

FFAA y de Orden

Un orgullo de todos los chilenos

Creo que a los presentes nos une algo más que la coincidencia de haber nacido en esta angosta y larga faja de tierra llamada Chile. Tenemos una identidad común de largo plazo que justifica el esfuerzo de organizarse como Estado y de escribir una Constitución que represente nuestros valores más profundos.

Esa identidad común está indisolublemente asociada con un **territorio** sobre el cual el Estado de Chile ejerce soberanía. Un territorio integral desde Arica hasta la Antártica, incluyendo espacios terrestres, aéreos y marítimos, y que el derecho internacional le reconoce a Chile como propio.

Y con ese territorio se identifica toda una **población**. Una población que admite y recoge ambientes culturales diversos y plurales, que se enriquece en el tiempo con el desarrollo y valorización de sus culturas, pero que representa una individualidad, nuestra chilenidad.

Por ello cuando hablamos de defender nuestra soberanía e integridad territorial, o de proteger a nuestra población frente a calamidades, catástrofes o amenazas externas, desaparecen nuestras diferencias y nos unimos tras esa causa común que se llama Chile, y entonces dejamos de lado nuestras banderas identitarias y ya no es fuente de división nuestro género, etnia, religión, preferencia política o comunidad de vida.

Esa afinidad es la que debe guiarnos cuando llegue el momento de definir la institucionalidad y regulación constitucional de nuestras FFAA y de Orden.

¿Por qué FFAA y de Orden?

Creo que existe coincidencia en que el Estado necesita contar con instituciones militares y policiales, con capacidades adecuadas, que le permita enfrentar amenazas que puedan afectar los intereses nacionales.

¿Por qué incorporar en la Constitución una institucionalidad de las FFAA y de Orden?

- Resulta indispensable consagrar que las FF.AA. y de Orden **son depositarias exclusivas de la fuerza pública**, y que no queremos existan organismos paralelos amparados por el Estado que puedan ejercer dichas labores o poseer armas.
- La regulación constitucional de las FFAA y de Orden dice relación también con **establecer su absoluta dependencia al poder civil democráticamente constituido**. Su consagración a nivel constitucional surge no para otorgarles un especial reconocimiento, sino para establecer que deben estar claramente subordinadas al poder político.
- También es relevantes que la carta fundamental **defina sus funciones esenciales y su carácter**. Que ello no sea el resultado de la mayoría de turno sino que el resultado de una reflexión seria, como país, de la institucionalidad que permitirá nuestra sobrevivencia como Estado independiente. Con flexibilidad para adaptarse a la necesidades y amenazas de un

mundo que cambia día a día, pero que nos aleje del riesgo de instrumentalización o independencia.

“Un marco superior que establece en sus normas básicas los principales criterios relativos a las instituciones armadas, contribuye, de manera significativa, a la **estabilidad de estas en el cumplimiento de sus funciones**, y limita la posibilidad de que, a raíz cambios en dichas normas, se pueda hacer un uso político de las Fuerzas Armadas, o más grave aún, que estas se politicen, lo que puede llevar a situaciones que vulneren la subordinación al poder civil, y además, que deterioren sus capacidades militares por fracturas en la cohesión interna, y en la confianza y compromiso con el país.” José Miguel Piuze, Académico ANEPE. Columna FFAA en la Constitución. Agosto 2021.

¿Cuáles son entonces los ejes principales de institucionalidad en materia de FFAA y De Orden?

- (i) **Definir las instituciones** de la defensa nacional (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y las fuerzas policiales (Carabineros y PDI) que deben existir en el país y, asimismo, consagrar que ellas tienen el monopolio en el uso de la fuerza.

De esta forma nos aseguramos evitar la tentación de generar milicias populares, grupos armados paralelos y cualquier otra manifestación que implique uso peligroso y descontrolado de las armas.

Notas respecto a plurinacionalidad y entidades territoriales autónomas: ¿Tendrán FFAA y Policial propia? ¿Tiene derecho a defender su entidad territorial? ¿Cómo dan eficacia a sus normas y resoluciones?

En cualquier caso, deben establecerse que límites a las entidades territoriales autónomas no sólo son los derechos humanos y la naturaleza sino que todos los derechos fundamentales que consagra la Constitución, con posibilidad de un control constitucional (recurso de protección) antes Corte Suprema contra infracciones a esos derechos fundamentales.

Además esta nueva definición territorial obligan a consagran también en Constitución otros derechos básicos (i) la **libertad de circulación** en todo el territorio (sin visas, salvoconductos o impuestos), para entrar y, sobre todo para salir, de esos territorios, y (ii) **libertad de comercio** entre regiones y territorios para todo tipo de productos y servicios (sin que derechos aduaneros, sin condenar a sus habitantes a autoabastecerse, sin crear monopolios regionales).

- (ii) Establecer su **sujeción total al autoridad civil competente**.

El Presidente de la República es el jefe supremo de las FFAA; tiene la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional; tiene poder de designación y destitución de

las comandantes en Jefe; tiene el poder de conformación de los altos mandos institucionales y de aprobar ascensos y retiros de oficiales superiores.

El Congreso Nacional define anualmente las leyes de Presupuesto. Las adquisiciones de material para las Fuerzas Armadas tienen protocolos y procesos claros, definidos por leyes y reglamentos, donde no solo las autoridades políticas de Defensa, así como expertos civiles, intervienen, también lo hacen las propias autoridades del Ministerio de Hacienda. Más aún, con la aprobación de la Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas, las adquisiciones deberán ser aprobadas por el Poder Legislativo.

La ejecución presupuestaria es controlada por la Contraloría General de la República.

(iii) **Carácter. Ajenas a política contingente. Obedientes y No deliberantes.**

Las FFAA y de Orden deben ser también obedientes y no deliberantes, y ajenas a la política contingente. **Las FFAA y de Orden no puede ser percibidas como medio para perseguir o aplacar a opositores, para perpetuarse en el poder más allá del mandato constitucional o para interrumpir régimen democrático en ejercicio.**

(iv) **Profesionales, jerárquicas y disciplinadas.**

Para ello es vital que la incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sea a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

La educación en escuelas matrices de FFAA y Carabineros debe ser la mejor educación pública de Chile. Se inculca valores patrios, disciplina, respeto, cultura de trabajo, etc., y otorga conocimientos técnicos y profesionales valiosos en un mundo global donde existe competencia por el talento.

Ley debe promover la **carrera profesional**, incentivando el reclutamiento, entrenamiento y retención de la gente más valiosa que tuviera una vocación de servicio a través de instituciones armadas o policiales. **Ello implica sueldos dignos, pensiones justas, carrera basada en mérito, respecto ciudadano y trato justo.**

(v) **Formación. Formación integral en temas militares, derechos fundamentales y probidad. Genero, Diversidad y Pueblos Originarios en FFAA y De Orden.**

Formación y capacitación continua del personal. Juzgamiento y sanción de cualquier abuso o infracción.

Son instituciones inclusivas, sin sesgo de ninguna clase, que ofrecen a las familias chilena la posibilidad de progresar en base al mérito y esfuerzo personal. **Algunos datos ilustrativos.**

- **Armada:** Actualmente, de los más de 20.000 servidores que componen la institución, el **20%** corresponde a **mujeres**, tanto Oficiales, Gente de Mar y Personal Civil. En cuanto al personal proveniente de **pueblos originarios**, actualmente más de **600** servidores (**3%**) declaran pertenecer a algún pueblo originario entre ellos, Mapuches, Aimaras, Rapanui, Alacalufes, Yagán, Atacameños, Diaguitas y Quechuas, quienes no tienen ningún impedimento legal o reglamentario para ingresar a la Institución ni permanecer en ella.
- **Carabineros:** La mujer tiene una presencia de 22.6% y se encuentra integrada en todo tipo de servicios y especialidades en la Institución, como es en C.O.P., G.O.P.E., Piloto, Motorista de Tránsito, Instructor, en fin.

Por otro lado, 3.500 carabineros activos (6%) declaran tener origen Mapuche, 80 de los cuales son oficiales y más de 3000 que corresponden a suboficiales. En cuanto a sus destinos, más de 1000 se encuentra cumpliendo funciones en la Región Metropolitana y cerca de 500 en La Araucanía.

- (vi) Entendiendo que uso de la fuerza significa siempre un riesgo o afectación de derechos, deben existir **garantías mínimas** que permitan cumplir con su función cuando la autoridad civil exige su intervención, y autoriza el uso de la fuerza, conforme a normas legales y reglamentarias conocidas y aceptadas.

Definir su **función**. Queremos que sean eficaces en sus funciones principales:

FFAA – Defensa y en seguridad interior con motivo de Estados de Excepción

La ausencia de empleo de la fuerza en conflictos armados en bastante más de un siglo de historia patria es una buena medición de que las FFAA han sido efectivas para disuadir agresiones, han contribuido a la conducción política de conflictos, han resguardado el interés nacional y han permitido que la diplomacia juegue su rol.

Pregunta: ¿Queremos que el Estado pueda recurrir al apoyo de las FFAA en materia de Seguridad? ¿Es posible distinguir tan claramente un problema de seguridad externa e interna?

Nos parece que capacidad profesional y medios de FAA pueden ser pueden ser un aporte para el Estado, cuando se las requiera, frente a amenazas en general que pongan en riesgo a su población.

Carabineros y PDI - Orden Público, Eficacia del Derecho [y apoyo en materia de Seguridad].

Algunas Notas en Materia de Seguridad.¹

Chile está ubicado en una región del planeta llena de amenazas y riesgo, aquejada por el narcotráfico, el crimen organizado y el flagelo de la corrupción.

Narcotráfico. Limitamos en el norte con 2 de los 3 principales productores de cocaína del mundo (Bolivia y Perú), y en nuestro vecindario está también Colombia, Ecuador y Venezuela, otros de los campeones de narcotráfico.

¹ **Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA.** La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos;
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Homicidios. Según último informe de *Insight Crime*², la mayor parte de los países de América Latina muestran alarmantes índices de homicidios, asociado principalmente al narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, extracción ilegal de recursos naturales y otros crímenes.

Venezuela, Colombia y México están en el tope de las estadísticas a nivel mundial en materia de homicidios.³ Chile es el ejemplo a seguir en materia de seguridad para la población con tasas de homicidios más baja de la región (3,6 / 100.000 habitantes) pero existen índices que preocupan dado el tráfico ilegal de inmigrantes, que atraviesan la frontera en condiciones de marginalidad, y la presencia incipiente de pandillas peligrosas como el Tren de Aragua (Venezuela), Sinaloa o Jalisco Nueva Generación (México).

Corrupción. En materia de corrupción, según el último informe de *Transparencia Internacional*, los países de Latinoamérica muestran índices preocupantes en materia de corrupción medida en términos de sobornos, malversación de fondos públicos, utilización de cargos públicos para beneficio privado, conflictos de interés y protección legal para corruptos.⁴

Venezuela es definido abiertamente como un Estado mafioso, ubicado en los últimos lugares del ranking mundial sobre la materia, con funcionarios públicos y fuerzas de seguridad involucrados en actividades delictivas, desfalcando arcas fiscales, tráfico de drogas, minería ilegal y colaboración con pandillas criminales. También es preocupante la situación de Haití, Nicaragua, Bolivia, México, El Salvador, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina y Colombia. Sólo se destacan en el concierto latinoamericano Uruguay y Chile, lejos aún de países nórdicos, pero ubicados en rangos similares países como Francia o Estados Unidos.

La corrupción es un flagelo que se escurre sigilosamente en todas las esferas del quehacer del Estado y, como hemos visto, puede ser fatal para la seguridad de la Nación y de su población. Y cuando esa corrupción llega hasta la FFAA y De Orden, entonces, puede ya ser muy tarde para combatirla y nos encontramos frente a un Estado terminal.

Chile se ha destacado en su historia por bajos índices de corrupción, gracias a una lucha constante del Estado en todos los frentes posibles. En ello ha ayudado de manera importante la colaboración que prestan FFAA y policías, ya que los hombres y mujeres que integran estas instituciones se caracterizan por su formación valórica, disciplina, profesionalismo, por ser no deliberantes, y además por poseer un asentado sentido de servicio a la Patria.

¿Opinión pública sobre FFAA y de Orden?

La población chilena y comunidad internacional tiene una alta estima por nuestras FFAA y de Orden. No obstante los múltiples problemas que se debieron enfrentar en últimos años, la encuesta CEP (agosto de 2021) continúa mostrando a las FF.AA. dentro de las instituciones mejor percibidas a nivel nacional; la encuesta Bicentenario UC 2021 señala que las FFAA y de Orden son percibidas como las instituciones con mejor preparación y las que generan mayor confianza a la población. La

² Balance de *Insight Crime*, Investigación Tasa de homicidios en Latinoamérica 2022.

³ Según datos de *Transparencia Internacional*, Venezuela con más de 40 /100.000 habitantes, con el agravante que más de 2.300 personas fueron asesinadas por fuerzas de seguridad del Estado.

⁴ Índice de Percepción de Corrupción, 11 de Febrero de 2022, elaborado por *Transparencia Internacional*.

encuesta CADEM de marzo 2022 muestran que las FFAA u de Orden gozan de grados de confianza bastante superiores a cualquier otra institución u organismo estatal o gubernamental (PDI 74%, Armada 69%, Fuerza Aérea 68%, Ejército 59% y Carabineros 57%).

CONCLUSIÓN

¡Cuidemos lo que tenemos! Por cierto siempre habrá espacio para mejorar y corregir pero, en su esencia, tenemos actualmente una base institucional sólida respecto a las FFAA y de Orden que no podemos poner en riesgo por falta de información, prejuicios o errores históricos que nadie quiere repetir.

Hay buenos motivos para estar orgullosos de nuestras FFAA y de Orden.

Muchas gracias.

Propuesta de Norma para CC:

A. Normas Generales.

Servicio Militar. El **servicio militar** y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine. Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los Registros Militares, si no están legalmente exceptuados.

Posesión y uso de armas. Ninguna persona, grupo u organización **podrá poseer o tener armas** u otros elementos similares que señale una la ley, sin autorización otorgada en conformidad a ésta. Una ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a dicho control.

B. Normas Especiales FFAA y de Orden

Artículo 1.- Las **Fuerzas Armadas** dependientes del Ministerio de Defensa Nacional **están constituidas única y exclusivamente** por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. **Existen para la defensa de la patria y pueden auxiliar al Estado en materias de seguridad cuando la Constitución y la ley lo defina.**

Artículo 2.- Las **Fuerzas de Orden y Seguridad Pública** están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen **para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.** Dependen del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, con la excepción de lo dispuesto en esta Constitución en cuanto pueden recibir órdenes directas de los Tribunales de Justicia del Poder Judicial y del Ministerio Público respectivamente.

Artículo 3.- Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente **obedientes y no deliberantes.** Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, **profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.**

Artículo 4.- La **incorporación** a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

Artículo 5.- Los **nombramientos, ascensos y retiros** de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública se efectuarán por **decreto supremo**, en conformidad a la ley correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a **la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.**

Artículo 6.- Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros y el Director General de la Policía de Investigaciones **serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad**, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, y no podrán ser nombrados para un nuevo período. El Presidente de

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

C. Normas Misceláneas Relacionadas Sujeción de FFAA y de Orden a Autoridad Civil

Facultades Presidente de la República:

- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea, al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros e Investigaciones, todo lo anterior, en la forma que señala la Constitución.
- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;
- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas;
- Declarar la guerra, previa autorización por ley.

Inhabilidades para ejercer cargos públicos:

- Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones, y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, sólo podrán postular a cargos de elección popular en la medida que hayan cesado previamente en sus cargos al menos 2 años antes de la elección respectiva.

Son materias de ley:

- Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;
- Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;
- Las que fijan el financiamiento de las capacidades estratégicas de las FFAA y de Orden