

## **Candidaturas presidenciales: propuestas sobre defensa nacional y Fuerzas Armadas**

Augusto Varas

Desde 1973 las FF.AA. fueron refundadas, doctrinariamente, a partir de la indefinida noción de seguridad nacional e, institucionalmente, a través de los capítulos XI y XII de la Constitución de 1980 constituyéndolas como poder de seguridad. La Ley Orgánica Constitucional de 1990 consolidó su autonomía relativa al interior del Estado frente al Ejecutivo, el Legislativo, el Poder Judicial y la sociedad en su conjunto. En el caso del Ejército la extensión de roles más allá de lo profesional fue fundamentada en 2006 con su idea de “profesionalismo participativo”. Las reformas constitucionales de 2005 no eliminaron su autonomía corporativa la que hasta hoy se ha mantenido en lo sustancial. A su vez, la modernización de la defensa nacional no ha sido producto de una estrategia y política de Estado aprobada por el Congreso, reduciéndose hoy al decreto de mayo recién pasado que “Aprueba política de defensa nacional de Chile. Edición 2020”.

De esta forma, por más de tres décadas se ha mantenido una permanente tensión entre la necesidad estatal de institucionalizar una conducción política civil de la defensa y la autonomía corporativa de las FF.AA. Dado que, tal como lo indica el *Libro de la Defensa 2010*, “no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado”, para mantener y aumentar esta estatura es necesario integrar coherentemente la defensa nacional bajo un mando civil efectivo y a las FF.AA. reconstituirlas como profesionales, modernas, no deliberantes, subordinadas, jerárquicas y disciplinadas.

Con mayor o menor extensión los temas sobre defensa nacional y fuerzas armadas han sido incluidos en las bases programáticas de las actuales candidaturas presidenciales. Un análisis comparado de sus propuestas -que no coinciden en tocar los mismos temas- muestra coincidencias inesperadas, así como una común desconexión entre sus concepciones de la defensa nacional y el rol de las FF.AA. en ella. Lo anterior evidencia las dificultades existentes en el mundo político, hasta hoy, para darle racionalidad y consistencia al desarrollo de la fuerza militar junto al de las instituciones castrenses en el marco del posicionamiento internacional del país en el largo plazo.

La comparación que a continuación realizamos es a partir de las propuestas existentes antes de las primarias de algunas candidaturas, las que seguramente serán afinadas representando a la coalición más amplia que las apoya.

### **I. Cambio constitucional**

En materia constitucional -trabajo propio de la Convención Constitucional-, para José Antonio Kast (JAK) las “FF.AA. seguirán siendo administradas, conducidas y entrenadas por sus respectivos comandantes en jefe”, a diferencia del programa de Gabriel Boric (GB) que propone “erradicar la noción impuesta sobre el concepto de Seguridad Nacional” y restablecer “la Presidencia de la República como Jefatura suprema de las FF.AA.”, la que hoy se reduce solo a la situación de guerra. Por su parte, la candidatura de Yasna Provoste (YP) propone incorporar las “Operaciones de Paz” como acciones permanentes.

Un caso extremo es el de Eduardo Artés (EA) quién propone “la formación de círculos democráticos y revolucionarios de soldados leales a los pueblos de Chile, al proceso de la

Refundación y el socialismo, [la] destitución inmediata de toda la oficialidad de mando de todas las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden que no estén de acuerdo con el proceso de Refundación de Chile [y] la formación de milicias populares, formadas e integradas al Ejército”.

## **II. Concepción y orgánica de la defensa**

Un segundo capítulo de temas se refiere a la concepción y la orgánica de la defensa, así como a la reforma del ministerio respectivo.

### **1. Política de defensa**

Respecto de la política de defensa, GB propone su organización a partir del concepto de “autonomía estratégica”, la que impediría “una dependencia estratégica en ciertos países”. Este concepto, que sus formuladores (Bywaters, Sepúlveda, Villar) reconocen está “en una etapa de desarrollo”, se inscribe en el espacio de propuestas de política exterior del no-alineamiento activo (Fortín, Heine, Ominami) y de la neutralidad activa (Allamand). En este contexto, GB aspira a tener un “Sistema de Defensa Integral, que incorpore al conjunto de las instituciones del Estado y de la sociedad civil organizada para alcanzar las metas trazadas por el pueblo de Chile, libres de toda amenaza o interferencia ajena a la voluntad nacional”. Propone que esta autonomía estratégica se materialice a través de una “estrategia continua de construcción naval que permita la renovación de las unidades de combate marítimo en astilleros nacionales utilizando la capacidad industrial de ASMAR”.

En el caso de YP se postula la necesidad de una planificación de la fuerza “basada en capacidades” en el marco de una “Estrategia de la Defensa Nacional, al menos con un horizonte temporal hasta el 2050”. Sin embargo, considera la existencia de “nuevas amenazas de distinta naturaleza, como los efectos de la pandemia, la ciberseguridad, el cambio climático o las organizaciones criminales transnacionales”, las que no se deducen necesariamente de la concepción de desarrollo de la fuerza por capacidades. Define la cooperación regional en “un marco de seguridad cooperativa con todos los países hermanos en la región latinoamericana y Pacífico Sur” para la protección de los recursos, pero no menciona la necesidad de avanzar en la creación de una Zona de Paz.

Franco Parisi (FP) es más sucinto, solamente indica que “en relación con las FF.AA., se buscará la tecnificación de las fuerzas disuasivas por sobre las tropas”.

### **2. Organización de la Defensa**

Donde se encuentran ciertas coincidencias es en la necesidad de una nueva organización de la defensa. Tanto para el programa de GB como los de YP y JAK es necesaria una modificación del Estado Mayor Conjunto (EMCO). YP considera que el “Comandante en Jefe Conjunto esté jerárquicamente por sobre los jefes de cada rama castrense”, y GB indica que el EMCO debe tener un “real peso estratégico-operacional de la defensa”, con un nuevo rol en la unificación de la doctrina, organización y mando y control gracias a un “diseño conjunto en la estructura de la fuerza. Es decir, la unificación institucional de las Fuerzas Armadas, la cual debe sostenerse orgánicamente al menos, desde una escuela única de oficiales de Estado Mayor.”

JAK reconoce que “actualmente la Jefatura del EMCO no tiene suficientes atribuciones para coordinar [...] Es preciso que su rango jerárquico ascienda y quede en condiciones de relacionarse con las jefaturas de la FFAA en un plano de igualdad”. Sin embargo, este

empoderamiento es relativo ya que lo pone al mismo nivel que los comandantes en jefe, no por sobre ellos y su razón de fondo tiene un sentido diverso a las propuestas de las otras candidaturas. Para JAK este nuevo nivel de precedencia es necesario ya que “la Dirección de Movilización Nacional (DGMN) tendrá una nueva dependencia en la estructura de la Defensa, con mayor presupuesto y facultades para preparar y mantener fuerzas de reserva capaces de duplicar sus efectivos desplegados ante una emergencia nacional o internacional”, lo que implicaría duplicar el servicio militar obligatorio convirtiendo, de hecho, los cuarteles en ámbitos de educación juvenil.

### **3. Reforma del Ministerio de Defensa**

Para fortalecer el Ministerio de Defensa, YP propone generar “un servicio civil” en el mismo, mientras que JAK, militarizándolo, establece que “los funcionarios civiles del Ministerio tendrán una carrera estructurada, que será equivalente en formación profesional, rango y autoridad a la del escalafón de las FF.AA.”.

En términos de funciones, SS señala que la Subsecretaría de Defensa debería “coordinar recursos logísticos para específicos tipos de violencia, narcotráfico y crimen organizado”. Por su parte, JAK indica que esta “se hará cargo de planificar la adquisición de armas para las tres instituciones”.

Sobre esta subsecretaría YP es la única que propone la “reformulación completa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a una institución académica de postgrado con criterios civiles, a la que pueden asistir civiles y militares para formación en defensa”.

## **III. Financiamiento de la defensa**

Sobre el financiamiento de la defensa se encuentran temas relativos al gasto militar, a la compra de armamento, así cómo enfrentar los problemas de probidad, transparencia y control financiero de los recursos destinados al sector.

### **1. Gasto militar**

Respecto del gasto militar, YP propone una “estrategia, acorde con la realidad económica y sin despotenciar otras áreas del quehacer nacional”, aun cuando no se pronuncia sobre la mantención de los fondos de capacidades estratégicas y de contingencia, como explícitamente lo propone GB al eliminar “los pisos monetarios mínimos consagrados en el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas y en el Fondo de Contingencia Estratégico”.

ME-O quién lleva la propuesta de reducción a un nivel de mayor concreción indica que “es indispensable reducir el gasto bélico para garantizar recursos para el desarrollo y la implementación de políticas sociales para enfrentar los impactos recesivos aparejados a la crisis pandémica”, y propone “que los Estados de América del Sur concuerden una reducción coordinada y acompasada del 40% de su gasto bélico, para la redestinación de recursos a Inversión Pública en Salud e Inversión Social frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19”.

### **2. Compra de armas**

Sobre el tema de la compra de armamento se presentan dos propuestas opuestas. Por una parte, la de JAK que estima que “la Subsecretaría de Defensa [...] se hará cargo de planificar la adquisición de armas para las tres instituciones”, a diferencia de la de GB que

propone “la compra de armas a través de una agencia civil”. En el caso de ME-O no hay una propuesta de institucionalización de este proceso, solo considera “que se someta a discusión legislativa el proyecto de ley que fue presentado en 2006 por el senador Alejandro Navarro, que confiere atribución exclusiva al Senado para autorizar la compra o venta de material bélico”.

Las propuestas más radicales sobre al aprovisionamiento de armamento son las de GB y YP. GB presenta un proyecto de potenciar el desarrollo industrial vía construcción naval creando polos de desarrollo industrial, fomentando la investigación, desarrollo e innovación en universidades regionales e Institutos de Educación Técnica Especializada, lo que crearía “empleo calificado y decente”.

En esta misma perspectiva YP propone crear un “Consortio de Industrias de la Defensa con las actuales empresas dedicadas al tema” para el “uso dual para la seguridad y defensa”. Considera relevante “las *start-up* de iniciativas con uso civil”, proponiendo “un consorcio con incubadora de Start-Up e inversión en ciencia y tecnología, que más que la mera producción de armas, genere ayuda a la industria nacional en áreas que tienen además utilización en el ámbito civil. Se puede incentivar la industria nacional para uniformes y otros ítems logísticos similares”.

### **3. Probidad, transparencia y control financiero**

En materia de probidad hay coincidencia en la necesidad de un mayor control financiero. Así, YP propone una “Contraloría o Inspectoría General del sector” que “controle gastos, inversiones y funcionamiento del sector”, y JAK indica que “la modernización y racionalización de este Ministerio deberá consolidarse al establecer el control positivo sobre las finanzas, adquisiciones y gastos institucionales”. De la misma forma, GB propone “incrementar la capacidad de supervisión y fiscalización financiera del Ministerio de Defensa, EMCO y a la Comisión de Defensa del Congreso”, así como la reforma del “régimen administrativo diferenciado de gestión documental de la información, en relación con el resto de la Administración del Estado”.

Un aspecto relevante poco tratado en general es el de los bienes de afectación fiscal controlado por los servicios de bienestar de las FF.AA. En este campo ME-O propone que “el Ministerio de Bienes Nacionales cumpla lo dispuesto por Dictamen emitido en el 2016 por la Contraloría General de la República y fiscalice que los bienes fiscales que han sido destinados a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad están siendo ocupados para los fines que fundamentaron su destinación y, en caso contrario, restablezca plenamente su administración para redestinarlo a vivienda y obras de infraestructura [...] Es menester parar la especulación inmobiliaria de inmuebles fiscales por las instituciones de la Defensa Nacional, lo que permitiría resolver en forma significativa el déficit de suelo para proyectos de vivienda, desarrollo urbano e infraestructura”.

### **IV. Extensión de roles**

Respecto a los roles que deben desempeñar las FF.AA. se encuentran visiones que extienden estas tareas más allá de la defensa propiamente tal -soberanía e integridad territorial-, las que se fundamentan tanto en la estimación abusiva e indefinida de las amenazas, así como en la transformación de las FF.AA. en agentes de desarrollo, económico o comunitario, o en la necesidad de fortalecer las actividades policiales.

## 1. Amenazas

La extensión de roles castrenses hacia áreas no profesionales -incluidas las ideas sobre desarrollo militar industrial antes señaladas- tiene distintos apoyos en los diversos programas. Sin entrar en profundidades, el programa de GB indica que “las amenazas a nuestra soberanía no se expresan de forma exclusivamente convencional”, por lo que las FF.AA. deberían enfrentar “las amenazas multidimensionales potenciadas por la globalización, la crisis climática y el neoliberalismo”.

Un desarrollo similar se encuentra en el programa de YP que extiende el rol de las FF.AA. al considerarlas como “promotoras de paz y seguridad vecinal, regional y mundial”. A partir de esta definición estima que las FF.AA. les corresponde no solo la protección de las fronteras sino “la protección de la vida humana, los recursos naturales y los intereses permanentes de Chile”, enfrentar “nuevas amenazas de distinta naturaleza, como los efectos de la pandemia, la ciberseguridad, el cambio climático o las organizaciones criminales transnacionales”, y mantener la “vigilancia y fiscalización de la pesca ilegal”.

## 2. Desarrollo comunitario

YP establece que “necesitamos a las Fuerzas Armadas como parte activa de la vida de las comunidades nacionales [...] la presencia castrense en auxilio a la comunidad en todo el territorio nacional, su apoyo frente a catástrofes naturales, la contribución a la protección de recursos naturales e infraestructura crítica, además de su aporte a la conectividad y soberanía, hace necesario un despliegue más equilibrado en todo el territorio nacional, y con una mirada conjunta”. Y propone incentivar el ingreso de buenos estudiantes a través de la ampliación de la educación castrense de nivel universitario entregando “a los graduados títulos profesionales equivalentes al mundo civil, fundamentalmente en el área científica-tecnológica”.

## 3. Orden interno

En el caso de Sebastián Sichel (SS) y JAK, la extensión de roles tiene una razón fundamentalmente policial y de orden interno. Así, SS propone la “integración y colaboración de policías y FF.AA. para detener la entrada por pasos ilegales y expulsar a quienes han ingresado de esta manera al país”. Por su parte, JAK señala que “las Fuerzas Armadas, en casos justificados y como medida estrictamente excepcional, podrán colaborar en materias de seguridad pública cuando les sea requerido a fin de luchar contra el terrorismo y el narcotráfico”. Contrariamente a esta excepcionalidad señala que en “la Araucanía necesitamos la colaboración de los militares, apoyando a las Fuerzas Policiales para terminar con estas pandillas terroristas [...] Carabineros, Investigaciones y miembros de las Fuerzas Armadas en funciones internas, en tanto representantes del Estado, deben estar facultados para hacer un uso de la fuerza necesaria para el restablecimiento del Orden Público y el Imperio de la Ley”, de manera de “evitar situaciones similares a lo ocurrido después del 18 de octubre de 2019 o del terremoto de febrero de 2010”. Propone “instalar un Campamento Militar Temporal en la zona de Colchane que permita aumentar significativamente la dotación militar para asegurar un adecuado control de fronteras mientras dure la emergencia” y que “las tres ramas de las fuerzas armadas se dedicarán a preparar también ciertos componentes de sus fuerzas para actuar en situaciones de catástrofes naturales y emergencias territoriales”.

En la misma dirección, FP estima que “en la medida de lo posible, los regimientos ubicados

en el centro de las ciudades se trasladarán a lugares apartados [de manera] que la cobertura de internet en zonas limítrofes o de difícil acceso sea responsabilidad de las FF.AA. y de Orden”. Y propone “reforzar las fronteras con un contingente mixto de las FF.AA. y de Orden y Seguridad.”

En términos genéricos, EA solo establece que “el gobierno de la Refundación de Chile se preocupará de posibilitar la contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo económico del país”.

#### **4. Inteligencia**

En materia de inteligencia militar, y siguiendo su idea de integración militar-policial, JAK propone la “reestructuración de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)”, la que debería “estar compuesta por especialistas en inteligencia provenientes de las tres ramas de la FF.AA. de Carabineros y PDI”. Propuesta que coincide con la de SS quién señala la necesidad de “reestructuración de la agencia de inteligencia, multidisciplinaria, proactiva e interactuar con la comunidad de inteligencia de la defensa”. Igualmente, FP “propone la creación de una unidad especial para la inteligencia que reunirá a las instancias de la ANI, UFA, SII, Inteligencia de las FFAA, Inteligencia de la PDI, Inteligencia de Carabineros de Chile, Dirección de Aduanas y Tesorería General de la República”. Y “para abordar la situación de violencia en la región de La Araucanía se creará una fuerza especial dependiente del Presidente de la República que reunirá todas las instancias de inteligencia civil y de las FF.AA. y de Orden para terminar con el terrorismo en la zona”.

En el caso de YP solo se establece que un “sistema de inteligencia de las Fuerzas Armadas debe tener elementos conjuntos esenciales, bajo estricta supervisión civil”, aun cuando no la excluye explícitamente del orden interno.

#### **V. Carrera y educación militar**

Sobre la carrera militar se propone aumentar “los años de servicio activo” (YP), un “sistema único de postulación a escuelas matrices y que selección para cada escuela se base en mérito” (SS) y terminar con el “secreto de las juntas de selección y apelación” (GB).

En materia educacional, YP propone establecer la “educación para los derechos humanos, la democracia y la educación cívica como valores fundamentales”, así como la valoración de la “diversidad como parte integral de la formación profesional”. De la misma forma, GB estima que los planes curriculares deben ser “elaborados entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Defensa para la regulación del proyecto educativo institucional de las FF.AA. facilitando el ingreso de la ciudadanía a las escuelas matrices mediante gratuidad y selección y aportar al diseño curricular coherente entre civiles y militares basado en el respeto de la dignidad y los DD.HH, la educación no sexista”.

Al mismo tiempo GB propone “modificar los requisitos de ingreso a la carrera militar y a las escuelas matrices, mediante la reforma respectiva a la Ley 18.948 en especial en su Título II”. Este es un tema crítico ya que el Título II de esta ley, en su Artículo 10, indica que “La incorporación a las plantas y dotaciones de Oficiales, Personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar, y Personal de Tropa Profesional, sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas Matrices”, y el Artículo 14 establece que “La selección de los postulantes a alumnos de las Escuelas Matrices de las Fuerzas Armadas corresponderá a dichos planteles”. Lo aparentemente inapropiado y radical de los cambios propuestos

requieren una mayor explicación.

Por su parte, JAK vincula carrera militar y pensiones proponiendo la “reestructuración de la carrera y sistema de pensiones de las FF. AA” a través de un “substantivo aumento de aportes previsionales, los cuales irán a cuentas individuales, junto con un seguro por retiro involuntario anticipado”.

Desde su perspectiva, EA indica que “se impulsará el fortalecimiento del poderío militar y de la cooperación, formación y entrenamiento en y por los países amistosos [...] las Fuerzas Armadas y de Orden recibirán formación técnica militar (en el país y en el extranjero), humanista y científica”.

## **VI. Derechos**

En el campo del respeto y protección de los derechos de uniformados y civiles se incluyen propuestas de modificación a la justicia militar y el respeto y promoción de la diversidad.

### **1. Justicia militar**

Sobre la justicia militar hay acuerdo entre YP y GB para una modificación de la misma. Así, YP propone que la “Justicia Militar debe ser dejada solamente al ámbito castrense” y GB que la justicia militar garantice “no solo un debido proceso, sino que específicamente debe procurar por el cuidado de los derechos de cada persona independiente de su origen, condición e identidad”, asegurando que “las decisiones jurídicas sean impartidas por personas con una formación profesional judicial formal”, y que se excluyan “los delitos civiles cometidos por militares de la Justicia Militar”. Igualmente, propone crear un Ombudperson para las FF.AA..

### **2. Social**

En el ámbito social solo las candidaturas de YP y GB tienen propuestas sobre “políticas de no discriminación” (YP) y un “enfoque de género, implementando la resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad” (GB).

## **VII. Consideraciones finales**

Esta somera revisión de los actuales programas de defensa de las candidaturas presidenciales nos muestra una gran heterogeneidad de propuestas, no exhaustivas, así como la ausencia de una coherente y estrecha vinculación entre el diseño institucional de conducción de la defensa, las reformas a la organización de la fuerza militar y las modernizaciones a las instituciones armadas en la perspectiva de una lograda proyección estratégica del país.

De la misma forma, muchas de las propuestas formuladas requieren de cambios constitucionales que estos programas dan por supuesto sin explicitarlos. Esto es relevante toda vez que estas iniciativas para ser realistas no solo tienen que considerar las condicionantes constitucionales y legales sino también el corto plazo de cuatro años de la nueva administración. Limitación asumida por otras propuestas no partidarias como las del Grupo de Análisis de Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA) que propone un conjunto de medidas posibles y acotadas al próximo período presidencial.

Llama la atención la impropia y compartida idea de extensión de roles castrenses más allá de las tareas profesionales plasmadas en actividades de desarrollo industrial, de presencia

comunitaria, inteligencia interior y de protección ante un sinnúmero de indefinidas amenazas. En la comparación programática queda en claro que para las candidaturas de centro/derecha el énfasis está puesto en el uso represivo de las FF.AA. y la militarización del orden interno. En las de centro/izquierda se subraya el rol castrense en el desarrollo, implícitamente abogando por una acentuada interacción social entre civiles y uniformados.

A su vez, este uso inapropiado de las FF.AA. en tareas no profesionales asoma como un intento de legitimarlas más allá de su misión de protección de la soberanía e integridad territorial del país, asomando cierta idea de fondo sobre su prescindibilidad en estas tareas fundamentales, lo que de ser así debería explicitarse.

Esta pseudo legitimación via ampliación de roles se ve reforzada por la identificación exponencial de amenazas que se asume conllevan respuesta militar, sin definir quién las define y cuales son sus relaciones necesarias con el uso de la fuerza militar.

Así, las propuestas de reforma del Mindef y del EMCO, aunque adecuadas, solo son parciales ya que no se insertan en una perspectiva mas amplia, estratégica o de largo plazo. De la misma forma, en la medida que se amplían los roles castrenses las propuestas de reducción del gasto militar no consideran la redefinición de las dotaciones -la mayor proporción del financiamiento castrense, incluyendo pensiones- de acuerdo a una estrategia de defensa nacional.

Importante acuerdo existe en materia de control externo de probidad, así como en la necesidad de un ente independiente para la compra de armas y la reforma a la justicia militar.

Interesante son las propuestas sobre cambios a la previsión de las FF.AA., la escuela única de Estado Mayor, la gratuidad de la educación en sus escuelas matrices, así como la necesidad de una política de educación en derechos humanos y diversidad.

En suma, este conjunto tan diverso de propuestas sobre defensa nacional y FF.AA. muestra que en estas tres últimas décadas no se han podido superar los obstáculos -políticos y conceptuales- originados por la refundación de las instituciones armadas durante la dictadura. Es de esperar que la Convención Constitucional proporcione el marco normativo que posibilite estos cambios. Con todo, la posibilidad de llevar a cabo tales iniciativas recaerá, fundamentalmente, en la voluntad política de quién gobierne.