa y sus posibilidades de reforma para ir estructurando un complejo plan de modernización de la defensa.

El sistema de defensa por donde se lo mirara requería modernización. Partiendo por las normas constitucionales que establecían fuertes limitaciones al control civil como la

⁵ Los análisis y narraciones de la dictadura constituyen una vasta literatura que no pretendemos reseñar, sino sólo referir algunas obras más recientes sobre el período como Huneus, Carlos (2000): *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana; Barros, Robert (2005): *La junta militar. Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Sudamericana.

⁶ Hay numerosa aunque contradictoria literatura sobre las relaciones cívico-militares durante los primeros años de la nueva democracia. Ver: Montes, Juan Esteban y García, Gonzalo (2003): *¿Y qué pasó con los militares? Chile, 1990-2002*, Santiago, CED.

⁷ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (1997): *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

⁸ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2003): *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.



imposibilidad de remover a los comandantes en jefe institucionales, un rol para las FFAA como garantes de la institucionalidad y un Consejo de Seguridad Nacional tan militarizado y politizado como infectivo. El MDN era una entidad que creció de manera inorgánica a lo largo de más de un siglo y que nunca fue propiamente diseñado o pensado como un todo. Desde las estructuras formales (subsecretarías, gabinete ministerial, estructura administrativa) hasta las atribuciones de las instituciones y autoridades, todo requería ser repensado y profundamente transformado para servir como órgano de dirección de la función de defensa acorde a la realidad nacional y mundial de comienzos del nuevo siglo. La justicia militar había sido objeto de enormes críticas durante la dictadura, estaba totalmente deslegitimada, obedecía a criterios jurídicos y militares decimonónicos y quedaría totalmente desfasada de las modernizaciones del resto del sistema judicial emprendidas a partir de mitad de los 1990s. La carrera militar resultaba demasiado corta, cara, rígida, masculina, compleja y muchas veces contradictoria con las necesidades de unas FFAA modernas. El sistema de reclutamiento obligatorio también estaba en problemas. Era visto como inequitativo en perjuicio de los ciudadanos más pobres, no satisfacía las necesidades de profesionalización militar requerida por las nuevas tecnologías y estándares operativos de las FFAA, era criticado por los maltratos y escasos beneficios y formación para los soldados y su estructura administrativa era compleja e ineficiente. La formación y doctrina militar tampoco había sido objeto de transformaciones acordes a mandatos democráticos, de imperio del derecho nacional e internacional como el que Chile aspiraba a satisfacer en su nueva vida republicana. Las políticas de defensa y la planificación militar y estratégica también estaban fuera de lugar, eran desconocidas incluso por quienes se suponía que deberían haberlas establecido e implementado. Gran parte de los sistemas de armas también requerían de urgentes transformaciones tecnológicas, operativas y logísticas que les permitieran cumplir funciones disuasivas, defensivas y de cooperación internacional efectivas. El sistema de financiamiento de las adquisiciones para la defensa heredado de múltiples reformas *ad hoc* a necesidades circunstanciales del último siglo y sellado con pisos de gasto, cargas tributarias desmedidas y especialmente afectas a la defensa, distribuciones interinstitucionales rígidas, sin visión conjunta y falta de transparencia y control, tampoco resistían mayor análisis. Otro tanto se puede decir de la industria local de defensa.

La lista podría seguir, pero no es nuestro objetivo en este punto hacer un exhaustivo diagnóstico y análisis de las deficiencias del sistema de defensa, sino simplemente resaltar que había abrumadores argumentos en favor de una completa modernización de los diversos aspectos e instituciones de la defensa y que la necesidad de iniciar pronto las transformaciones era urgente. Los diagnósticos y argumentos, naturalmente, no eran compartidos de igual forma por civiles de gobierno y oposición, militares y expertos -cabe resaltar que las alternativas de reforma en cada área son casi infinitas-. Sin embargo, había un consenso básico entre todos los actores en el sentido que era imperativo, en beneficio de la seguridad del estado y el mejor interés de los hombres de armas y de todos los actores de la defensa, enfrentar este proceso transformador pronto, aunque sin atolondramiento, a fin de generar cambios con la legitimidad necesaria.

Los dos libros de la defensa nacional de 1997 y 2002 y las reformas constitucionales de 2005⁹ (Ley 20.050) que eliminaron todos los rasgos antidemocráticos en materias de defensa constituyen hitos fundantes de la modernización de la defensa en Chile. La dimensión

⁹ Sobre las reformas constitucionales de 2005 en materia de defensa, ver: Verdugo, Mario: "Notas a la Reforma Constitucional en lo que Atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional", en Zúñiga, Francisco (Coord.) (2005): *Reforma Constitucional*, Santiago, Lexis Nexos; Peña, Marisol: "El Término de la Inamovilidad Relativa de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros", en Zúñiga, *op. cit.*



de una estrategia de defensa basada en la cooperación internacional como uno de sus pilares fundamentales junto a la disuasión se incorporó en el libro de la defensa de 2002 y se actualizó pronto después con nuevas iniciativas de participación en operaciones internacionales de mantenimiento e imposición de la paz, en particular con la activa cooperación en Haití. La modernización de los sistemas de armas también es un proceso cuyo inicio data de fines del S.XX. En el período 1990-2005 se dictaron también otras leyes que introducen reestructuraciones significativas aunque parciales en el sector defensa: leyes sobre ingreso y salida de tropas del territorio nacional, en 1990 y 1991 (Leyes 18.995 y 19067); ley de salud de las FF.AA., en 1996 (Ley 19.465); Estatuto del Personal de las FF.AA., DFL 1, de 1997 (Ley 19.507); ley de acceso igualitario a escalafones, de 2005 (Ley 20.034); y ley de modernización del Servicio Militar Obligatorio, de 2005 (Ley 20.045).

3. Hacia una Explicación de la Actual Modernización de la Defensa

Si bien en este artículo no pretendemos explicar a fondo las razones por las cuales el actual proceso de modernización de la defensa ha sido exitoso, queremos al menos enunciar algunas de las causas que apuntan a entender este proceso. En primer lugar, transcurridos quince años desde el retorno a la democracia ya se habían resuelto en gran medida el espinudo tema de los derechos humanos desde la perspectiva de la defensa. Como se señaló en la sección anterior, se logró ubicar el tema de los derechos humanos en el ámbito donde mejor se podía tratar y continuar avanzando sin que causara mayor ruido en las relaciones cívico-militares y, en general, en la defensa. Eso abrió un espacio psicológico y político para enfrentar la modernización de la defensa.

Segundo, el camino ya avanzado durante los gobiernos de los presidentes Frei y Lagos, en especial la creación de confianza entre los militares y el mundo civil de la defensa, en particular, las autoridades del MDN, concretado en los dos libros de la defensa, hicieron que ese espacio abierto al despejar el tema de los derechos humanos fuera bien aprovechado. Tanto civiles como militares se dieron cuenta que era en su mejor interés cooperar para la solución de las necesidades del sector. Además, se pudo llegar a un primer diagnóstico, en gran parte consensuado, sobre las necesidades de modernización de la defensa. Eso bajó las aprehensiones de todos los sectores políticos así como militares acerca de que las reformas pudieran ser utilizadas para sacar ventajas políticas, cobrar revanchas por temas de la dictadura o simplemente para imponer un modelo de defensa unilateral y contrario a la visión de otros sectores y actores relevantes. En definitiva, lo que sucedió fue una rápida y fuerte despolarización del sector defensa, bastante antes de lo anticipado por la mayoría de analistas y de lo sucedido en otros sectores de la política.¹⁰

Tercero, la reforma constitucional de 2005 zanjó los temas centrales pendientes sobre la subordinación y el control democrático de los militares. A partir de esa reforma no es dable argumentar que la constitución o el sistema político chileno padecen, en materias de defensa, de enclaves autoritarios, esferas de poder no democráticamente controlado, o rol de los militares como garantes de la institucionalidad democrática. Esto no significa que el diseño institucional de la defensa sea impecable o que no sea conveniente hacerle muchas otras mejoras. Sólo que la constitución cumple con los requisitos democráticos necesarios en materias militares y de defensa. Esta reforma constitucional fue, en sí misma, un gran paso en la modernización de la defensa, pero, además, orientó y allanó el camino a futuras reformas

¹⁰ Este argumento es desarrollado extensamente en Montes y García, *op. cit.*



del sector. Resueltos los temas más básicos y fundamentales, el resto de las reformas se veían como enteramente posibles y menos amenazantes. Todas las reformas de la defensa que requieren ley fueron aprobadas en los años que cubre este artículo por amplias mayorías parlamentarias, superlativas a los requisitos constitucionales requeridos.¹¹

Cuarto, la exigencia de un amplio consenso para aprobar casi cualquier reforma de la defensa a través de los requisitos constitucionales de quórum especiales muy altos¹² y la capacidad de veto¹³ de la derecha y, a través de diversos mecanismos, de las propias FFAA, garantizan que ninguna reforma atentará contra los intereses o visiones que cualquiera de los actores involucrados. Si bien la existencia de jugadores con poder de veto dificulta el acuerdo y puede eternizar la mantención del status quo, por el otro lado, baja los riesgos de percepción de amenaza de los jugadores haciendo más factible la consecución de grandes consensos. En la modernización de la defensa en Chile no es posible hacer reformas mayoritarias,¹⁴ todo debe ser consensuado, con lo que se resalta el tenor de política de estado de la defensa, su visión de largo plazo y se resuelve de antemano el dilema de los políticos planteado por Barbara Geddes.¹⁵ Nadie puede pretender ni temer que intereses o jugadas para sacar provecho inmediato operarán en la modernización de la defensa. Esto deja abierta la pregunta de por qué los militares y la derecha estarán dispuestas a transar y renunciar a su poder de veto cuando el status quo los beneficia. Una respuesta completa a esta pregunta escapa a los objetivos de este artículo, pero por ahora baste señalar que los intereses de la derecha y de las FFAA son complejos, cruzados y que mucho del status quo nos les conviene, al menos en una visión de largo plazo. Además, la mantención del status quo también podría traer consigo represalias y costos colaterales altos de parte del gobierno que controla el presupuesto, las adquisiciones, los ascensos y retiros, muchas de las destinaciones y otros ámbitos de poder simbólico y material sobre las FFAA.

Quinto, el buen liderazgo y el profundo conocimiento de los temas de defensa por la Presidenta Bachelet, acompañado de un liderazgo estable y decidido en el MDN, permitió centrarse durante los cuatro años del gobierno a sacar las reformas que contribuyeron a las diversas transformaciones de la defensa. A esto se añade un también muy buen liderazgo militar en estos años y en algunos de los anteriores.

Por último, la demanda marítima de Perú concretada en leyes internas, un discurso político explícito y una presentación ante el Tribunal Internacional de La Haya también ayudó a generar un mayor consenso, sentido de urgencia, visión de largo plazo e interés por modernizar la defecan en Chile.

¹¹ La historia de cada una de las leyes puede consultarse en el sitio web del congreso nacional, www.congreso.cl

¹² Gran cantidad de normas de la defensa requieren quórum de ley orgánica constitucional o son leyes de quórum calificado que requieren 4/7 o mayoría absoluta, respectivamente, de los diputados y senadores en ejercicio: Artículo 66 de la Constitución Política de la República.

¹³ Sobre los actores de veto y las complejas dinámicas que generan en un sistema político ver: Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage Foundation y Princeton University Press.

¹⁴ En el sentido propuesto por Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

¹⁵ Geddes, Barbara (1994): *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.



4. Modernización de la Estructura Política de la Defensa: Reforma de la Ley del Ministerio

El 14 de septiembre de 2005 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que moderniza el MDN.¹⁶ La discusión del proyecto se estancó por dos años debido a múltiples críticas que surgieron de diversos sectores hasta que en noviembre de 2007 el Gobierno presentó un conjunto de indicaciones que reformaron el proyecto en forma sustantiva. Otras indicaciones del Gobierno fueron ingresadas en enero de 2008 en la Cámara de Diputados y en mayo y agosto de 2009 en el Senado para resolver algunos temas sobre el Gabinete del Ministro, la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto.

La nueva versión del proyecto fue discutida en la Cámara de Diputados, la que aprobó el proyecto en agosto de 2008. La discusión en particular del proyecto con las nuevas indicaciones está a punto de concluir su segundo trámite constitucional en el Senado, quedando sólo pendiente, a mediados de agosto de 2009, su aprobación en particular por la Comisión de Hacienda del Senado y luego su aprobación por la sala de dicha cámara legislativa. Hay buenas expectativas de que el proyecto sea aprobado por el Congreso durante el segundo semestre de 2009. Sin embargo, se requiere una continua y eficaz gestión política del proyecto en todo momento pues contiene varios temas complejos y opinables, que en cualquier momento se pueden entabrar, más aún ad portas de una muy competitiva elección presidencial y parlamentaria programada para fines de 2009.

4.1. Cambios en la Estructura Superior de la Defensa y de sus Órganos Asesores

El proyecto de ley suprime el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). También se elimina el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) en vista del diseño de un nuevo modelo de financiamiento de las inversiones en defensa. Fortalece la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno y administración del sector. Se establece que la conducción de la defensa le corresponde al Presidente de la República, conforme a la Constitución Política, y que el MDN es su órgano superior de colaboración en las funciones de gobierno y administración del sector. Fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica, como de las operaciones. Propende a la adecuada integración del mundo civil y militar en las tareas de la defensa y, en especial, en la estructura del MDN. Asimismo, sienta las bases institucionales para hacer posible el desarrollo de una carrera funcionaria civil en el Ministerio, actualmente inexistente.

Se dota al MDN de una estructura capaz de realizar el ciclo completo de políticas públicas (formular, implementar o ejecutar, y controlar) en el sector, conforme a los estándares establecidos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Se establece la oficina del Gabinete del Ministro y el cargo de Jefe de Gabinete. Se establece también una Ayudantía Militar del Ministro con su propia Jefatura.

El proyecto de ley deroga el DFL Nº181 de 1960, que crea la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), con lo que este organismo desaparecería. Sin embargo, como su funcionamiento en el sistema de defensa ha demostrado ser útil, el proyecto de ley incorpora a

¹⁶ Para fines de consultar la historia, documentos y estado de tramitación de este proyecto de ley en los sitios web de la Cámara de Diputados o del Senado, es útil conocer que es identificado por su número de Boletín 3994-02.



la JCCJ como organismo asesor del Ministro de Defensa en los asuntos de interés común para las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMC) integrará la JCCJ, a diferencia de lo que ocurre hoy en que sólo se desempeña como Secretario de este organismo. La JCCJ será el órgano asesor del Ministro de Defensa Nacional del más alto nivel en materias comunes de las Fuerzas Armadas y en materias relativas a la conducción y la coordinación estratégica de los medios asignados a las operaciones; correspondiéndole entre otras funciones, “Estudiar, evaluar y emitir opinión durante el proceso de elaboración de la planificación primaria” y “Evaluar la planificación secundaria y proponer modificaciones a las mismas en caso de ser pertinente”.

4.2. Cambios en el Ámbito Político – Institucional: Subsecretarías y Planificación

Se reordena el esquema de subsecretarías, pasando de uno “institucional” (Guerra, Marina y Aviación, que se acaban) a uno “funcional” (Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas). Este constituye uno de los cambios más profundos que se proponen en el proyecto, ya que reestructura completamente la propia orgánica del Ministerio y los procedimientos por los que da cumplimiento a sus tareas. Cada Subsecretaría tiene un ámbito de competencias propio y específico, sin superposiciones de procesos y procedimientos.

La Subsecretaría de Defensa es el órgano de colaboración inmediata del Ministro en los asuntos de política de defensa, y todas sus derivaciones, es decir, se abocará a las funciones de naturaleza político estratégicas de la defensa nacional. La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el órgano de colaboración inmediata del Ministro en materias de gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio y las Fuerzas Armadas requieran para el cumplimiento de sus funciones. También estará a cargo de evaluar los proyectos de adquisiciones e inversión. Por lo mismo, la actual Dirección Administrativa es absorbida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y se transfieren también a esta Subsecretaría las facultades de la Subsecretaría de Marina sobre concesiones marítimas y acuícolas. Se establece la subrogación del Ministro por el Subsecretario de Defensa y de éste por el Subsecretario para las Fuerzas Armadas.

Dado que se derogan la Ley Nº 7.144 de 1941, que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional, el DFL-181 de 1960, que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Ley Nº 18.952 de 1960, que crea la Dirección Administrativa del MDN se establece que la Subsecretaría de Defensa es la sucesora legal del Consejo Superior de la Defensa Nacional y se establece que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, y de la Dirección Administrativa. Asimismo, se dispone que mientras no entre en vigencia la ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones y la Dirección de Previsión de Carabineros seguirán dependiendo del MDN.

El proyecto asegura la continuidad del actual personal de planta y a contrata con todos sus beneficios y garantías. Comprende funcionarios propios del MDN y destinado por las Fuerzas Armadas al Ministerio. Se faculta al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, fije las plantas y escalafones de las Subsecretarías. Lo anterior sujeto a limitaciones de gasto global en personal, junto con normas que protegen la estabilidad laboral y derechos de aquel que se desempeña en las organizaciones que se extinguen.

Analizada la estructura de planificación, el Proyecto de Ley del Ministerio propone una estructura que separa los niveles de las funciones que actualmente realizan cada uno de



los organismos involucrados, estableciendo las responsabilidades del nivel político, político-estratégico y estratégico. Asimismo, se propone una estructura tendiente a satisfacer de mejor forma el proceso de planificación de la Defensa Nacional, al especificar organismos de trabajo separados dentro del MDN que apoyen a la conducción político-estratégica y estratégica en sus etapas de planificación y ejecución.

Para lo anterior el proyecto propone que la Subsecretaría de Defensa será el organismo de colaboración inmediata del Ministro de Defensa Nacional en los asuntos de política de defensa asumiendo todas aquellas funciones propias del nivel político-estratégico, (proponer la planificación primaria de la Defensa Nacional en coordinación con otros ministerios e instituciones públicas, según lo disponga el Presidente de la República) y otras que por reglamento realiza en la actualidad la dirección primaria del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Asimismo, el EMC será el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Le corresponderá asumir las tareas propias del nivel estratégico (proponer la planificación secundaria, incluyendo la elaboración de los documentos de doctrina y reglamentación que de éstas se deriven) y nuevas funciones para fortalecer sus tareas en el ámbito conjunto. Con lo anterior, el proyecto establece una estructura que permite separar las actividades de planificación asignando a cada actor u organismo en el nivel que le corresponde.

4.3. Cambios en la Conducción Estratégica de las Fuerzas Militares

Se adopta el moderno concepto de “crisis” como otra expresión del conflicto en el área de la seguridad externa, además de la guerra, y se elimina la distinción entre tiempos de paz y de crisis o guerra. El concepto de crisis es de particular importancia para un Estado como Chile, dado que su ocurrencia es la forma más probable de conflicto en la actualidad, y debido a que exige una capacidad de respuesta flexible y rápida para la cual la estructura tradicional del MDN no está adaptada.

Se establece la figura del conductor estratégico para conducir las fuerzas asignadas a las operaciones militares definidas en función de aquellas situaciones que afecten gravemente la seguridad exterior de la República, particularmente la guerra, corrigiendo la insuficiencia de la normativa actual (DFL 181, de 1960). El conductor estratégico tendrá bajo su mando todas las fuerzas empleadas, sean de carácter conjunto o no.

La conducción estratégica la tendrá el JEMC. Se opta por esta solución en virtud de dos fundamentos: primero, porque el JEMC estará a cargo de la planificación secundaria, del desarrollo de la doctrina conjunta, de la ejercitación conjunta, y de los supuestos de empleo en tiempos de paz (operaciones de paz); y segundo, porque, por su posición dentro del sistema de defensa nacional, el JEMC está situado en contacto con todas las autoridades políticas (Presidente, Ministro de Defensa, Subsecretarios del sector) y militares (Comandantes en Jefe y Autoridades de Coordinación de los órganos de maniobra) que se activarán en caso de conflicto.

En síntesis, se establece con claridad, primero, la facultad presidencial para activar una organización del mando responsable de las fuerzas que se asignen a las operaciones militares, sean éstas conjuntas o no, frente a situaciones de grave amenaza para la seguridad exterior del país, y, segundo, se establece con claridad la cadena de mando de la conducción estratégica.



4.4. Establecimiento del Estado Mayor Conjunto

La reforma de la organización y funcionamiento conjunto del sistema de defensa nacional representa una aspiración de las instituciones de dicho sector y del propio MDN. Contar con una nueva estructura no sólo le permitirá llevar a cabo de mejor modo sus actuales funciones, sino acometer el amplio abanico de nuevos desafíos y tareas que la seguridad exterior de Chile demanda en el siglo que comienza.

Se transforma por ello al actual Estado Mayor de la Defensa Nacional en el Estado Mayor Conjunto (EMC), dotado de nuevas y mayores atribuciones y capacidades y que pasa a ser el organismo de trabajo y asesoría militar permanente del Ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, y con la planificación secundaria o estratégica. La planificación primaria (de carácter nacional) se entrega a la Subsecretaría de Defensa. El JEMC, según una reforma constitucional que se encuentra pendiente, debe ser un Oficial General de cuatro estrellas, designado por el Presidente de la República de entre los Comandantes en Jefe en ejercicio¹⁷, durando tres años en el cargo y podrá ser removido del cargo de igual manera que los comandantes en jefe. El Subjefe del EMC será un oficial general de una rama distinta a la del JEMC.

Como se señaló, la opción en la materia consistió, más allá de una mera recepción o traspaso de dicha función a un nuevo cuerpo legal, en proponer una revisión completa del modo como se organiza y ejerce la conducción en el nivel estratégico. Esta solución, fundada en la idea de establecer una autoridad militar a cargo del ejercicio de la conducción estratégica y del mando militar de las fuerzas que efectivamente se empleen en una crisis o en la guerra, satisface requerimientos propios de la conducción militar tales como la unidad de mando en la guerra y la acción conjunta. Esa autoridad militar se denominará Jefe del Estado Mayor Conjunto, cargo al que corresponderá el ejercicio de las responsabilidades señaladas.

El acuerdo en torno a esta idea fundamental representa un logro notable en la tramitación del proyecto, y es expresión de la madurez de la democracia chilena y de la seriedad con que las tareas de la defensa son asumidas por las autoridades políticas y militares del Estado. Es de destacar que, por primera vez en la historia republicana de Chile, el Congreso Nacional ha dado tramitación a una iniciativa en este ámbito específico –tratado en el pasado en normas de rango reglamentario o mediante la delegación de facultades legislativas-, realizando aportes y perfeccionamientos a las normas propuestas por el Ejecutivo.

Del examen de la historia de la norma del Proyecto de Ley del MDN, emanan con claridad los profundos acuerdos en materia de organización y funcionamiento de la defensa que se han logrado construir durante los últimos años en Chile. Resulta también evidente que el tema que ha concitado el mayor debate es precisamente el relativo a la conducción estratégica futura. Sin embargo, la fórmula concreta para materializar la nueva organización y funcionamiento de la conducción estratégica debe conjugar los requerimientos propios de la conducción militar mencionados y las aspiraciones de modernización general del sector

¹⁷ La Cámara de Diputados estableció que el cargo de JEMC proviniera de generales o almirantes de tres estrellas en una amplia base de selección para su determinación por parte del Presidente de la República. Este es el único punto de la reforma integral del Ministerio que ha tenido opiniones encontradas y que, por lo mismo, no se puede aún resolver de manera definitiva.



defensa, por una parte, y la debida atención a los factores culturales e institucionales que se deben considerar en un proceso de cambio de esta envergadura, así como la necesaria gradualidad en su implementación.

Dado que la fórmula de designación del JEMC requiere reforma constitucional fue necesario llegar a un acuerdo en torno a la conveniencia de que la Presidenta Bachelet ingresara un proyecto de reforma constitucional al respecto, lo que se concretó en agosto de 2009 y que se encuentra en esta fecha en tramitación en el Senado. Que la autoridad militar a cargo del EMC sea escogida por el Presidente de la República de entre los oficiales generales que se encuentren desempeñando la función de Comandante en Jefe de alguna de las ramas de las FFAA plantea la exigencia que el Comandante en Jefe elegido deba dejar ese cargo para pasar a desempeñarse como JEMC, lo que supone una dificultad derivada del hecho de que el actual estatuto constitucional de la figura de Comandante en Jefe institucional no permite dicha designación sin el previo paso a situación de retiro del oficial general respectivo y su posterior llamado al servicio activo. Dado que este mecanismo no se considera conveniente en razón de las normas y tradiciones vigentes en las FFAA en materia de jerarquía, grado, antigüedad y rango, se hizo imprescindible introducir cambios en el texto constitucional que permitan la fórmula acordada.

5. La Modernización del Personal de las FF.AA.

5.1. Ley de Tropa Profesional (Ley Nº 20.303): Introducción de la Carrera Corta y Profesionalización

La profesionalización de las fuerzas armadas es un proceso iniciado en Chile a fines del siglo XIX y que durante el curso del último siglo ha presentado grandes logros. La profesionalización militar es un proceso, en muchos sentidos, permanente. En él intervienen variables organizativas, tecnológicas, financieras y de naturaleza internacional, que evolucionan continuamente. La profesionalización militar requiere, por lo mismo, un continuo proceso de adaptación y modernización. Con esta nueva ley del 4 de diciembre de 2008, y siguiendo las tendencias en los países más modernos en la materia, se buscó continuar avanzando en dicho proceso. En términos numéricos habrá, al 2010, 5.100 hombres y mujeres de Tropa Profesional en el Ejército y 300 en cada una de las otras dos ramas, si se otorga la partida presupuestaria solicitada.

La tendencia mundial actual en los sistemas de defensa es ir disminuyendo progresivamente el componente de reclutas e ir aumentando progresivamente el porcentaje de dotación profesional. En paralelo, por otra parte, se ha ido marcando una tendencia a incorporar, para ciertos servicios y funciones, elementos profesionales de carácter flexible, altamente móviles y adaptables a las necesidades cambiantes y globalizadas de unas fuerzas armadas modernas. El enorme salto de las tecnologías de la información y sus múltiples aplicaciones al mundo militar, y en particular a los sistemas de armas, que se ha producido en las últimas décadas, hacen indispensable disponer de personal de tropa con formación profesional.

Para enfrentar sus problemas de seguridad durante el siglo XX desde una concepción defensivo-disuasiva Chile se dio una estructura de la fuerza en la que la capacidad de movilización jugó un papel preponderante. El sistema de defensa chileno dependió durante el



último siglo, en consecuencia, de un esquema mixto de personal profesional permanente y de reclutas temporales.

El Servicio Militar Obligatorio (SMO), instaurado en 1901 en Chile, apuntó a sostener la capacidad de movilización, entregando, por una parte, jóvenes a las FFAA para que recibieran instrucción militar y se integraran por un período de tiempo a éstas, y por otra, generando reservistas que podían, en caso de ser necesario, ser llamados a las filas. De ese modo se cumplían los dos objetivos perseguidos por la política de defensa: contar con reservas y con fuerzas en presencia. Ese modelo de SMO contribuyó, junto a otros factores, a que Chile viviera en una situación de paz externa durante el siglo XX.

El desarrollo de la estructura de la fuerza exige, sin embargo, un esfuerzo por buscar coherencia con los cambios en la propia sociedad. Dicho desarrollo de la fuerza debe darse considerando las circunstancias específicas en las que se desenvuelven la seguridad externa del Estado y los avances tecnológicos, doctrinarios y organizacionales que experimentan las FFAA. Ello obliga a una permanente revisión y adaptación de las soluciones adoptadas en el pasado a los problemas presentes de la defensa, buscando obtener respuestas con la mayor legitimación social posible, económicamente viables y estratégicamente coherentes con los objetivos fijados por la política de defensa.

Desde un punto de vista de la evolución social de nuestro país, y de su juventud en particular, es necesario constatar un impulso generalizado a la profesionalización y la especialización en todos los ámbitos de la vida nacional, del que no escapa la actividad militar. Junto a esta tendencia, el propio SMO ha sufrido durante las últimas décadas un conjunto de cambios orientados a incrementar su naturaleza ciudadana e igualitaria, y a la promoción de la voluntariedad en la presentación al mismo.

Desde una perspectiva económica, asimismo, la existencia de una Tropa Profesional genera mayores beneficios, en cuanto a la eficiencia y eficacia del uso de recursos humanos y materiales, que el modelo de SMO, cuyo costo ha ido, por lo demás, aumentando.

Desde el punto de vista de la seguridad exterior de la República, el actual modelo de conscripción grava la estructura de la fuerza presente y futura, limitando las capacidades para actuar en todo el espectro del conflicto contemporáneo o de desarrollar operaciones militares internacionales en las cuales normalmente no participan los reclutas. Esto se ve incrementado por el desarrollo tecnológico asociado a los nuevos sistemas de armas, incluso a nivel de equipo individual y de pequeñas unidades. Lo anterior exige un soldado capaz de mayores prestaciones y con estándares operativos que superan con creces los que pueden alcanzar los jóvenes que realizan el servicio militar por un período de 12 a 24 meses.

Todo ello llevó al Gobierno a presentar una iniciativa de ley destinada a crear las condiciones jurídicas y administrativas que hagan posible el tránsito desde un modelo de soldado de conscripción, hacia uno de personal profesional.

Desde el punto de vista de la defensa nacional, la profesionalización del contingente de hombres y mujeres presenta las siguientes ventajas: Primero, garantiza la operacionalidad permanente de determinadas unidades, especialmente en el Ejército, evitando los problemas de falta de personal que se producen entre los licenciamientos y la llegada del nuevo contingente y permitiendo, por consiguiente, la existencia de ejercicios conjuntos en cualquier momento de año, lo que antes no era posible. Segundo, contribuye a satisfacer en forma permanente una capacidad disuasiva mínima creíble y una efectiva capacidad de acción frente



situaciones de crisis o guerra externa. Ello porque se tendría una disponibilidad inmediata de fuerzas dotadas de gran eficiencia de combate, integradas por unidades con alto nivel de alistamiento y capacidades operativas, las que podrían encontrarse en presencia o ser rápidamente desplegadas a los escenarios previsibles de empleo. Tercero, contribuye a liberar personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar de determinados puestos, para que asuman funciones de mando. Esto facilita y optimiza el cumplimiento de funciones que antes debían ser llevadas a cabo por personal de planta de baja graduación, permitiendo que éste pueda abocarse a tareas de mando; facilita, asimismo, la conformación de unidades completas de personal profesional, y cubrir funciones especializadas en determinadas unidades o que requieran del personal una condición operativa alta. En cuarto lugar, otorga una mayor flexibilidad a las FFAA en el contexto de la polivalencia, al permitir una mayor disponibilidad de personal para participar en operaciones de cooperación internacional, con la diligencia y oportunidad que exigen los compromisos internacionales. Y, finalmente, optimiza los estándares de eficiencia en la operación, mantenimiento y conservación del armamento, equipo y material de alta tecnología, al contar con personal más calificado.

La creación de la Tropa Profesional no significa el fin del SMO, el que seguirá constituyendo una carga pública consagrada por la Constitución. En el corto plazo, asimismo, sería imposible prescindir de la conscripción sin afectar la capacidad disuasiva del país. La nueva ley sienta las bases para que, en el largo plazo, el país pueda, en función de la disponibilidad de recursos, de la propia evolución de la sociedad, del interés por la carrera militar, o de los requerimientos de la seguridad exterior, contar con un número creciente de marineros y soldados profesionales. La Tropa Profesional da estabilidad y ayuda a superar las dificultades que experimentaba la anterior práctica de llamar al servicio activo en virtud del Decreto Ley 2.306, de 1978. Esta ley surgió de esa experiencia ganada por el Ejército, particularmente.

5.2. Tres Años de Selección 100% Voluntaria al Servicio Militar e Incremento de la Asignación de Conscripto (Lay Nº 20.242)

El gobierno de la presidenta Bachelet se propuso lograr la plena voluntariedad en la presentación al cumplimiento de la carga pública de realizar el SMO que consagra el artículo 22 de la Constitución Política de la República. Para ello se intensificó la política de incentivos y compensaciones a los jóvenes que realizan el servicio militar que se venía aplicando, la que sumada a la incorporación de mujeres al contingente en calidad de voluntarias y a las reformas que la ley Nº 20.045 introdujo en esta materia, se tradujo en un incremento sostenido de la voluntariedad en la presentación a lo largo de la última década que permitió un reclutamiento exclusivamente de voluntarios a partir de 2007, con una base de selección que aumenta año a año. Hasta hace algunos años los llamados que recibían las autoridades eran para intentar evitar que una persona fuera llamada al SMO. Hoy las llamadas son para lograr que algún pariente o conocido sea aceptado al Servicio.

Para reforzar esta tendencia se trabajó de modo coordinado entre el MDN, la Dirección General de Movilización Nacional y las propias FFAA, en la optimización de las distintas políticas de incentivo y compensación a los jóvenes que realizan el Servicio. Esas políticas están referidas a los diversos aspectos que involucra la vida del conscripto, destacando la capacitación laboral y bolsa de trabajo, y la completación de estudios básicos, medios y formación en general. Asimismo, se implementaron diversas medidas de carácter sistémico que cambiaron el modo como se cumplía el SMO o que constituyen beneficios para los soldados conscriptos. Entre éstas medidas destacan la Oficina de Derechos del Soldado Conscripto, que ha permitido disminuir notablemente las denuncias por situaciones de



maltrato, y los programas de financiamiento de los viajes de los soldados destinados a unidades en zonas extremas y de las visitas de sus familiares en las mismas.

En esta línea, el artículo 3° de ley N° 20.045 estableció nuevos montos para la asignación que perciben mensualmente los soldados conscriptos, elevándolas desde una base de dieciocho mil pesos aproximados (\$18.000) a fines de 2005 a una de veintiséis mil (\$26.000), a partir del primero de abril de 2006. Esta asignación base es complementada por la asignación de zona común al personal de las FFAA, lo que se traduce en una asignación promedio de treinta y ocho mil pesos (\$38.000). Sin perjuicio del avance que esto supuso, los montos de las asignaciones eran todavía reducidos y no hacían justicia al esfuerzo que los jóvenes que realizan el SMO entregan. Es por ello que la ley N° 20.242 de 17 de enero de 2008 incrementó las asignaciones base de los conscriptos en un 36%, a \$39.350 para el grado 31 (soldados de segundo año) y a \$37.350 para el grado 32 (soldados de primer año). Esa asignación base se incrementa a su vez por las asignaciones de zona que van entre 5% y 105% de la asignación base según el lugar en que realicen su servicio. Eso significa que en promedio la asignación efectiva de soldados conscriptos y voluntarias es, en promedio, de cerca de \$49.000 considerando los incrementos de zona. Además, se puso fin a una serie de descuentos de bienestar social y de ahorro obligado que se practicaban sobre la asignación mensual que llegaban al 35%, reduciendo en ese monto el dinero efectivo que los soldados recibían cada mes. Esos descuentos quedaron prohibidos por la nueva ley. Considerando la eliminación de estos descuentos y el incremento de la asignación, los soldados verán crecer en más de un 70% el dinero efectivo que perciben cada mes sin considerar la asignación de zona. Estas reformas son particularmente relevantes si consideramos que, en su casi totalidad, se trata jóvenes de familias de muy bajos ingresos y que, de no entrar al Servicio, tendrían una alta probabilidad de engrosar el número de jóvenes desempleados y sin posibilidades de estudiar.

5.3. Mayores Remuneraciones para las FF.AA. (Ley N° 20.327)

Los reajustes y adecuación de incentivos económicos de la ley 20.327 de 28 de enero de 2009, resuelven una situación de desigualdad de incrementos salariales respecto del resto del sector público que se venía produciendo desde hace más de 10 años. Otros sectores habían recibido mejoras específicas como el Programa de Mejoramiento de la Gestión, incrementos salariales para Altos Cargos y Funciones Críticas, y otros beneficios establecidos en la Ley 20.212 sobre incentivos a la función pública que no alcanzaron al personal de las FFAA. El incremento general beneficia a todo el personal tanto civil como militar de las FFAA con un incremento remuneracional promedio de aproximadamente un 12,7%. Este incremento es escalonado tendiendo a disminuir las brechas salariales dentro de las FFAA. El costo total anual en régimen de la ley es de alrededor de 110 millones de dólares y beneficia a alrededor de 54.000 personas y sus familias.

Más allá del incremento general de remuneraciones, se resolvieron varios asuntos pendientes. Un primer tema central es la retención de personal altamente capacitado, muchas veces con una inversión en tiempo y recursos enorme, que resulta indispensable para el funcionamiento del sistema militar y que por diversas razones de mercado tiene muy atractivas ofertas desde el mundo privado para abandonar la carrera militar, como es el caso de los pilotos de guerra que emigran a las líneas aéreas comerciales. Por esta razón, se creó una gratificación exclusiva para este personal altamente calificado. La solución a esta problemática no pasa exclusivamente por mejoras económicas, pues resulta claro que también hay temas de compromisos, vocación y carrera y perspectiva de desarrollo profesional futuro que también son críticos. También se da una solución efectiva a la realidad remuneracional



del personal militar que participa en operaciones de paz formando parte de una unidad o contingente, que cubra los gastos necesarios para su mantención en el extranjero.

Un tercer tema resuelto es la situación del personal embarcado en buques de la Armada que cumplen comisiones al extranjero. La asignación especial que antes percibía dicho personal era reconocidamente insuficiente para el actual costo de vida de los puertos extranjeros en los que deben recalar y en los que muchas veces deben permanecer semanas o meses en virtud de sus comisiones. La modificación que se introduce se fundamenta en la necesidad de mejorar las condiciones económicas de este personal, acorde al mayor gasto que implica el cumplimiento de comisiones en el extranjero representando al país y por constituir una señal de reconocimiento al esfuerzo que significa estar por un tiempo prolongado separados de sus familias. La mejora es proporcional a los días que el buque permanezca en puerto extranjero.

Una cuarta situación particular que resuelve esta ley es la de los profesionales de la salud que sean funcionarios de las FFAA sujetos a la ley Nº 15.076, que no han gozado de los mismos reajustes y beneficios económicos y de desarrollo profesional que el resto de profesionales de la salud del sector público. Sin hacerles aplicables todo el sistema diseñado para los profesionales de la salud pública, se concede un importante reajuste de sus remuneraciones.

Finalmente, se concede una retribución pecuniaria a aquel personal que en forma diaria se encuentra cumpliendo misiones, actividades o servicios críticos para la defensa y que conllevan un alto riesgo y permanente preparación física y técnica como es el caso de personal con especialidad de comando, montaña o buzo que desempeñen tales actividades.

5.4. Cumplimiento de la Libertad Religiosa dentro de las FF.AA. Reglamento de Confesiones Religiosas al Interior de las FF.AA. (D.S. 155 de Guerra de 2007)

Desde que se dictó la Ley de Culto Religioso¹⁸ las diversas organizaciones no católicas presentes en el país buscaban extender este derecho a la actividad religiosa que se realizaba dentro de las instituciones militares y policiales. Es así como el Reglamento de Confesiones Religiosas dictado mediante Decreto Supremo Nº 155 de la Subsecretaría de Guerra en el año 2007 viene a consolidar un trabajo de consenso acontecido al interior del sistema de defensa nacional y con la activa participación del Obispo Castrense. Es así como se obtuvo un reglamento que regula la forma y condiciones en que las Iglesias y Organizaciones Religiosas, a través de Pastores, Sacerdotes y Ministros del Culto, tendrán acceso a los establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, para otorgar asistencia religiosa y espiritual de su propia confesión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6º letra c) de la Ley Nº 19.638.

Se precisó el alcance de la asistencia religiosa, además del culto propiamente tal, a la promoción de la vida moral y espiritual del personal de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, para la realización humana y vocacional del personal, tanto en lo individual como en lo familiar. Asimismo, implica el acompañamiento y apoyo espiritual que se desarrolla en la celebración de ceremonias propias del respectivo credo. También podrá implicar la asesoría al mando institucional, cuando éste lo requiera, en lo concerniente a la asistencia religiosa del personal de la fe correspondiente. La asistencia religiosa y espiritual comprende, entre otras:

¹⁸ Ley 19.638 de noviembre de 1999.



- a) Reuniones de formación en los valores del Culto;
- b) Guía en el estudio sistemático de textos religiosos, en forma personal y colectiva;
- c) Diálogos de asistencia pastoral;
- d) Acompañamiento en situaciones significativas de índole personal o familiar;
- e) Acción social en beneficio de los funcionarios y sus familias;
- f) Participación en actividades como coros, cursos laborales y actividades culturales, en las que el enfoque particular tenga una matriz religiosa.

Se garantiza a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, cualquiera sea su sexo, edad, rango y condición, su derecho a profesar y practicar la creencia religiosa que libremente elijan en los términos establecidos en la Constitución Política de la República y en la ley o a no profesar ni practicar ninguna.

Adicionalmente, estableció normas sobre habilitación de espacios físicos adecuados para el correcto y ordenado ejercicio de la actividad religiosa, derecho de asistencia religiosa en ceremonias, así como en situaciones de salud. Finalmente, se garantizaron modalidades de asistencia religiosa en el credo específico mediante capellanías precisadas.

6. Transparencia, Control y Eficiencia del Gasto

Desde que la comisión investigadora del Senado Norteamericano entregara información sobre las cuentas secretas del General Pinochet en varios bancos, se han multiplicado las investigaciones judiciales, de contraloría, legislativas y periodísticas sobre temas de transparencia, control del gasto, coimas y otros tipos de corrupción que han involucrado a militares y civiles durante los últimos años, especialmente, en asuntos vinculados a la compra de sistemas de armas, como son los casos de los Mirage-Elkan y los tanques Leopard I en actual discusión. Estas acusaciones e investigaciones han contribuido a incrementar la demanda por normas de transparencia y control en el sector defensa. Obviamente los casos de corrupción y malas prácticas en materia de transparencia han afectado a varios ámbitos de la administración pública y sectores del mundo empresarial y privado. Todo ello ha llevado al desarrollo de una amplia política de transparencia a nivel nacional. Cabe destacar que Chile continúa siendo evaluado por los índices internacionales como un país poco corrupto y bastante transparente, así todo, la necesidad de modernización en la materia se volvió imperiosa.

Entre las muchas iniciativas de transparencia destacamos la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nº 20.128) que estableció un sistema de evaluación de proyectos de adquisiciones de la defensa. También la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley Nº 20.285), que si bien es una ley de naturaleza general, involucró un régimen específico de normas que regulan la dimensión pública, reservada y secreta de la defensa y que inició la implementación de sus múltiples exigencias de transparencia activa y pasiva en abril de 2009. Todo el debate público sobre transparencia ha ayudado a incluir normas específicas de fiscalización, control,



secreto y publicidad en asuntos de defensa en el proyecto de ley que moderniza el MDN y en otras iniciativas.¹⁹

6.1. Avances sobre Inversiones de Lardo Plazo de la Defensa y Nuevo Régimen de Financiamiento del Sector

Uno de los ámbitos en que la necesidad de transparencia y control es más evidente es el de las adquisiciones e inversiones de la defensa. En este asunto no se han logrado reformas institucionales significativas por el momento, pero se han estudiado y negociado varias propuestas de ley que transforman radicalmente el sistema existente. Este tema se viene discutiendo desde hace años, pero ha resultado especialmente complejo llegar a un consenso en gran parte porque el status quo es muy beneficioso para las FFAA, las que, por lo mismo, tienden a rechazar cualquier reforma que no signifique reemplazar el actual sistema de financiamiento por otro que no provea en el largo plazo garantías explícitas similares o mayores a las existentes. Por el otro lado, también ha habido dificultades dentro del propio gobierno para acordar un modelo. Aquí el debate y las negociaciones se han centrado entre el MDN y el Ministerio de Hacienda que han mantenido posturas difíciles de conciliar. El MDN propuso varias alternativas que incluían fórmulas de presupuestos plurianuales y un fondo de garantía, entre otros elementos. Hacienda tiende a preferir alternativas simples, similares al esquema presupuestario anual aplicable al resto de los sectores de la administración pública. Las distintas visiones de ambos ministerios y la defensa del status quo por parte de algunos miembros de las FFAA llevaron a impedir un acuerdo amplio y a congelar los diversos anteproyectos de ley al respecto.

En los últimos meses, sin embargo, un nuevo actor entró en escena. Se trata de CODELCO, la gigante estatal del cobre, que presionada por mayor productividad, reducción de costos, inversiones a futuro y la reforma de su gobierno corporativo, ha impulsado, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y de todo el Gobierno, la eliminación de la Ley Reservada del Cobre que le impone un impuesto específico del 10% del total de sus ventas al exterior (prácticamente toda su producción es exportada) en beneficio de la adquisición de sistemas de armas para las FFAA. A raíz de esta presión, que se engarza con los requerimientos para que Chile sea aceptado a la OECD, es muy posible que pronto ingrese al Congreso un proyecto de ley que derogue la Ley Reservada del Cobre y establezca un nuevo sistema de financiamiento de las adquisiciones e inversiones para la defensa.

En su artículo 105, la Constitución señala que las normas básicas referidas al presupuesto de las FFAA se determinan en la Ley Orgánica de estas instituciones. Consecuentemente, la Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las FFAA trata el régimen presupuestario las FFAA y, en su artículo 93, establece que su financiamiento estará integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuesto de la Nación y por todos aquellos recursos provenientes de otras leyes vigentes al momento de dictarse la Ley 18.948, lo que alude claramente a la Ley Nº 13.196, “Reservada del Cobre” que establece el origen de los recursos que se destinarán a las inversiones de carácter estratégico. A esto se añade la Ley Nº 7.144, que crea el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y fija las finalidades específicas para las que se pueden emplear los recursos generados por la ley

¹⁹ Ver: García, Gonzalo y Contreras, Pablo: “Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional”, *Estudios Constitucionales*, Año 7, nº 1, (2009), pp. 137-175.

anterior y crea el órgano que toma las decisiones correspondientes y fiscaliza su cumplimiento.²⁰

Como se sabe, la ley 13.196, promulgada originalmente en 1958, destina actualmente el 10 por ciento de las ventas al exterior de cobre, y sus subproductos, hechas por CODELCO, a adquirir, construir, reparar y fabricar elementos destinados a la Defensa Nacional, incluyendo armamentos y municiones, e infraestructura estratégica para la defensa. Esta forma de financiar la defensa, es decir, la de asignar recursos extraordinarios por medio de leyes especiales, ha sido una constante en la historia de Chile. Eso, sin embargo, no aminora que sea una manera inadecuada de financiar la defensa, agravada por las variadas distorsiones que produce en el marco de un sistema democrático.

La ley 13.196 original gravó con un 15% las utilidades que provenían de la gran minería del cobre, constituida por las empresas privadas dedicadas al rubro, y los recursos así generados los entregaba al CONSUDENA para la adquisición de equipo bélico. Establecía, además, un “piso” o monto mínimo de recursos en dólares que se entregaba a cada una de las instituciones según ítems a financiar. Al final del ejercicio anual, los saldos se ingresaban a la Tesorería General de la República en cuentas separadas por cada institución. En diciembre de 1973, la ley 13.196 fue modificada por el Decreto Ley Nº 239, que bajó la tasa del impuesto a un 10%, pero amplió su base de aplicación a los ingresos totales por exportaciones de CODELCO, incrementó sensiblemente el “piso” anual en dólares, agregando la obligación para el Fisco de completarlo en caso de no alcanzarse, y estableció la distribución en partes iguales a las tres instituciones de la defensa. Finalmente, se creó una cuenta especial para el CONSUDENA, a la que cada institución armada debía aportar un porcentaje marginal de los recursos ingresados en sus respectivas cuentas para financiar actividades y proyectos tridimensionales o conjuntos. En 1985 se dictó la Ley secreta Nº 18.445 para modificar nuevamente la ley 13.196. La nueva norma mantuvo la tasa del impuesto, aunque cambió su base de aplicación desde los ingresos totales por exportaciones a la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos. Asimismo, estableció un rendimiento mínimo en dólares para las tres instituciones, además de un procedimiento de indexación de ese mínimo ligado al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

La última modificación a la operación de la ley 13.196 se introdujo el año 2002 cuando la Contraloría General de la República, por medio de un dictamen emitido en respuesta a una consulta de la entonces Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, estableció que los recursos generados por dicha ley e ingresados en cada una de las cuentas de reserva institucionales no pueden considerarse como destinados sólo y exclusivamente a solventar gastos de la institución titular respectiva, sino que pueden también destinarse a solventar un proyecto de inversión que sea del interés de cualquiera de las ramas de la Defensa Nacional si así lo acuerda el CONSUDENA.

El principio de que los tributos recaudados constituyen patrimonio de la Nación y no pueden estar afectos a un destino determinado (Artículo 19, Nº 20, inciso tercero, de la CPR) y numerosos otros principios constitucionales apuntan a financiar las funciones y políticas del Estado por medio del rendimiento de recursos generales de la Nación y no por normas especiales. Es cierto que la Constitución preserva para la Defensa Nacional un régimen específico al establecer excepciones a la aplicación de aquellos principios. Es lo que hace, por ejemplo, en el artículo 19, Nº 20, inciso cuarto, al señalar que “la ley podrá autorizar que

²⁰ Partes de esta sección del artículo están basados en manuscritos no publicados elaborados por Rodrigo Atria y Felipe Illanes.



determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional”. Sin embargo, y aún existiendo la necesidad de dar a las inversiones en defensa, por su peculiares características como inversiones públicas, un tratamiento específico, se estima posible y necesario en el actual contexto del desarrollo político del país contar con un sistema de financiamiento de las inversiones en defensa que armonice el régimen de asignación de recursos públicos para ese propósito con el espíritu y sentido que la Constitución establece para el régimen general de financiamiento de las funciones y políticas del Estado.

Además, la Ley Reservada del Cobre ha recibido fuertes críticas respecto de la fuente de los recursos, el mecanismo de su asignación y su monto. En relación con la fuente de los recursos, las críticas más recurrentes aluden a la carga impuesta a CODELCO y los efectos que esta carga tiene para la empresa estatal al limitar su capacidad de expansión, particularmente en escenarios adversos, y trabar sus oportunidades de inversión en la región. Se ha señalado también que esta carga significa una discriminación para el sector público respecto de la industria cuprífera privada, a las que no se grava de igual forma pese a que se benefician indistintamente con la seguridad que los recursos de la ley 13.196 contribuyen a lograr.

En cuanto al mecanismo de asignación, las críticas son tanto de forma como de fondo. Las principales críticas de forma que se hacen al sistema tienen que ver con los procedimientos para asignar los recursos, para decidir sobre su gasto y para evaluar los proyectos de inversión y controlar el proceso de adquisición en sus distintas fases. Algunos de tales aspectos han sido modificados en el curso de los últimos años, pero siempre dentro del marco de las leyes 13.196 y 7.144, es decir, sin derogarlas ni reemplazarlas. Por ejemplo, la decisión de ingresar en las cuentas institucionales sólo el piso considerado por la ley “Reservada del Cobre” e ingresar el excedente del rendimiento de la ley en la cuenta del CONDUSENA, redujo significativamente la gravitación del reparto automático de los recursos por tercios en el sistema de financiamiento de la defensa. Del mismo modo, el condicionamiento del gasto anual por encima del piso a una decisión conjunta de los ministerios de Defensa y de Hacienda situó adecuadamente la responsabilidad sobre el monto de los recursos rendidos por la ley en las instancias gubernamentales pertinentes, limitando la que hasta entonces habían tenido los comandantes en Jefe institucionales. De paso, significó también un límite al gasto del excedente rendido por la ley, de manera tal que en años de alto rendimiento el gasto del excedente fuese sólo un porcentaje de su total, como ha ocurrido desde el 2004 hasta 2009 en que el precio del cobre ha alcanzado altos niveles en los mercados internacionales. Finalmente, en materia de evaluación y control, desde el año 2005 el MDN ha venido trabajando en la elaboración de un sistema de evaluación de proyectos que se hará en sede ministerial con las instituciones armadas y se han tomado medidas para mejorar el control del gasto de los recursos por parte de la Secretaría del CONSUDENA. No obstante los cambios introducidos al procedimiento de asignación de recursos, que lo han hecho más transparente, las críticas de fondo al mismo se han mantenido. Por una parte, la inexistencia de un vínculo claro y directo entre la definición de los objetivos de la defensa que se desea alcanzar y la decisión sobre los medios necesarios para lograrlos; y, por otra parte, la limitada participación de los actores políticos que en un régimen democrático deberían tener competencia precisamente para establecer ese vínculo.

Finalmente, existen críticas relacionadas con el monto de recursos que rinde la ley. Si bien ha habido años en que el Fisco ha debido hacer un aporte como suplemento para alcanzar el piso garantizado por la ley, lo normal es que el rendimiento supere el piso. Ahora bien, una de las críticas sobre este aspecto apunta exactamente a la variabilidad del rendimiento de la ley al estar atada a la fluctuación del precio del cobre en los mercados internacionales. Esto



dificulta, ciertamente, la planificación del desarrollo de la fuerza, particularmente en los períodos de bajo precio del cobre. Una segunda crítica va en sentido opuesto, es decir, que en años de alto precio del cobre los recursos rendidos por la ley superan con mucho las necesidades de la defensa para cumplir sus objetivos y se traspa a la opinión pública una percepción abultada del gasto anual en defensa, el que, sin embargo, no ha correspondido en estos años sino a un porcentaje del total del excedente de recursos, una vez descontados aquellos que conforman el piso.

Por lo anterior el Gobierno ha estimado necesario derogar la Ley Reservada del Cobre y la que crea el CONSUDENA, para reemplazarlas por una ley que obtiene los recursos del Tesoro Público, como el resto de los sectores estatales, que los asigna por las vías ordinarias con que se financian las demás funciones y políticas públicas, y que perfecciona e introduce a los mecanismos de gestión y control del gasto los nuevos criterios de modernización de la administración del Estado.

El proyecto de ley que moderniza el MDN deroga específicamente el CONSUDENA y radica las funciones de apreciación de las necesidades de la defensa, de decisión a este respecto y de fiscalización que tenía originalmente el Consejo en el propio Ministerio. Además, mejora el proceso de toma de decisiones, desagregándolo en fases e instancias distintas de decisión, donde se contempla la participación de la Junta de Comandantes en Jefe, e incorpora en el proceso el empleo de un sistema de evaluación de proyectos en sede ministerial.

7. Dimensión Internacional de la Defensa

La cooperación internacional se ha ido constituyendo progresivamente en un pilar fundamental de la defensa en Chile. Esto constituye una modernización doctrinaria y estratégica de máxima importancia. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la continua participación en MINUSTAH y en varias iniciativas de cooperación con Haití y la modernización de las normas que regulan la salida de tropas para participar en operaciones de paz constituyen los ejes centrales de la modernización de la defensa en este ámbito. Pero eso no ha sido todo. La relación vecinal con Argentina llevó a la creación de programas significativos como la Fuerza de Paz Cruz del Sur, primera experiencia institucional conjunta y combinada entre dos países de Sudamérica para participar en operaciones de paz y que se encuentra próxima a estar lista para operar. También se acordaron nuevos regímenes de armas a los cuales Chile adhirió como los Protocolos II y V sobre armas cegadoras y restos explosivos de guerra y se ha impulsado el debate sobre prohibición o restricción de las bombas de racimo.

7.1. Creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de UNASUR

La cantidad de energía que destinamos a la construcción de escenarios de confianza mutua en la región sigue siendo insuficiente. Por lo mismo, la actitud política desde la cual enfrentamos un escenario de avance en la arquitectura flexible de seguridad regional es fundamental. Dar la oportunidad para que nazca algo nuevo depende fuertemente de esta aproximación inicial. A Chile le correspondió la presidencia pro t mpore de UNASUR por casi dos años hasta agosto de 2009. Desde esa posición le tocó al MDN de Chile, a través de



la Subsecretaría de Guerra, impulsar la creación de del CDS inicialmente propuesta por Brasil.²¹

La región sudamericana se destaca por un conjunto muy amplio de aspectos positivos, sobre todo, en cuestiones de seguridad y defensa. Sudamérica es una zona de paz en el mundo, libre de armas de destrucción masiva, con el menor gasto de defensa en el mundo, con una exportación no tradicional de seguridad internacional a otras regiones a través de la activa participación de las FFAA en operaciones de paz y con un predominio democrático esencial donde las instituciones militares se encuentran subordinadas a las autoridades democráticas legítimamente establecidas y se orientan en sus propósitos por las doctrinas emanadas de sus libros de la defensa. La presencia de un largo tiempo de paz en Sudamérica es un elemento que contrasta claramente con cualquiera otra región. Si bien no hay guerras, sí es posible advertir conflictos fronterizos que nuevamente son ampliamente inferiores al de otras regiones del planeta. No obstante, hay que establecer la existencia de una tendencia inquietante que puede revertir el curso pacífico de las cosas. En el lapso de los últimos cinco años se ha incrementado la tensión política, jurídica y económica en Sudamérica cuestionando desde los mecanismos de integración económica hasta cuestiones fronterizas que han disipado las relaciones diplomáticas o congelado compromisos de cooperación. Esta perspectiva está presente y habrá que hacerse cargo de ella.

El CDS se asienta, así, sobre un conjunto amplio de consensos positivos y sobre algunas exclusiones que le permiten llegar a ser un foro político de diálogo sobre cuestiones de defensa. En este sentido, tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar. Por lo mismo, es un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región. Una de las manifestaciones maduras de la reflexión regional es la perspectiva de situar los intereses de la región en una perspectiva de diálogo pluralista con las diversas regiones y potencias del mundo. La mejor representación de nuestros intereses es la preservación activa de la idea sudamericana como zona de paz. Por lo tanto, las exclusiones manifiestan una nueva identidad positiva de la decisión política de abrir un espacio genuino al diálogo político en defensa.

Para nadie es un misterio que América Latina es una de las zonas más inseguras del mundo y la ciudadanía refleja un creciente temor que afecta severamente las condiciones de vida de buena parte de su población. Esta dificultad alcanza a la propia gobernabilidad de los sistemas democráticos y complejiza las decisiones de los estados en orden a resolver problemas de seguridad pública echando mano a las FFAA, particularmente en materia de lucha contra las drogas.²² Por lo mismo, resulta particularmente definidor que el CDS haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.). Sin embargo, esta exclusión no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos²³ y nos debe

²¹ Sobre la creación del CDS y para consultar sus documentos fundacionales ver: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (2009): *Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR. Crónica de su gestión*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

²² Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (eds) (2005): *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos, Wola.

²³ Como lo manifestó el Ministro de Defensa de Bolivia Walker San Miguel recordando la naturaleza productora de drogas de buena parte de países del continente y sus efectos en las políticas internas e internacionales. En el



impulsar a encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectiva en la región en temas de seguridad. La propia UNASUR debe despejar rápidamente este tema puesto que la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio CDS habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas fronteras entre defensa y seguridad.

Un segundo asunto excluido o definido por ausencia es que el CDS no constituye un mecanismo de seguridad colectiva en donde exista una cláusula de solidaridad institucional.²⁴ El CDS se inscribe dentro de los mecanismos propios de la seguridad cooperativa. Por lo tanto, se aparta de la dimensión operativa que podía sugerir una alianza de naturaleza militar. Su doctrina, estrategia y despliegue se entiende en el marco de la colaboración y cooperación en defensa desarrollando todas las perspectivas que esta modalidad le ofrece. Ellas van desde la representación de intereses comunes de la región ante los foros multilaterales de defensa hasta la aproximación conceptual de cuestiones complementarias a las políticas de defensa de cada uno de los países.

No hay espacio para explicar los alcances de todos y cada uno de los principios, objetivos, criterios generales y acciones sobre las cuales se estableció el Estatuto del CDS. El cuadro de tareas que ha significado el primer Plan de Acción para los años 2009 – 2010 da cuenta de una agrupación de objetivos y tareas en torno a cuatro ejes de cooperación: Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación.

El camino por delante no es sencillo y existe un conjunto amplio de dificultades que hay que sortear: hay un conjunto heterogéneo de actores, una tendencia al juridicismo retórico, una dificultad en el establecimiento de jerarquías y prioridades y, probablemente lo más complejo, la falta de práctica de institucionalidad de diálogo y cooperación en defensa.²⁵ Hay otras lecturas más complejas y críticas en la región y que constituyen una fotografía previa a la creación del CDS.²⁶ Las dificultades están allí, pero la lección y la apuesta es que no deberíamos volver a refugiarnos en las agendas domésticas para resolver las dimensiones internacionales de la defensa en la región. La dimensión regional es parte del desafío de la defensa desde hace décadas. Sólo que ahora hay un nuevo mecanismo y un largo camino para llegar a institucionalizarlo.

7.2. Nuevas Reglas de Estado en Materia de Operaciones de Paz (Ley Nº 20.297)

La participación de Chile en el proceso de estabilización de Haití tras la crisis de 2004 y su cooperación en MINUSTAH constituyen una nueva experiencia para el sector defensa tanto

mismo sentido crítico la Senadora colombiana Marta Lucía Ramírez en Sin Autor (2009): *V Conferencia del Forte Copacabana, Río de Janeiro, Noviembre de 2008*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 47-.

²⁴ Para ver alguno de sus alcances se sugiere Deustua, Alejandro: "Seguridad colectiva interamericana: el proceso de su redefinición", en Obando, Enrique (ed.) (2007): *El Perú en el entorno global*, Lima, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, pp. 185 – 194.

²⁵ Valladao, Alfredo: "Nécessité et difficultés d'une coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Amérique Latine", Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, Paris, nº 73 (Noviembre de 2008).

²⁶ Friedrich Ebert Stiftung: "Desafíos y perspectivas para las medidas de fomento de la confianza en América del Sur", *Policy Paper* nº19 (Diciembre de 2007).



por sus dimensiones como por su complejidad.²⁷ Entre las muchas lecciones aprendidas, estuvo la necesidad de contar con una institucionalidad más moderna que regulara los mecanismos nacionales de participación de tropas en operaciones de paz: su planificación, justificación, autorización, financiamiento, evaluación de riesgos, transparencia, límite de tiempo, renovación, mecanismos de salida, situaciones de emergencia, etc. Con esta experiencia se constituyó una Comisión Especial del Senado, presidida por el senador Sergio Romero, e integrada también por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. De ahí surgieron el consenso y los fundamentos que sustentaron la ley Ley Nº 20.297, de 13 de diciembre de 2008, que establece normas para participación de tropas chilenas en operaciones de paz. La nueva ley se ha constituido en un mecanismo orientador y organizador de la participación chilena en operaciones de paz.

Hay un antes y un después, no sólo para Chile, sino para América Latina desde la operación de paz en Haití,²⁸ convirtiendo ese escenario en la pieza maestra del cambio de las percepciones de defensa más amplio y profundo que ha tenido la región en décadas. Allí encontramos modelos de entrenamiento, dimensionamos la capacidad y empleabilidad de las FF.AA. La región ha tomado el desafío de hacerse cargo de los dilemas de seguridad de su vecindario, ha liderado militar y conceptualmente esa operación de paz y ha llenado de optimismo la alternativa de viabilizar las operaciones de consolidación de la paz en una de las zonas más pobres del planeta.

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 las FF.AA con sus contrapartes de terceros países, sino que la gravitación chilena en instancias multilaterales relacionadas con una operación de paz determinada aumenta proporcionalmente a la envergadura de la 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, Nº 19 de la Constitución Política. En efecto, 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, las FF.AA requieren un desarrollo de capacidades específicas, personal entrenado, idiomas, equipo, medios de transporte, capacidad estratégica, unidades especializadas y desarrollo conceptual y doctrinario.

Además, las operaciones de paz ofrecen a las FF.AA una oportunidad única para la interacción con civiles y policías, 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

²⁷ Para un análisis de la participación de Chile en Haití ver: Aldunate, Eduardo (2007): *Misión en Haití. Con la Mochila Cargada de Esperanzas*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario; y Feldmann, Andreas y Montes, Juan Esteban (eds.) (por aparecer): *Cooperación emergente Chile-Haití 2004-2009*, Santiago, IDRC.

²⁸ Ver entre otros: Daly Hayes, Margaret: "Cooperación y colaboración en el hemisferio: lecciones aprendidas en operaciones de paz", y Mendelson Forman, Johann: "Operaciones de Paz y Cooperación en América Latina: Haití", ambos en RESDAL (2008): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL, pp. 100-104 y 235-.



en operaciones de paz. Este Centro es también una herramienta poderosa de cooperación con otros países, ya que entrena a personal militar, policial 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 MDN, del que depende orgánicamente, y efectúa su seguimiento.

8. Hacia una Reforma Integral de la Justicia Militar

Una de las reformas a la defensa más importantes y en la que se ha avanzado significativamente a partir de 2007, aunque aún en su etapa de estudio, discusión y creación de consensos, es la reforma a la justicia militar. Es muy probable que dentro del segundo semestre de 2009 se ingrese a tramitación parlamentaria una serie de proyectos de ley sobre competencia militar, procedimientos, delitos militares y estructura orgánica de la justicia militar. Es decir, en su conjunto, una completa reforma a sistema de justicia militar chileno. La reforma a la justicia militar es parte integrante de un cúmulo de reformas a la judicatura que ha llevado adelante Chile en los últimos años. Se trata, en general, de un proceso global de adaptación y adecuación de las reglas orgánicas y procedimentales a través de las cuales se estructura la defensa de los derechos de los ciudadanos en los más diversos ámbitos. La reforma al proceso penal, de familia, laboral, la creación de los tribunales tributarios y aduaneros y, por último, la reforma al proceso civil en general son manifestaciones de este fenómeno.²⁹

En agosto del 2007, a través de un Decreto Supremo, la presidenta Bachelet ordenó la creación de una Comisión para que estudiara y elaborara las normas pertinentes para la reforma de la jurisdicción penal militar. Un año después de su creación, se lanzó oficialmente el Documento de Principios que constituye la base para la reforma de la justicia castrense. La Comisión ha sido el principal foro de discusión y negociación de esta reforma y en ella están representadas las FFAA, Carabineros, la Policía de Investigaciones de Chile, y los Ministerios de Justicia, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa. El trabajo de la Comisión y todo el proyecto de reforma ha sido liderado por la Subsecretaría de Guerra.

En el marco de las transformaciones al Poder Judicial, la reforma a la jurisdicción penal militar reviste caracteres peculiares frente al resto de las modificaciones que se han emprendido. Se trata de una reforma urgente desde el punto de vista de los derechos fundamentales de los ciudadanos y constituye uno de los puntos pendientes de la consolidación democrática. El contenido de las normas del Código de Justicia Militar y su funcionamiento práctico, no sólo ha sido cuestionado por diversos agentes, desde la academia hasta el mundo político, pasando por la sociedad civil, sino que, adicionalmente, ha sido el principal motivo de una condena internacional al Estado de Chile por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y constituye un elemento constante de cuestionamiento, en lo referido a la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país.

En realidad, la jurisdicción castrense ha sido severamente anómala desde su origen. Como es sabido, se trata de una esfera de competencia de la justicia penal –en este caso, en sede militar– que no ha sido regulada nunca en la historia de Chile a través de leyes generadas en el marco de la deliberación democrática. En primer lugar, hasta 1839, las FFAA se rigieron por Ordenanzas Generales españolas para Ejército y Marina. Recién a partir de ese año, el Presidente de la época dictó, en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el

²⁹ Esta sección fue escrita en colaboración con Pablo Contreras.



Congreso Nacional, un Decreto que regulaba la Ordenanza General del Ejército. Se trató, por tanto, de una normativa que fue diseñada y promulgada sin debate democrático alguno y que en sustancia recogía gran parte de las reglas originales dictadas por Carlos III para el tiempo de la colonia. Estas Ordenanzas no fueron alteradas hasta 1925 cuando mediante un Decreto Ley del gobierno dictatorial del momento, se promulgó el Código de Justicia Militar. Con este Código, se estableció un sistema de jurisdicción castrense que institucionalizaba una competencia ampliada de los tribunales militares, lo que les permitió sancionar a civiles y conocer de delitos comunes cometidos por militares, entre otros aspectos.

Las reformas que sucedieron a la promulgación de este Código, no hicieron otra cosa que reforzar la excesiva competencia de estos tribunales, creándose en su momento los denominados Tribunales Aeronáuticos y tipificándose los delitos de maltrato de obra a carabineros. Durante el régimen militar, esta tendencia no sólo se acentuó, sino que mostró su cara más dura a través de la operación ilegítima de Consejos de Guerra y de ejecuciones sumarias, además de la obstaculización a las investigaciones por violaciones a los derechos humanos. A la abultada competencia, se han añadido fundadas críticas al procedimiento anticuado, inquisitivo y sin debidas garantías que establece el Código. Un tercer argumento en contra del sistema actual es la falta de imparcialidad e independencia de los jueces. El único punto de inflexión, en esta materia, constituye el retorno a la democracia, donde las Leyes Cumplido tuvieron especial relevancia en orden a asegurar y garantizar los derechos de las personas.

Como se desprende de lo anterior, tanto el Código actual, como la mayoría de las reglas que le precedieron en materia de Justicia Militar, no son el fruto ni poseen la legitimidad que requieren las leyes dictadas en el marco de un estado democrático de derecho. La reforma de la justicia militar que está por ingresar a tramitación legislativa marca el comienzo de una nueva institucionalidad, procedimientos y delitos que sujetarán sus normas al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, tanto para civiles como militares. Su objetivo, por lo tanto, escapa de la mera modernización de instituciones; por el contrario, se ubica en los cimientos mismos de la consolidación y garantía de un estatuto jurídico que tutele los derechos fundamentales, tanto de militares como de civiles.

La reforma a la jurisdicción penal militar se imbrica en el proceso de cumplimiento de obligaciones internacionales por el Estado de Chile, tal como hemos expresado anteriormente. Se busca, en consecuencia, ajustar el ordenamiento jurídico interno a los principales instrumentos internacionales que reconocen derechos fundamentales, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. Precisamente, en razón de este tratado, Chile fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Palamara Iribarne, por vulnerar, entre otros preceptos, las garantías judiciales que establece el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 8°. Las obligaciones que emanaron a partir de esa sentencia, fueron actualizadas en el pronunciamiento, de la misma Corte, recaído en el Caso Almonacid Arellano y otros, donde se reiteró la necesidad imperiosa de reformar la jurisdicción penal militar, reduciendo la competencia de los tribunales castrenses y configurando dichos órganos en base al respeto del debido proceso, la independencia e imparcialidad de los jueces.

9. Modernización Doctrinaria y Planificación Estratégica a Largo Plazo: El Tercer Libro de la Defensa



El desafío conceptual de implementar doctrinas político-estratégicas, a través de los libros de la defensa, que permitan dar garantías de transparencia en la región es hoy un asunto común en Sudamérica en el cual Chile ha ejercido una cuota de liderazgo.³⁰ Con estos libros se trata de pasar de la definición formal constitucional de instituciones militares dependientes del poder democrático y avanzar en la orientación de políticas positivas definidas por el conjunto más amplio de los poderes constituidos y de la comunidad especializada de la defensa de cada uno de los países. Una de las demostraciones de esta transformación es la sucesión de reformas a los Ministerios de Defensa que han acontecido en casi todos los países sudamericanos ratificando una línea de compromiso institucional más complejo de la defensa.³¹

Durante el gobierno Bachelet se ha trabajado en la definición de un tercer libro de la defensa de Chile que aspira a plasmar las orientaciones doctrinarias que han ido madurando a la luz de las diversas transformaciones de la defensa en los últimos años. La necesidad de esta nueva versión del libro refleja la profundidad de los cambios vividos en los últimos años. Además, en conjunto con el libro, se está trabajando un estudio prospectivo al 2020 respecto de las condiciones, escenarios y necesidades estratégicas que se pueden prever para la defensa. Este esfuerzo constituye una nueva forma de planificar la defensa en Chile, siguiendo el modelo de varias democracias avanzadas.

10. Modernización de la Defensa: Desafíos Pendientes

Ya hemos adelantado que, a pesar de los enormes avances, hay muchas y muy significativas reformas de la defensa que quedarán pendientes para la segunda década del siglo XXI. La reforma de la justicia militar y del sistema de financiamiento de la defensa son dos de las más importantes y que se encuentran avanzadas. Además, quedarán pendientes la reforma a la carrera militar, la reforma al sistema previsional de las FFAA, todas materias en las que hay anteproyectos de ley acabados, aunque aún no consensuados con todos los actores relevantes. Además, quedan pendientes el estudio sobre la estructura interna de las plantas ministeriales, la reubicación del MDN a su nuevo edificio (proceso en curso), la reforma al reglamento de disciplina de las FFAA, la modernización del sistema educativo de las FFAA -en el que se han hecho grandes mejoras-, y la reforma de la formación de civiles y la investigación en materias de defensa, en particular, la transformación de la ANEPE en un centro de referencia, moderno y de punta. Como se ve, el camino de las reformas por consenso y con alta legitimidad democrática, es largo y lento, como lo ha sido en casi todos los ámbitos en el Chile actual, pero, en una mirada de largo plazo, el esfuerzo y la paciencia son bien recompensados.

³⁰ Pacheco Gaitán, Guillermo (Comp.) (2003): *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, Ciudad de Guatemala, Ministerio de Defensa de Guatemala.

³¹ Este es un proceso que activamente han vivido o está aconteciendo en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Chile, entre otros.