

SIGNIFICADO Y PROYECCIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS*

JULIO CANESSA ROBERT**

1. LA NACIÓN, LA SOCIEDAD, EL ESTADO Y LA FUNCIÓN MILITAR

La evolución y organización superior de los grupos humanos que viven en un determinado territorio, haciendo posible la formación y consolidación de lazos de sangre, idioma, creencias e historia comunes, van permitiendo la formación de las naciones y las Sociedades. Paralelamente, desde el primer momento se hace necesario atender a la necesidad vital de proteger la comunidad de los intereses adversos que pueden afectarla en su vida y desarrollo, y ocuparse de conducirla hacia ciertas metas que permitan materializar las aspiraciones comunes. De allí nace el *Estado*, una de cuyas preocupaciones esenciales es la de *garantizar su seguridad*.

Para satisfacer esa necesidad, el Estado debe desarrollar la *función militar*.

La *respuesta orgánica* a esa función se concreta en los Ejércitos, en su sentido genérico, o las FF.AA., empleando una terminología actual. Ellos están integrados por ciudadanos que se especializan en las tareas de defensa para permitir que el resto de la comunidad pueda atender con el máximo de tranquilidad y eficiencia sus labores de paz y progreso.

Las FF.AA. forman parte integrante del Estado al cual protegen, y por su composición, están insertas en la sociedad, en la cual viven, a la que sirven y de la que se nutren. Sin embargo, la naturaleza de sus funciones les imprime ciertas características especiales.

*Conferencia en el Seminario "Significado y proyecciones de la reforma constitucional propuesta por el gobierno" realizado en la Universidad Bernardo O'Higgins el 28 de julio de 1992.

**Magister en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Teniente General (r), Ex Vicecomandante en Jefe del Ejército de Chile. Ex Miembro de la Junta de Gobierno.

2. LOS ACTUALES CONCEPTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política del Estado (CPE), es un *pacto* que articula todos los componentes de la Comunidad nacional, es decir, la Sociedad, el Estado, incluyendo los institutos armados, fijando sus áreas de acción y sus relaciones recíprocas, definiendo sus responsabilidades en cuanto a la obtención del Bien Común. La fuerza de una Constitución será mayor mientras más se haya enraizado en la conciencia de todos los ciudadanos, en especial de sus grupos directivos, es decir, mientras más se haya legitimado.

Las constituciones políticas de Chile, que siempre han hecho una somera referencia a lo que se llamaba la *fuerza pública*, decían: “La Fuerza Pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar”. Estos conceptos, como dice el jurista Alejandro Silva Bascañán “son consecuencia de una larga evolución que las fue precisando en las naciones que influyen en nuestro constitucionalismo, principalmente, en Francia, Inglaterra y Estados Unidos” (1). Al respecto el Art. 22 de la Carta de 1925, que tiene la misma redacción del Art. 148 (157) de la de 1833 y se origina en la Constitución francesa de 1791, reitera con la misma letra, la del año III (1795), la del año VIII (1799) y posteriormente la de 1848. En ellas, seguramente por dar conocidas las misiones de las FF.AA., éstas no se explicitan, pero sí se menciona la prevención de un posible desborde de sus funciones por parte de las mismas.

La CPE de 1980 es mucho más completa, en el sentido que no sólo fija las condiciones que deben cumplir los institutos armados, sino que señala, en su artículo 90, sus tres tareas esenciales.

Dice al respecto que:

- “*existen* para la defensa de la patria,
- *son esenciales* para la seguridad nacional y
- *garantizan* el orden institucional de la República”. Con respecto a esta tarea agrega, en el mismo artículo más adelante: “Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República” (2).

(1) Alejandro Silva Bascañán. Revista de Derecho Público, Vol. 1985, N° 37-38, pp. 121 y 122.

(2) CPE 1980, Art. 90.

Para cumplir esas misiones, dice la Carta Fundamental que ellas deben ser *disciplinadas, jerarquizadas, profesionales obedientes y no deliberantes*.

Las tres tareas constitucionales están íntimamente relacionadas. Así, por ejemplo; si se debilita la seguridad nacional, puede fallar la defensa del país, y en esa forma no se podrá garantizar el orden institucional, sea que la amenazada provenga desde el exterior o desde el interior de la nación.

3. GRADO DE COMPRENSIÓN POR LA CIUDADANÍA DE LAS TAREAS CONSTITUCIONALES

Con respecto a las funciones que cumplen las FF.AA., siempre hay en la opinión pública más de una controversia que aunque provenientes de sectores minoritarios deben ser conocidas y analizadas. Ellas tienen variadas motivaciones y orígenes.

En general la tarea de *defensa* es la menos discutida aunque no faltan las voces de los pacifistas, en general fáciles de rebatir por su escaso realismo.

La de *seguridad nacional*, aunque de una lógica y realidad evidente, ha sido tergiversada a veces por desconocimiento y otras con deliberada intencionalidad política o ideológica.

La de *garantizar el orden institucional*, que es la de más reciente explicitación constitucional, suele ser la que mayores resistencias provoca en algunos sectores interesados, más bien porque aparece taxativamente mencionada en el texto constitucional, ya que en la realidad de las cosas ella ha sido siempre una tarea que los cuerpos militares del Estado han cumplido por el sólo hecho de existir.

Con todo, en el constitucionalismo más maduro esta misión ha sido considerada de manera expresa: así ocurre por ejemplo en la de España de 1978; Brasil en la 1967; El Salvador en 1962 y Venezuela en la de 1961.

No nos engañemos: es el servicio a esta misión tutelar lo que se pretende debilitar, principalmente, con las mencionadas reformas constitucionales presentadas al Congreso.

4. LAS CRISIS INSTITUCIONALES

No es del caso que entre a detallar aquí el último quiebre institucional, que llegó a su clímax en septiembre de 1973. Pero sí debo señalar que con su intervención, entonces, las Fuerzas Armadas lograron —además de la paz y la recuperación integral del país— el orden institucional, dotando a la nación con una nueva CPE, la de 1980. Ésta, fue aprobada mayoritariamente por el país, permitiendo luego el sereno traspaso del poder a las autoridades elegidas por el pueblo. Gracias a ello el país ha entrado en una etapa de progreso que es ampliamente reconocida.

Del mismo modo, tanto desde las propias esferas del gobierno que hoy impulsa las reformas, como dentro y fuera del país, hay amplio consenso acerca del éxito del *proceso de transición*, y él se ha cumplido de acuerdo a las normas que la Constitución señala, apoyada y sostenida en las disposiciones que ahora se quiere modificar.

Es bueno recordar ahora, que el orden institucional puede ser alterado no sólo por las *Fuerzas Armadas*, ya que participan en su mantención —y eventualmente en su quiebre— además, el conjunto de instituciones que conforman *el Estado*, en especial el *Poder Ejecutivo*; el amplio espectro de elementos *que constituyen la sociedad*, incluyendo aquí *los partidos políticos*, y finalmente las Fuerzas Armadas y de Orden. El tiempo no permite entrar en detalles, pero todos los presentes conocen no sólo la Historia de Chile, sino la Universal y están leyendo a diario lo que sucede en el mundo y aún muy cerca de nosotros.

Es difícil que un hecho de esta gravedad se presente motivado por uno solo de estos factores —más bien se produce por la concatenación de elementos provenientes de más de uno de estos grupos o por la totalidad de ellos—. Cuando se crea un ambiente propicio para que esto suceda, es porque la situación disolvente los ha afectado gravemente en su conjunto.

Y aquí viene mi pregunta: ¿Por qué esa insistencia en cambiar las normas constitucionales que nos rigen, cuando además de recoger la propia y dolorosa experiencia nacional, nos ha permitido una transición exitosa, y ha proyectado al país hacia metas que todos, incluyendo los que propician las reformas, reconocen que son especialmente favorables?

Dada la seriedad de estas materias, descarto aspectos tan livianos como que el origen de la reforma provenga o radique en que la Constitución haya

sido aprobada en el gobierno militar; o porque forma parte de una promesa electoral. Podría tratarse entonces de un problema de desconfianza en las Fuerzas Armadas; y si de desconfianza se trata, bien se podría también suponer que estamos frente a un intento de eliminar los obstáculos para después cambiar la Constitución en la forma que se estime conveniente. Y como sabemos, el orden institucional no sólo puede ser alterado por las Fuerzas Armadas.

5. LAS MODIFICACIONES

Del conjunto de las reformas enviadas al Poder Legislativo, mi propósito es referirme a aquellas que afectan a las Fuerzas Armadas en forma más directa, aunque a propósito de esto quisiera decir que prácticamente todas ellas tienen influencia en el área de la Seguridad Nacional, y por esta vía comprometen a las otras tareas constitucionales de aquéllas.

En ese sentido opera, por ejemplo, una politización de organismos que por sus características están destinados a servir los intereses permanentemente de la nación. Igual observación vale al concentrar excesivos poderes en las manos del Jefe del Estado, rompiendo el equilibrio y balance que la Carta Fundamental establece y que contribuye a la conservación de la estabilidad institucional.

Sin embargo, me referiré tan sólo a tres materias que tienen directa incidencia en la Seguridad Nacional. Ellas son: el *Consejo* del mismo nombre; la *inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las ramas de la Defensa Nacional* y *Director General de Carabineros*, y *el Tribunal Constitucional*.

a) *La reforma que afecta al Consejo de Seguridad Nacional (CSN)*

Consiste en modificar su composición, integrando al Presidente de la Cámara de Diputados. Esto tiene como consecuencia automática colocar un total de cinco miembros civiles (Presidente de la República; Presidente de ambas ramas del Congreso; Presidente de la Corte Suprema y Contralor General de la República), frente a cuatro uniformados. Esta circunstancia podría adquirir importancia en el caso de que el Presidente de la República determinara pedir el apoyo del Consejo para solicitar el retiro de uno de los

Comandantes en Jefe o del Director General de Carabineros. Lo anterior, claro está, en el supuesto que los *cinco civiles, de tan variado origen estuvieran de acuerdo con él.*

Además, también podría tener importancia para el caso de desestimar o rechazar peticiones o sugerencias de los institutos armados, o adoptar cualquier medida contra los intereses de éstos.

Frente a lo anterior cabría argumentar lo siguiente:

El CSN es justamente uno de los órganos constitucionales que permite a las FF.AA. y Carabineros dar vida a su rol de “garantes del orden institucional”, haciendo oír su pensamiento por un canal formalmente establecido, sin que ello signifique salirse de su condición no deliberante. Constituye así “una válvula de escape” a sus inquietudes como organismos profesionales que desempeñan un rol vital en la vida del país. No es bueno, por lo tanto, disminuir el peso y significado que ellas tienen en el Consejo introduciendo un nuevo elemento ajeno a su condición, proveniente además de un área totalmente política.

Sin embargo, por la vía del número de votos, no se podría disminuir en la práctica la importancia que puede tener un planteamiento serio hecho por los representantes de los cuatro cuerpos armados, toda vez que no siendo un organismo principalmente resolutorio, se acepte o no lo propuesto por aquéllos, ello tendrá de todas maneras un significativo peso en la conducción de la política nacional, y sus consecuencias finales recaerán en el Jefe de Estado.

Así las cosas, fuera de aumentar la representación de un organismo esencialmente político en el CSN, esta modificación tiene más bien un significado teórico que práctico.

b) *La inamovilidad de los Comandantes en Jefe*

Esta reforma sí que tiene, a mi modo de ver, una real importancia, porque va a influir de lleno en el CSN, ya que afectará directamente la forma efectiva en que las instituciones armadas pueden cumplir su rol de garantes del orden institucional.

Además de las normas constitucionales y legales, y el respeto que se deben las personas y las autoridades entre sí, los Comandantes en Jefe y el Director General de Carabineros tienen actualmente absoluta tranquilidad

en que los planteamientos que puedan formular no hacen peligrar ni afectan su estabilidad funcionaria aunque fueran contrarios a los pensamientos e intereses políticos del Presidente de la República. En el caso de que se aceptara la reforma, éste podría pedir su retiro a aquel o aquellos Comandantes en Jefe o Director General que no concuerden con sus ideas, lo cual debilitará la firmeza con que éstos puedan plantear sus sugerencias y con ello se debilitará el rol de garantes del orden institucional. El cumplimiento de esta importante tarea requiere, ante todo, *independencia* para poder expresar con total claridad y sin limitaciones el pensamiento de la Institución bajo sus órdenes, dado que, huelga decirlo, la representación no es algo personal.

En caso de materializarse la reforma que se propone, los Comandantes en Jefe pasarían *a ser subordinados* directos del Presidente y la manifestación de sus opiniones carecería de la necesaria libertad para reflejar el punto de vista profesional del organismo representado. Se daría aquí la paradoja que, siendo éste un *Consejo de Seguridad*, los únicos sometidos a esta subordinación serían justamente las cabezas visibles de los cuerpos encargados de aquella, puesto que, como es natural, *ninguno de sus otros integrantes depende del Presidente de la República*.

Es la independencia de los miembros del Consejo *la condición que realmente da sentido a éste*, que de otra manera se transformaría en un simple comité, de alto nivel, para asesorar al Jefe del Estado. El nivel y la categoría de las autoridades que lo componen hace suponer —en un país como el nuestro— que sabrán hacer adecuado uso de esa autonomía de pensamiento y voluntad.

c) *La modificación de la composición del Tribunal Constitucional*

La reforma a este importante organismo consiste en reemplazar —de los siete miembros que lo integran— los dos que designaba el CSN por otros nombrados, uno por el Presidente de la República, que quedaría designando a dos, y otro por el Congreso Pleno, quedando así el Poder Legislativo encargado de la designación de dos. Los otros tres miembros del Tribunal Constitucional siguen siendo nominados por la Excelentísima Corte Suprema.

Las consecuencias de esto son, obviamente, al menos dos:

- se debilita la importancia del CSN,
- se aumenta la influencia de la política contingente en este organismo

decisivo para la estabilidad institucional, al integrarlo hasta cinco miembros procedentes de dos poderes del Estado que tienen una clara representación política, que a veces podrían actuar en el mismo sentido para protagonizar cambios profundos aunque coyunturales, enfrentando a los tres que representan intereses más permanentes. Actualmente esa proporción es de cinco a tres.

Preocupa especialmente que, aduciendo la representación de los poderes del Estado, se desconozca del todo la importancia de la *Seguridad Nacional*, que es una de las preocupaciones esenciales del Estado, y cuya presencia —no sólo multisectorial, sino total en la sociedad— es permanente. Ello se concreta puntualmente, en este caso, en la disminución de la importancia del CSN. Sobre lo que insistiremos más adelante.

d) *La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*

A primera vista esta materia estaría fuera de contexto en este tema, por tratarse de una ley. Yo, afirmo que no es así por dos razones:

- la primera, más bien de forma, deriva de que es una ley orgánica constitucional, y por lo tanto complementa la Carta Fundamental,
- la segunda, realmente de peso, porque de cambiarse esta ley en el sentido propuesto, afectaría en su esencia, en el fondo, todos los aspectos que se quieren modificar, favoreciendo completamente el sentido y dirección de las reformas propuestas, como lo explico a continuación.

Veamos primeramente de qué reforma se trata, para analizar después sus consecuencias. Sintetizando, podríamos decir:

La ley en cuestión da fundamento a la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, para que puedan cumplir sus tareas constitucionales, asegurando su disciplina, jerarquía, y la consecuente verticalidad del mando. Para lograr esto, se ha desarrollado y perfeccionado un sistema de administración de personal que conduce a lograr esas características y que son justamente las que norman la ley constitucional. De esa forma se evitan alteraciones y vicios que más de alguna vez se presentaron en el pasado.

Se trata de asegurar una *Carrera Profesional fundada en Escalafones* que se mueven a base de ciertos factores, que por razones de tiempo no puedo nombrar aquí, regulan la admisión, preparación, perfeccionamiento, ascen-

sos, destinaciones, premios, castigos y retiros, en suma la vida profesional del personal, realidad cuyo manejo constituye la esencia del *Mando Militar*, el "*Arte Profesional*" del oficial, y cuya responsabilidad va subiendo de nivel en nivel hasta llegar a Comandante en Jefe.

Actualmente el Jefe del Estado es quien finalmente aprueba y firma los ascensos, nombramientos y retiros del personal de las Instituciones, a *propósito del respectivo Comandante en Jefe*, quien es el que tiene todos los antecedentes para saber la justificación de las medidas, y *es además el responsable* de todos los aspectos y funciones que involucra el mando de la Institución, materias que él domina y conoce con mayores detalles. Cada escalón recibe los antecedentes del que le está subordinado. Así ellos se van perfeccionando y completando al agregársele los otros datos, hasta llegar al CJE, quien de ese modo los propone para la firma del Presidente de la República.

No está de más recordar que un procedimiento similar rige los nombramientos de otro estamento, la judicatura.

Pues bien, la modificación que se propone le daría al Jefe del Estado la posibilidad de realizar los ascensos, nombramientos y retiros de los Oficiales de las FF.AA. dejando constancia de "*haber oído*" a los respectivos Comandantes en Jefe. Y "*oír a los Comandantes en Jefe*", significa nada más que lo que la palabra señala. Ni siquiera significaría "*escuchar*". Menos aún actuar de acuerdo a lo que se le propone. ¿Y quiénes se lo proponen? Nada menos que quienes tienen todos los antecedentes, y en los altos niveles los conocen personalmente. Por último son los responsables de las instituciones, habiendo formado una vida entera en ellas.

¿Qué antecedentes puede tener el Presidente, por muy informado que esté, que sean imparciales, más completos y diferentes a los que quienes dirigen la institución a menos que no sean otros indirectos y muchas veces, por no decir casi siempre, influidos por determinadas ideas de política contingente?

De ese modo cada oficial sabría que su verdadero Jefe, quien decide sus destinos en la institución, no será ya su Comandante en Jefe, sino el Presidente de la República, ¿y, puede conocerlo a él el Jefe del Estado? *La respuesta es no* (salvo la excepción que confirma la regla). Entonces el conocimiento que aquél tenga sobre él, deberá provenir de otros medios ajenos al conducto regular. Ese es el momento en que todos sabrían que para hacer una carrera o mantenerse en ella, si bien valen los méritos profesionales (los

únicos que ahora cuentan) los realmente son decisivos serían otros, extrains-titucionales: la simpatía de los políticos.

Se produce entonces la doble subordinación, la pérdida de la cohesión y la caída de los niveles militares profesionales. El Ejército tuvo esa triste experiencia en las dos primeras décadas de este siglo, en especial. Escuchémoslo de boca de un General de la época, don Juan Pablo Bennett (“la revolución del 05 de septiembre de 1924”) cuando recuerda a un diputado de entonces, decir a propósito de la designación de un Comandante de Regimiento a su zona: “*Eso, yo no lo permito, no se me ha consultado*” (3).

Por lo demás, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, y según principios de orden público con larga data, el Presidente de la República sólo tiene atribuciones para remover directa y personalmente a los altos funcionarios de su exclusiva confianza, como por ejemplo, sus Ministros de Estado.

Cada órgano en la Administración del Estado, civil o militar, tiene una organización propia, regulada objetivamente por el Derecho, que garantiza lo que se conoce como “Carrera Funcionaria”: esta es una diferencia democrática esencial entre el régimen republicano y la monarquía absoluta.

¿Por qué, entonces, el personal de las FFAA., y en concreto sus mandos superiores, constituirían una excepción al principio general, y sus carreras dependerían de la voluntad presidencial?

Veamos ahora cuáles son las consecuencias en la parte constitucional de la reforma de la “Ley Orgánica de las FFAA.” Yo diría, para sintetizar, que se refieren a la politización de las FFAA. y al CSN.

Huelga decir que si las instituciones se politizan, dejan de cumplir las cinco condiciones que expresamente les señala la Constitución (jerarquizadas, disciplinadas, no deliberantes, etc.).

Veamos ahora otra, que es más sutil. Antes de hacerlo hagamos presente que sería altamente injusto adelantar un posible cargo gratuito a un Jefe de Estado determinado suponiendo intenciones, pero las disposiciones legales son frías, impersonales y de aplicación permanente.

Si un Jefe de Estado dispone del poder de llamar a retiro sólo “oyendo” al Comandante en Jefe, podría llamar a todos aquellos que SEGÚN SUS INFOR-

(3) TCL Eduardo Aldunate “*Las FFAA. de Chile 1891-1973 en Defensa del Consenso Nacional*”.

MACIONES no sean políticamente convenientes, conformando una cúpula de cinco oficiales generales afines a sus ideas, para elegir de allí al Comandante en Jefe de la institución. Así podría tener un CSN que jamás le plantee problemas e inconvenientes para sus intereses políticos contingentes.

Si además de la modificación de esta ley, se cambia la composición del Consejo y se termina con la mal llamada “inamovilidad” de los Comandantes en Jefe y Director General de Carabineros (pues como sabemos no es tal) se podrá comprender que la importancia del CSN quede reducida a su mínima expresión, mirándola a futuro. Es casi tan grave como bajar el quórum para modificar la Constitución. Se abren las compuertas para cualquier cambio en la vida institucional. Son, diríamos abusando una vez más del término, de influencia estratégica.

Es que en el fondo aquí están en la mira, para desaparecer, el CSN y el rol de “garantes del orden institucional” del Art. 90 de la CPE.

Me resulta difícil comprender ambas cosas.

La creación del CSN ha sido un gran avance institucional, ya que representa un medio constitucional que conforma una instancia reguladora para permitir a las FF.AA. y Carabineros de Chile, hacer las sugerencias que estimen necesarias para salvaguardar la seguridad nacional y el orden institucional. Por lo tanto, el Consejo es también una garantía para el poder político para trazar a los cuerpos militares una senda constitucional a seguir, para idealmente prevenir, o enfrentar, graves crisis que afecten a la nación. De no existir, las FF.AA. tendrían —en esas oportunidades— que intervenir directamente en el área política, produciendo de hecho el quiebre que tratan de evitar. En síntesis: *el CSN no es resolutivo. Es consultivo. Pero no por eso debe ser anodino o inoperante.*

Y el otro aspecto que tanto preocupa a algunos, es el del *rol de garantes del orden institucional*, en el texto de la Constitución, que transformaría a los institutos armados en un poder tutelar en la vida nacional. La verdad es que es dicha función la que inspira y le ha dado existencia legal al CSN. El fundamento de su existencia está en que las FF.AA. existen, cualquiera que sea la forma que adquieran, y que son una realidad insoslayable desde siempre y muy especialmente hoy. Siendo así disponen del monopolio de la fuerza legítima subordinada al orden constitucional del Estado. La mantención del orden institucional la realizan por presencia, y de acuerdo a las disposiciones que el Estado posee para regular su empleo. Cuando se producen graves crisis que amenazan no sólo al Estado sino a los valores e intereses permanentes

de la nación, ellas deben intervenir para reconducir la vida institucional por el camino del orden y respeto mutuo. Es decir para restablecer el orden institucional perdido.

Suele argumentarse con gran frecuencia que en otros países las cosas son de otra manera. Cada país tiene su propia experiencia y Chile tiene la propia, una larga y dolorosa experiencia que no conviene —ni nadie desea— repetir.

Suele argumentarse que antes las cosas eran de otra manera, pero los que así discurren se guardan con cuidado de decir cómo y en qué terminaron.

Se dice que el hombre es el único ser que tropieza dos veces en la misma piedra. Pero otra cosa, y peor aún, es pedir que se coloque de expreso una piedra en el camino para ir a tropezar en ella.

En suma —y con esto concluiré mi exposición— desde el punto de vista de la defensa, la seguridad nacional y la estabilidad del orden institucional de la República, no conviene que se aprueben las mencionadas reformas constitucionales, toda vez que las causas que las originan distan de haber sido superadas. Las disposiciones constitucionales existentes son adecuadas y no se visualizan razones para modificarlas.