PROPUESTA A LA COMISIÓN SISTEMA POLÍTICO DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE

TEMA: LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA

AUTOR: JOSÉ MIGUEL PIUZZI CABRERA

FECHA DE EXPOSICIÓN: 22 DE FEBRERO 2022 , SESIÓN 54

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a. La función defensa y las Fuerzas Armadas en el contexto actual

La función defensa y la existencia de las Fuerzas Armadas, emanan de la responsabilidad que tiene el Estado en cuanto a mantener la independencia del país, cautelar por su soberanía velar por la integridad de su territorio, y proteger a su población frente cualquier agresión externa.

Sin embargo, el cumplimiento de dicha responsabilidad depende en gran medida del marco que defina la ciudadanía, a través de las y los constituyentes, respecto del carácter, la conformación y las principales tareas de las instituciones que las deberán llevar a cabo. Asimismo, estos objetivos están sujetos a la adhesión cívica y a la comprensión que la misma ciudadanía tenga sobre las misiones que se asignan a las instituciones armadas, como también, depende del apoyo que se brinda, a quienes, en su nombre, se deben preparar y estar dispuestos a cumplirlas, hasta con la entrega de sus vidas, como último recurso.

En este marco a las Fuerzas Armadas les corresponde desempeñar actividades que son únicas y singulares, como es estar preparadas y dispuestas para ser empleadas coercitivamente en cumplimiento de los objetivos que les ha fijado el nivel político. Este cometido, las hace distintas a cualquier servicio público, organización o empresa del Estado. De allí que, en el plano profesional, la preparación y desarrollo de carrera de su personal es también diferente a las profesiones y especialidades técnicas que se llevan a cabo en la vida civil.

Estas diferencias, que se fundan en la naturaleza del quehacer de las Fuerzas Armadas y en el tipo de actividades y desafíos que deben enfrentar al servicio exclusivo del Estado, hace conveniente que los aspectos básicos que dan sentido a su servicio en bien del país estén reflejados en la Constitución.

En estos tiempos estamos en presencia de un entorno político y estratégico, que se caracteriza por su gran complejidad e incertidumbre, el que se proyecta en el tiempo. Se presentan, a su vez, cambios sociales que afectan la forma cómo la ciudadanía y los grupos sociales perciben a las instituciones, lo que también influye en quienes forman parte de los cuerpos armados. Todo esto se manifiesta, en momentos en que los Estados se han visto debilitados. Ya en 2006 Zygmunt Bauman hacía ver que “gran parte del poder que disponía el estado moderno se había desplazado al incontrolable espacio global.”

En este panorama, el espectro de misiones en lo militar se ha incrementado. Cada vez se requiere de una preparación mayor del personal, y de una colaboración, o a lo menos, de una coordinación con distintos órganos del Estado, y muchas veces con instituciones de países extranjeros. Por ejemplo, en materia de operaciones de paz, en el desarrollo de capacidades de Ciberseguridad, en la participación frente a emergencias y desastres naturales.

A lo anterior, se suma la presencia de eventos disruptivos, producto del cambio climático, de la dependencia tecnológica, de las pandemias, y, sobre todo, derivados de la competencia que está presente a nivel internacional por el poder, y producto de los intereses que mueven a distintos países y organizaciones. Entre estos intereses, están los recursos naturales, el agua, los minerales, ciertas posiciones terrestres, el espacio marítimo, y muy importante, nuestra posición estratégica continental que se proyecta hacia Pacífico y hacia la Antártica.

En el plano interno, las Fuerzas Armadas cumplen sus funciones de acuerdo con lo que establece la actual Constitución, desarrollando las actividades que permiten al país disponer de una fuerza militar que contribuye a la disuasión y que mantiene un estado operacional capaz de defender al país frente a distintas amenazas. Además, ha participado en tareas de cooperación internacional, apoyo en catástrofes y emergencias, en tareas orden interior bajo decretos de estados de excepción constitucional, y en otras, de apoyo al desarrollo y a la investigación en zonas más aisladas del territorio terrestre, marítimo y aéreo espacial del país.

Además, desde fines del siglo pasado ha incorporado a los currículos de los cursos de formación, materias relacionadas con los Derechos Humanos y con Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, al igual que otros organismos del país, desarrollan acciones para mejorar la gestión y uso de los recursos que se les asignan, y junto al Ministerio de Defensa han optimizado las normas y controles en materia de probidad y uso de recursos económicos y materiales.

Lo expuesto hasta aquí nos permite deducir la importancia que tendrá para la ciudadanía, para el Estado, y para la Defensa, la visión que prevalezca y la forma como se expresen en la Constitución los aspectos más básicos de las Fuerzas Armadas.

b. Aportes que conlleva explicitar en el texto constitucional el marco

Por una parte, permite que la ciudadanía, los distintos poderes del Estado y los órganos de este, conozcan el marco de acción que a nivel Constitución se establece a unas instituciones que, en su nombre, podrán emplearse en la defensa y hacer uso de la coacción legítima de la fuerza, cuando la autoridad política lo disponga.

Con ello se destaca el carácter estatal de las mismas, y se reafirma, el “poder del Estado”, no de las Fuerzas Armadas. Esto es relevante en el contexto nacional e internacional, al declarar en la propia Constitución los organismos del Estado encargados de llevar a cabo las funciones de defensa y el marco en que actuarán.

Por otra parte, la explicitación en el texto colabora a su integración armónica con todos los sectores del país y viene a reafirmar dos requerimientos básicos que tanto el Estado, los gobiernos y las propias Fuerzas Armadas deberían cautelar, me refiero al principio de subordinación a la autoridad elegida democráticamente, y a la necesidad de asegurar la eficacia de la fuerza militar en el cumplimiento de sus diversas misiones. Para eso, es necesario incluir los imperativos que hacen posible la subordinación y la eficacia, es decir, su carácter de obedientes, no deliberantes, además, de profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

En un plano distinto, es muy relevante para los organismos con que Chile interactúa en el plano de la defensa y la cooperación internacional, el que exista claridad sobre sentido y alcance que constitucionalmente se le otorga las Fuerzas Armadas, diferenciándolas de las labores policiales o de otro orden. En este sentido, dicho esclarecimiento es, también, una manifestación de los límites que se le impone al poder Estado en algo tan sensible como es uso de la fuerza.

Por otra parte, conviene considerar que generar las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas toma años y requiere estabilidad en las normas. Entre estas, formar dotaciones en las distintas especialidades, con vocación y disposición servicio para aceptar las limitaciones de algunos derechos, que dada la naturaleza de la acción militar se impone a sus integrantes.

Esto último nos remite a una materia fundamental de una Constitución como son los derechos y garantías constitucionales. En el caso del servicio que prestan las Fuerzas Armadas, es

necesario especificar las limitaciones que tendrá el personal militar, en el entendido que dichas garantías, no pueden ser aplicados integralmente en el caso de una fuerza armada. Lo expuesto, se origina en el hecho de disponer de las armas que le entrega el Estado y en la necesidad de preservar la efectividad en su accionar.

Por lo mismo, derechos tales como: reunión y manifestación, libertad de sindicación, derecho a huelga, libertad de expresión y de información, quedan limitados para quienes integran estos cuerpos. En todo caso, ello no debería traducirse, por ejemplo, en que el personal militar quede sin una defensa jurídica especializada en procedimientos militares, cuando, por distintas circunstancias, deban concurrir ante los tribunales de justicia por situaciones derivadas de un acto del servicio.

De esta forma se aporta a la estabilidad de estas instituciones y de la armónica relación de sus integrantes con la sociedad de la cual forman parte, y de paso se limita la posibilidad que, a raíz cambios frecuentes en las normas, se pueda hacer un uso político de ellas, o más grave aún, que estas se politicen, pudiendo afectar el compromiso y subordinación a la institucionalidad y al poder político, además de deteriorar las capacidades militares.

En síntesis, se estima que la mejor garantía de una defensa acorde a los requerimientos del presente y los que se perfilan a futuro es concebir un marco normativo coherente que otorgue claridad y estabilidad al quehacer de las Fuerzas Armadas. Así se ha aplicado en varios de los países de Europa y de América Latina, lo que consta en los documentos que están en poder de la Convención Constitucional, entregados por la ANEPE y por otros organismos. Ello no limita el control político de estas instituciones, las sitúa como instrumentos del poder del Estado, sujeto a la autoridad política, y a los controles que les corresponde a los organismos que determina la propia Constitución.

II. PROPUESTA DE NORMAS QUE SE SUGIERE INCLUIR EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Se propone considerar un capítulo o un apartado específico referido a las Fuerzas Armadas, donde se especifique su carácter, misiones, composición, sistemas de ingreso, designación de los mandos en jefe, y exclusividad en el uso de las armas.

De esta manera, a diferencia de un texto que exponga de manera “dispersa” los basamentos constitucionales de las Fuerzas Armadas, como se ha propuesto en algunos documentos, el estar concentradas las normas más esenciales en un capítulo, facilita su comprensión en el

contexto de variadas normas que están presentes en otros apartados, y que dicen relación con los institutos armados, por ejemplo, en las atribuciones del Presidente de la República; normas propias del Congreso Nacional o de la Contraloría General de la República, entre otras.

Como referencia de un texto correspondiente a un capítulo que incluya a las Fuerzas Armadas, me sumo a la iniciativa presentada en esta Comisión por la Profesora de Derecho Constitucional, Sra. Marisol Peña Torres, la que se incluye a continuación, con su autorización.

Propuesta de texto de Capítulo

FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo xxx: 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 independencia política y de la integridad territorial del Estado de conformidad con lo señalado por la Constitución, la ley y los principios de derecho internacional que regulan el uso de la fuerza. Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos xx y siguientes de esta Constitución .

Las Fuerzas Armadas contribuyen al mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales en conformidad a los objetivos de la política exterior.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dependientes del Ministerio del Interior 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, en la forma que determine esta Constitución y sus respectivas leyes orgánicas.

Asimismo, y previo acuerdo del Congreso Nacional adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, el Presidente de la República, podrá disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país y concurrir en auxilio de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para mantener o restablecer la seguridad pública interior.

Artículo xxx: Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes al poder institucional de la República y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios de Defensa Nacional y de Interior y Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Artículo xxx: La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley. En la formación que se imparta en dichas Escuelas se incluirán siempre contenidos sobre democracia y derechos humanos.

Artículo xxx: El Estado ejerce el monopolio legítimo del uso de la fuerza a través de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que aquellos que señale la ley sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

La 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.

Artículo xxx: Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad de la respectiva institución. Deberán reunir las calidades que los estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones y no podrán ser renovados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

El Presidente de la República, mediante decreto supremo 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.

Artículo xxx: Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a sus respectivas leyes orgánicas, las que determinarán las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, salud y previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

.....///