

APORTES AL DEBATE PARLAMENTARIO

Nº 2

31 de julio 2008

**COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL
MINISTERIO DE DEFENSA: UNA INICIATIVA LEGAL QUE INSTALA LA
BASE DE UN NUEVO ESTADIO DE DESARROLLO SECTORIAL**

Alejandro Iturra G.¹

El grado de avance del proyecto de ley que institucionaliza “en forma” el Ministerio de Defensa Nacional, presentado en septiembre 2005 (Boletín Nº 3.994-02) es significativo para la consolidación democrática y la modernización del Estado, según el informe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de febrero de este año.

Los contenidos originales proponen relevar una débil estructura de control burocrático cotidiano sobre la Fuerzas Armadas instalada desde sus inicios en 1932, que no provee las atribuciones político-estratégicas razonables para el control y la conducción civil sectorial. El fundamento del mensaje indica que *“pretende introducir innovaciones en la institucionalidad política de la defensa, que sean sustentables de acuerdo a como ha evolucionado la cultura del sector y que, en especial, consagre un conjunto de nuevas y buenas prácticas que se han desarrollado eficientemente a partir de 1990. Se destaca la importancia de eliminar las tareas que la normativa vigente entrega a las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa en el ámbito de la seguridad, suprimiendo el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) en atención a las reformas constitucionales del 2005 que otorgan solamente un rol asesor al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) en materias de seguridad”*. El texto legal también precisa que *“se pretende distinguir entre los procesos políticos o gubernativos y los procesos administrativos. Los primeros apuntan a la toma de decisiones que orientan de modo general la conducción de un determinado sector de la administración del Estado hacia la consecución de sus objetivos, mientras que los segundos se dirigen al cumplimiento de las actividades de satisfacción de necesidades que competen a un determinado órgano de la administración, o se refieren a la aplicación de una norma o una política a un caso determinado”*.

En diciembre 2006, el Ejecutivo agregó indicaciones que perfeccionan el texto original: (1) define una calificación presidencial de la situación de crisis; (2) cambia las normas de subrogación del Ministro y los subsecretarios; (3) establece un Gabinete del Ministro y el cargo de Jefe de Gabinete; (4) modifica las normas de las subsecretarías de Defensa y de las Fuerzas Armadas; (5) modifica las normas sobre la Junta de Comandantes en Jefe, el Estado Mayor Conjunto y la conducción estratégica; y (6) deroga la Ley Nº 7.144 que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

¹ Graduado del Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE (1992); Magíster en Ciencias Militares, mención Política de Defensa y Diplomado en Sociología Militar, Academia de Guerra del Ejército, ACAGUE (1995-1999); Director del Área de Defensa del Centro de Estudios Estratégicos; e-mail: aleiturra@terra.cl , aleiturra@cee-chile.org

En febrero de este año la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados evacuó un informe que expuso el avance del proyecto de cara a la discusión en sala, lo que permite conocer el cuerpo de la iniciativa y sus debilidades que generan reparos.

LINEAMIENTOS DEL PROYECTO²

- El **Título I de la organización de la Defensa Nacional, Párrafo 1º del Ministerio** da a conocer claramente que la conducción sectorial corresponde al Presidente de la República y que el Ministerio de Defensa Nacional es el ente superior de colaboración del Primer Mandatario en la funciones de gobierno y administración de la Defensa. Se fijan los organismos que componen la Secretaría de Estado, se establece el rol del Ministro y se consagran normas de subrogación. El Ministro contará con un gabinete, donde todos sus miembros serán funcionarios de exclusiva confianza. Para las funciones de enlace permanente con las Fuerzas Armadas y con el objeto de proveer necesidades de ayudantía militar y de llevar a cabo tareas de seguridad y protocolo del Ministerio, existe una Ayudantía Militar del Ministro, que estará integrada por un Oficial Superior o Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, quienes se desempeñarán como sus ayudantes.

- En el **Párrafo 2º, sobre la Junta de Comandantes en Jefe**, se consagra que ésta es el órgano asesor del Ministro sobre () la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional y respecto de la doctrina y reglamentación conjunta; () la creación o activación de comandos, fuerzas u otros órganos de maniobra, reparticiones o unidades de naturaleza conjunta; () la asignación de medios terrestres, navales, aéreos o conjuntos a las operaciones que se realicen en situaciones de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior, así como sobre la asignación de medios a misiones de paz; () las adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas de material de guerra; y () otras materias de carácter común o conjunto que el Ministro estime conveniente someter a su consideración. Es presidida por el Ministro e integrada por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Las sesiones son convocadas por el Ministro. El subjefe del Estado Mayor Conjunto es el secretario.

- Muta el esquema de las subsecretarías por rama, desapareciendo las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación y la Dirección Administrativa de la Secretaría de Estado. Se crean las subsecretarías de la Defensa y para las Fuerzas Armadas. El **Título II de las subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional, Párrafo 1º de la Subsecretaría de Defensa**, explicita la modernización de los procesos de gestión de políticas y la planificación primaria a través de la creación de una subsecretaría integrada por civiles y militares. A este órgano de colaboración del Ministro en asuntos de política de Defensa, cuyo jefe superior es el Subsecretario de Defensa, le corresponde: () sugerir la política de defensa nacional y la política militar, así como de su actualización y explicitación periódicas; () efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición de la apreciación de los riesgos y amenazas en el ámbito de la seguridad exterior; () proponer la planificación primaria de la defensa y su actualización periódica, así como verificar la coherencia de la planificación secundaria con aquella; () requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria par el cumplimiento de los fines; () convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de políticas y planes a su cargo; () coordinar la acción en el exterior de los organismos del sector; () proponer la agenda de asuntos internacionales y las políticas y orientaciones sobre cooperación en materias de seguridad y defensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; () proponer al Estado Mayor Conjunto las

² Ver en página web de la Biblioteca del Congreso, www.bcn.cl, el “Informe de la Comisión de Defensa Nacional recaído en el Proyecto de Ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional” del 8 febrero 2008.

orientaciones para los Agregados de Defensa y, por su intermedio, recabar las informaciones o la realización de gestiones en su ámbito de competencia; () proponer las políticas y orientaciones en materias de desarme, no proliferación, verificación y control internacional de armamentos, participación de militares en OPAZ, Derecho Internacional Humanitario y de los conflictos armados; () proponer las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo sistemas de armas y equipos; () evaluar los proyectos de compras e inversión presentados por los organismos del sector, sin perjuicio de las facultades que las leyes otorgan a los Comandantes en Jefe u otras autoridades; () proponer y coordinar las políticas sectoriales para el desarrollo científico, tecnológico e industrial de la defensa y evaluar los proyectos derivados de inversión, en coordinación con los órganos competentes; () concurrir a la formulación del anteproyecto de presupuesto ministerial y su evaluación; y () proponer el anteproyecto de presupuesto anual de la subsecretaría.

La Subsecretaría de Defensa comprende la División de Análisis Político y Estratégico; División Política de Defensa y Política Militar; División de Seguridad Internacional, División de Presupuesto y Finanzas, División de Evaluación de Proyectos e Industria de Defensa. La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) depende del Ministerio a través de esta subsecretaría. Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER) se relacionan con el Ministerio mediante esta Subsecretaría de Defensa.

El **Párrafo 2º de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas** actualiza los procesos de gestión administrativa al simplificar la estructura de las subsecretarías por rama y las reúne en una subsecretaría que tiene por fin la estandarización y la optimización de los procesos. A la subsecretaría le corresponde: () materializar la gestión de los asuntos administrativos y la tramitación de la documentación proveniente de las Fuerzas Armadas o de los órganos sectoriales correspondientes; () proponer y coordinar políticas para el personal de la defensa en materias como la carrera profesional, su término, régimen previsional y de seguridad social, sin perjuicio de las facultades entregadas a los Comandantes en Jefe u otras instituciones del Estado; () elaborar los decretos, resoluciones, órdenes de la Secretaría de Estado y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, destinaciones, comisiones de servicio en el extranjero y todas las resoluciones sobre solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal de las Fuerzas Armadas activo, en retiro y sus familias; () proponer y evaluar la política sobre reclutamiento; () desempeñar las funciones relacionadas con asuntos territoriales, medioambientales, de responsabilidad social o de colaboración al desarrollo y proponer las orientaciones del gobierno para las políticas institucionales en la materia; () proponer la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos sectoriales; () formular y evaluar, coordinados con la subsecretaría de Defensa, el anteproyecto de presupuesto ministerial, incluyendo el de las instituciones armadas propuestos por los Comandantes en Jefe; () coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al ministerio; () estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas; () proponer y evaluar las políticas de recursos humanos del ministerio, y administrar su personal sin perjuicio de lo que las normas militares dispongan sobre el personal militar destinado al mismo; () adquirir y abastecer a los órganos del ministerio; () proponer e implementar la política informática ministerial; y () administrar y mantener los equipos, infraestructuras y bienes muebles e inmuebles. Su jefe es el Subsecretario para las Fuerzas Armadas. La Ayudantía Militar del subsecretario se encargará de las funciones de enlace con las Fuerzas Armadas. Sin perjuicio de las dependencias establecidas por ley, se relacionan con la subsecretaría la Dirección General de Movilización Nacional, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Defensa Civil de Chile.

El Título III del Estado Mayor Conjunto, de su funcionamiento y organización

fortalece la institucionalidad conjunta mediante un órgano que formula la planificación secundaria y la preparación y empleo conjunto de los medios. Al EMC le corresponde: () servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para casos de guerra externa o crisis internacional; () proponer la planificación secundaria () asegurar la correspondencia, en el desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y cada planificación institucional operativa, () proponer la doctrina y reglamentación conjunta y asegurar que cada documentación institucional corresponda con aquella: () planificar, preparar, disponer y apoyar el entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas: () servir de órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de actividades de medios chilenos en OPAZ, () participar en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas; () elaborar y proponer los proyectos de adquisición e inversión conjuntos; () proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para la planificación primaria. El EMC estará a cargo de un Jefe de Estado Mayor Conjunto y contará con una subjefatura. El cargo de jefe lo asume un General de División, Vicealmirante o General de Aviación, especialista en Estado Mayor, designado por el Presidente de la República. Será ascendido al grado de General de Ejército, Almirante o General del Aire, gozará del sueldo y demás remuneraciones y beneficios económicos correspondientes al grado, incluidas las bonificaciones de alto mando. El JEC depende del Ministro, será su asesor directo en el desarrollo y empleo conjunto de la fuerza, dura cuatro años en el cargo, no puede ser nombrado para un nuevo período ni ser designado Comandante en Jefe de su institución. La subjefatura es desempeñada por un Oficial General, especialista en Estado Mayor, dura dos años en el cargo y subroga al JEM en caso de ausencia o inhabilidad. El jefe y subjefe pertenecen a diferentes instituciones y son designados por el Presidente de la República, quién, informado al Legislativo, puede llamar a retiro al JEC antes de completar su período. Del JEC dependen las tropas y medios que participan en operaciones de paz, como Autoridad Militar Nacional, así como las Agregadurías de Defensa.

El Título IV, del personal del Ministerio de Defensa Nacional, da a conocer que el personal estará conformado por los funcionarios de planta, los a contrata y por personal de las Fuerzas Armadas destinado en la Secretaría de Estado. El personal civil de planta y a contrata estará afecto a la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, al régimen de remuneraciones del Decreto Ley N° 249 y su legislación complementaria. En materia de previsión social y salud se regirá por el DL 3500. Las jefaturas de las divisiones serán ejercidas por personal de exclusiva confianza del respectivo subsecretario. El personal militar percibirá las remuneraciones que le correspondan como miembro de su institución. La calificación del personal civil será hecha por los superiores civiles, la del personal militar será realizada por los superiores uniformados. Tanto el personal civil como el militar estarán sujetos a responsabilidad administrativa según la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Los hechos que fundan responsabilidad administrativa de los uniformados no pueden fundar sanciones o responsabilidad de índole militar.

Las **Disposiciones Finales** señalan que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora para los efectos legales, reglamentarios y contractuales de las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación y la Dirección Administrativa del Ministerio. El Estado Mayor Conjunto es el sucesor para los mismos efectos del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Las **Disposiciones Transitorias** dan a conocer que () mientras no entren en vigencia la normas sobre dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad, las Subsecretarías de Carabineros, Investigaciones y la Dirección de Previsión de Carabineros continuarán bajo la dependencia del Ministerio de Defensa; () se deroga a

partir de la Ley N° 7.144, que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA); () se deroga el Decreto con Fuerza de Ley DFL N° 181 que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA); () se faculta al Presidente para fijar plantas y escalafones de las Subsecretarías y el Estado Mayor Conjunto dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la publicación de la ley, mediante uno o más DFL suscritos por el Ministerio de Defensa y el de Hacienda; () el Presidente deberá dictar las normas para la conformación y funcionamiento de las plantas que fije y podrá determinar los grados de la Escala Única de Sueldos que asigna a los cargos, el número de cargos para cada grado y planta, los requisitos para su desempeño y los cargos que tendrán calidad de exclusiva confianza y de carrera; () el Presidente dictará las normas para el traspaso y encasillamiento del personal de planta y a contrata desde las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación y la Dirección Administrativa a las nuevas plantas que fije o bien, a plantas transitorias y en extinción; () el Presidente determinará las fechas de vigencia de las plantas que fije y los encasillamientos, traspasos y las dotaciones máximas de las Subsecretarías de Defensa, para las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto; () lo indicado precedentemente no significará un incremento de la suma del gasto en personal consultado por la Ley de Presupuesto del año de entrada en vigencia la ley () no podrá ser causal de término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o fin de la relación laboral del personal traspasado o encasillado; () no significará pérdida de empleo, disminución de remuneraciones, modificación de derechos estatutarios y provisionales del personal traspasado o encasillado; () los funcionarios que están afectos al régimen remuneracional y previsional de las Fuerzas Armadas, seguirán rigiéndose por el mismo; () la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora para los efectos legales, reglamentarios y contractuales, del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), incluyendo la “Cuenta de Reserva N° 9154 – Ley N° 13196” de la Ley Reservada del Cobre.

REPAROS A LA INICIATIVA LEGAL

- › El hibridismo que genera la manutención de las Comandancias en Jefe y la creación de un Jefe de Estado Mayor Conjunto puede entenderse como un compromiso político ineludible (la extinción de los Comandantes en Jefe necesita una reforma constitucional y no habría piso político en el Parlamento y/o consenso con las Fuerzas Armadas); pero, la delimitación de funciones entre las cuatro autoridades militares no se percibe definida claramente. Si bien los Comandantes en Jefe tienen la primacía en la preparación de la fuerza y el Jefe de Estado Mayor Conjunto dispone de la primacía en el empleo de la fuerza bajo parámetros conjuntos, lo concreto es que la posibilidad de roces está abierta porque los cuatro tienen atribuciones asesoras en la asignación de recursos para OPAZ, adquisiciones, doctrina y reglamentación conjunta entre otras potestades importantes y, en tal caso, el llamado a arbitrar los desencuentros no es otro que la persona a la cual están obligadas a asesorar, el Ministro de Defensa. No está demás señalar que el Jefe de Estado Mayor Conjunto, en tanto Conductor Estratégico en caso de crisis o guerra externa, requiere una planta y un presupuesto de acuerdo a sus funciones si no quiere ser superado por los acontecimientos.
- › La materialización de un Ministerio de Defensa “en forma” implica que el control y la conducción civil en los asuntos de la defensa están claramente definidos. Entre otras aristas, consiste en tener capacidades decisorias sobre el tipo de educación, formación y desarrollo de la carrera militar en varios temas sensibles. En el informe del proyecto no aparece explícitamente tal preocupación, tanto en la discusión general o particular de la iniciativa. En la nueva orgánica puede inferirse que el órgano responsable es la División de Asuntos Institucionales de la Subsecretaría

para las Fuerzas Armadas; por lo tanto, con el objetivo de despejar cualquier ambigüedad, el tema requiere un desarrollo acorde a su importancia en el texto

- › Llama la atención que la función asesora jurídica no se reconozca en el organigrama, dada la importancia que ostenta en la elaboración de respuestas a numerosos conflictos. Es recomendable que tal función se materialice y explicita a través de un órgano central o mediante la instalación de fiscalías en cada subsecretaría.
- › El proyecto no incluye un diseño de gestión y administración global. Se entiende que cuando se desea instalar una nueva estructura, es un requisito primordial la distribución general de los recursos humanos, económicos y materiales. Es preferible, entonces, que la ley explicita las dimensiones de la planta.

CONCLUSIONES

El proyecto de modernización del Ministerio de Defensa que se encuentra en discusión en la sala de la Cámara de Diputados y a la espera de su segundo trámite en el Senado, constituye un avance sustantivo en la construcción de una orgánica sectorial, instalando un control civil que aún puede y debe perfeccionarse legislativamente en la línea de los reparos. Establece fehacientemente que la conducción corresponde al Presidente de la República con la colaboración del Ministerio de Defensa. Fija los órganos que forman la Secretaría de Estado, define el rol del ministro y consagra las normas de subrogación, regulando la conducción de las fuerzas militares en caso de crisis y guerra externa.

Distingue entre procesos políticos y procesos administrativos, mejorando la eficiencia de los últimos a fin de que las mismas funciones hechas por distintos órganos puedan ser realizadas por un organismo único. Moderniza los procesos gubernativos de la política de defensa, militar y la planificación primaria, creando una Subsecretaría de Defensa compuesta por civiles y militares. Actualiza los procesos administrativos al simplificar la orgánica de las subsecretarías vigentes y las reúne en una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, optimizando procesos. Fortalece la institucionalidad conjunta mediante la creación de un Estado Mayor Conjunto que se encarga de la planificación secundaria y el desarrollo y empleo conjunto de las fuerzas. Su jefe es el Conductor Estratégico. Mantiene la función asesora de los Comandantes en Jefe, quienes preparan cada fuerza. Establece el Gabinete del Ministro y el cargo de Jefe de Gabinete. Integra las prácticas administrativas a los estándares de gestión y administración del sector público. Formula una carrera funcionaria civil, hoy inexistente, a través de la creación de plantas y escalafones. Suprime dos organismos que representan una etapa a superar, el CONSUSENA y el CONSUDENA y toda la legislación complementaria.

La reflexión sobre la posibilidad de instalar una 3ª subsecretaría que contenga los temas de presupuesto, adquisiciones, evaluación de proyectos, ciencia, tecnología e industria militar –dada la especificidad del tema y los impactos económicos, políticos y sociales que produce la inversión en defensa- no tiene asidero legal porque absorbe atribuciones otorgadas a los Comandantes en Jefe mediante la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas N° 18.948 y, por otra parte, los ministerios no disponen de un órgano “económico” regulador con carácter de subsecretaría. **CEE**