

Las Fuerzas Armadas, la Política y la Nueva Constitución en Chile



*Galo Eidelstein Silber,
Ingeniero Civil y Psicólogo,
Magister en Seguridad y Defensa*



Introducción

Si comparamos el proceso de formación de las nacionalidades en el mundo, a partir de las cuales surgen los Estados-naciones, veremos que, en las naciones europeas, el hecho fundamental de la constitución de la vida nacional no es la hazaña militar. A lo más, lo militar se constituye en el hecho que consolida los Estados burgueses, pero no las nacionalidades, cuya formación es anterior a ese Estado. Los “padres de la patria” en aquellos países (si es que existe ese concepto), no son nunca los héroes militares.

En nuestro país (como en casi toda Latinoamérica), el proceso de surgimiento del Estado y la nacionalidad (una vez marginados de esta a los pueblos originarios) se confunden y se cristaliza nítidamente en la hazaña militar del ejército. Así, nuestras FF.AA. surgen no sólo encarnando los intereses de una clase, sino que, transmutando esos intereses particulares en generales, se sienten depositarias de un llamado “ser nacional”.

Por otra parte, tales imágenes se identificarán con un orden estable, con un Estado visto como un bloque sin fisuras. Por esta razón, apenas el poder civil muestra sus contradicciones y el Estado se presenta no ya como uno, sino desgarrado por particularidades y partidos, las FF.AA. sentirán que su propia razón de ser institucional entra en crisis. Para estas, no hay poder al que deban estar sometidas, si no es un poder unívoco, no contradictorio. Toda forma política asentada en la oposición de contrarios dentro del Estado les parecerá subversiva de las únicas condiciones en las cuales deben ser subordinadas al poder civil.

El “ser nacional” de Chile

Si miramos la estrategia que siguió la derecha en la época de la Unidad Popular, a partir de 1970 cuando toma la decisión del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, nos sorprende lo poco numerosas que fueron las acciones armadas que realizaron los grupos fascistas. La agrupación Patria y Libertad de la época, nunca alcanzó el rango de comando militar. La razón de ello es que la estrategia general de la derecha fue dar un golpe de Estado con las FF.AA. en su conjunto. Incorporar a la lucha armada a otros sectores, chocaba con su consideración de representar el “ser nacional” como indiviso y de esta manera se consiguió transfigurar la lucha de clases, por la lucha y el rescate del supuesto “ser nacional” en peligro, por el único ente que podía llevar a cabo esta labor, aquel que era depositario de ese “ser nacional”.

El “ser nacional” es un mito. Si bien aparenta ser un ente prístino y neutral, no es nada más que la máscara que adopta el ejercicio del poder de las clases dominantes. Ese ser nacional indiviso, con un interés único de ser el depositario del “alma” de un pueblo y de su historia, es una entelequia que, en última instancia, no solo se construye supeditado a los intereses del latifundio en el pasado y a los de la gran burguesía nacional ahora, sino que, además, desde su origen, incluso antes de la actual era de globalización, ha sido funcional a los grandes intereses de la burguesía transnacional.

El reflejo más patente de esta situación

han sido los lazos de “amistad” cultivados por el depositario de este “ser nacional”, o sea nuestras FF.AA., con la gran potencia del Norte y su gran política geoestratégica. En el pasado reciente fue no solo el apoyo, sino la organización del golpe de Estado de 1973 por parte de EE.UU. En el día de hoy, el ejemplo más notable y paradójico de esta situación, es la participación de nuestras FF.AA. en el RIMPAC (Rim of the Pacific Exercise) 2020, que es el más grande ejercicio de guerra en el mundo, que se realizará a mediados del próximo año, y que es un ejercicio militar conjunto en el Océano Pacífico que se realiza cada dos años, con las fuerzas militares de EE.UU. y muchos otros países de la cuenca del Pacífico y de otras regiones del mundo, y cuyo objetivo fundamental no confesado, es desarrollar una política de disuasión ante la política de China en este océano (hay que decir que se ha invitado a participar de China algunas veces, pero ha sido bajo gran tensión). Vale decir, nos unimos a la política geoestratégica de EE.UU. en la región, contra nuestro principal aliado comercial hoy día que es China.

Los pilares de la Constitución de 1980 en Chile y el rol de las FF.AA.

El programa establecido por el gobierno de la Unidad Popular a partir de 1970, propugnaba una profundización de la democracia en la sociedad chilena mediante un conjunto de grandes cambios estructurales, dirección en la que se dieron pasos significativos y con gran apoyo popular. El grupo

económico y político dominante hasta ese entonces estaba en un franco antagonismo con ese programa y un cambio que pusiera a este grupo económico dominante nuevamente a la cabeza del cuerpo social no podía hacerse por vías democráticas, sino por un golpe de fuerza. Esto lo entendió muy tempranamente ese conglomerado de poder, que conspiró desde antes de asumir Allende, su estrategia golpista. Este proceso, de ser exitoso, pasaba por la fundación de una nueva institucionalidad, que en algún momento quedaría reflejada en una nueva Carta Constitucional.

Los temas matrices que traducen los principios inspiradores de la Constitución dictada en 1980 en Chile por el régimen militar, podemos caracterizarlos de la siguiente manera:

1. En primer lugar, la concentración del poder político, orientado y funcional a minorías de gran poder económico a nivel nacional e internacional.
2. En segundo lugar y como consecuencia directa de lo anterior, la discrecionalidad en el ejercicio del poder.
3. La destrucción del tejido social y de las organizaciones sociales en general y la falta de participación ciudadana. Como consecuencia directa se desata la dinámica de la exclusión.
4. La desprotección de los derechos fundamentales de la persona humana, que se expresan en la falta de derechos en el terreno social, económico y político.
5. La actitud de confrontación con que la

autoridad se ha definido frente a sectores mayoritarios del país.

Me parece interesante contrastar este marco descrito con el que caracterizó el jurista Hernán Montealegre en 1980¹. Este pone como primer punto en la caracterización de esa Constitución, el “carácter militar del régimen”, en segundo lugar, lo que él llama “la concentración del poder público”, y más adelante sigue con una caracterización similar a la que he presentado ahora. A mi entender y valorando ese documento surgido al fragor de las batallas por la democracia, ese orden de la exposición presentado por Montealegre y el contenido que sugiere, puede inducir una interpretación distorsionada de la realidad de ese régimen.

Que en Chile desde el golpe de Estado del año 1973 hasta 1990, los cargos en los organismos de mayor rango del Estado y en particular sus órganos ejecutivos estuvieran compuestos en su gran mayoría por militares o por personeros de su plena confianza, no es discutible. Sin embargo, internémonos un poco más en ese cuadro general.

Hoy día podemos afirmar que, más que hablar de un golpe militar, que sin duda lo fue desde el punto de vista del fenómeno, podemos afirmar entonces que el golpe fue decidido, promovido, preparado y financiado por el bloque económico dominante en el poder, con una estrategia que se había incubado por lo menos desde el

¹ Montealegre K., Hernán., Conferencia dictada en la Parroquia Universitaria el 21 de Agosto de 1980



año 1970 y que utilizó como brazo armado a las FFAA de Chile, las cuales, en 1973, no tenían ningún proyecto propio, ni militar ni de otra índole, para gobernar al país. Sin esta aclaración, se vuelve confusa la afirmación de que el rasgo principal y dominante del régimen era su carácter militar.

Si tomamos en cuenta los cinco rasgos principales señalados, que caracterizarían a ese régimen, podemos afirmar que, el cuadro socio-político que existía en el momento de la promulgación de la Constitución de 1980, se prolonga en ese cuerpo constitucional. También podemos apreciar que ese cuerpo constitucional luego de sus modificaciones posteriores, en el año 2005, sigue presentando los ecos de esa génesis traumática y que se prolongan hasta hoy, manteniendo de una u otra manera esos mismos principios inspiradores, los cuales ahora podríamos describir de la siguiente manera:

- 1) Concentración del poder político y económico. Se mantiene la dinámica de desmembramiento y debilitamiento de las organizaciones sociales.
- 2) Excesiva concentración de poder en el Ejecutivo. Se le confiere enormes facultades en el orden económico, político y legislativo, tiene la iniciativa de la gestación de las leyes y en el terreno económico la priorización es absoluta. De igual modo tiene la prerrogativa en varios aspectos de los estados de excepción, que pueden obstaculizar el debido resguardo de los derechos humanos fundamentales.
- 3) Falta de participación ciudadana en

todo tipo de decisiones y en particular su falta de participación en la conducción de los asuntos públicos.

4) Desprotección social. Grandes falencias en cuanto al derecho al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación, al derecho a un nivel de vida digno. Desprotección en cuanto a los derechos generales del mundo laboral y sindical.

El tema de la seguridad nacional, de la seguridad exterior e interior, la política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas, no es ajena a todo este cuadro descrito y no puede resolverse fuera de él. El que nuestra actual Constitución contenga artículos que aluden al rol de las Fuerzas Armadas, no es más que el reflejo de los principios inspiradores, caracterizados por la exclusión aguda y de su correlato necesario que es la exhibición de los mecanismos de fuerza que la acompañan.

Si se analiza con un poco de profundidad el rol de las Fuerzas Armadas durante la dictadura militar en Chile, se verá que jugaron un papel bastante mediocre en cuanto a la defensa nacional. No hay un rol de las Fuerzas Armadas en la defensa de un proyecto verdaderamente nacional. Más bien se les asignó el rol de defender a un pequeño grupo que detentaba el poder económico, en conjunto con la poco honrosa misión de organizar y ejecutar la represión en el país.

En este caso era evidente que, en el terreno político y económico, las directrices correspondían a las impulsadas por los grandes conglomerados de poder económico en el mundo y que posteriormente, desde fines

de los 80 y comienzo de los 90, se llamó el “Consenso de Washington”, y que la gran concentración del poder político no era más que la otra cara de la gran concentración del poder económico que lo sostenía. Lo mismo se puede afirmar del resto de los aspectos de la administración del Estado en la dictadura.

Por otra parte, una propuesta constitucional lleva siempre los colores de quien la enarbola, no existe una Constitución neutra que regule la vida social. Si convenimos que en ésta tienen lugar los principios inspiradores del grupo dominante en cierta etapa del desarrollo social, convenimos que lo que allí se deposita son un conjunto de señales para el devenir socio-político. Si nos inscribimos en una perspectiva de cambio social marcada por profundas transformaciones socioeconómicas, necesariamente una propuesta de Constitución debe contener los espacios que permitan el juego social necesario para posibilitar esos cambios. Sin embargo, no se puede poner la carreta delante de los bueyes, la imposición de un cambio en la estructura socio-económica, debe sustentarse en una fuerza social que los impulse y no en un cambio constitucional previo, hecho por secretaría.

No obstante lo anterior, el proponer un modelo a seguir no está demás y forma parte del abanico de propuestas que permitan conformar un amplio referente político por el cambio social.

Antes de seguir adelante, es interesante comparar algunos casos que muestran

cuán diferentes pueden lucir las soluciones para abordar el tema institucional.

Otras institucionalidades

En los cuerpos legales de los diferentes estados, se destacan aspectos que tienen una prevalencia sobre el resto y estos quedan plasmados en la Constitución Política de la República. El establecimiento de un nuevo régimen pareciera exigir una declaración que resguarde a través de una palabra escrita, su intención de vivir hasta la eternidad. No obstante que algunas constituciones proponen mecanismos razonables que permiten su modificación, de todos modos no dejan de suponer y expresar, que hay aspectos que se deben transformar en leyes supremas, con valor superior a las demás, que identificarían la idiosincrasia, la historia de la nación y que por lo tanto debieran trascender por largos períodos históricos. Estos aspectos más generales y que lucen como ahistóricos, en realidad han incorporado fundamentalmente los intereses de grupos de mayor poder, aunque también y en un grado menor, algunos intereses que normalmente la lucha de otros sectores han ido arrancando a esos grupos hegemónicos a través de la historia y que de todos modos, normalmente se han hecho funcionales a la gobernabilidad y al desarrollo del nuevo régimen.

Un cuerpo legal privilegiado, que es depositario del resultado de esa lucha diaria y permanente entre los intereses antagónicos del cuerpo social, es justamente la Constitución de una República. Sin embargo esto no debe mover a equivocación,

los pilares básicos de esta norma legal no se establece como un promedio entre los intereses de los distintos grupos sociales, sino que mediante la imposición violenta de quien ha logrado el poder y la hegemonía política en cada momento histórico. Una nueva Constitución siempre surge con una victoria (y con la derrota correspondiente) de un sector o un bloque plurisectorial de la sociedad, sobre otro. Lo anterior, no impide que en esos cuerpos legales estén representados algunos intereses de otros sectores de la sociedad, pero que serán secundarios en relación a los primeros.

El cómo esos intereses particulares del bloque en el poder pueden lucir como intereses generales de una sociedad, no es tema de este trabajo, sólo diremos que se presenta con el ropaje del "bien común". De este modo, los principales objetivos de los grupos dominantes se visten como ropaje para toda la nación. Un ejemplo interesante de eso es la declaración de "igualdad, libertad y fraternidad" de los revolucionarios franceses. De estos conceptos, sólo el segundo era viable y operacionizable en esa sociedad, pues la libertad política, vale decir la libertad de los siervos del yugo feudal, era una condición para el ulterior desarrollo del capitalismo y la burguesía, y como tal, se hizo efectiva. Lo interesante a destacar aquí, es que ese objetivo no aparece como lo que es, vale decir, como la condición para el desarrollo de las bases del nuevo régimen, sino como un valor universal, como la libertad en general.

Con estas breves consideraciones de base,

analicemos el tema de la defensa y de las FF.AA. y su inclusión en algún cuerpo legal y en particular la pertinencia de su alojamiento en la Constitución Política del Estado.

Probablemente, junto con definir el objetivo central de las FF.AA. de un país democrático, vale decir la defensa del territorio ante una agresión extranjera, deberían estar reglados los aspectos que atañen a su conducción y supeditación de estas instituciones a los poderes democráticos. El logro de una conducción efectiva y el necesario control por parte de los organismos democráticos no es un problema que se pueda abordar de manera independiente del devenir político en su totalidad. No se logra eligiendo adecuadamente o cambiando las personas que componen y dirigen a estas instituciones armadas, ni cambiando su normativa interna, ni siquiera cambiando su representación en una Constitución, aunque el uso de esos expedientes puedan ser imprescindibles en algún momento dado. La conducción real y la supeditación, siempre va a ser el resultado de un proceso cuya deriva discurre por caminos muy diferentes.

En el fondo, la norma jurídica, esté o no enmarcada en una Constitución, es sólo un medio administrativo, el cual obedece en definitiva al marco político general determinado por el devenir de la correlación de fuerzas que actúan al interior de la sociedad. No se debe desprender de lo anterior, que una nueva Constitución no es relevante, sino que se debe comprender

que una nueva Constitución o un nuevo ordenamiento jurídico, es el resultado de una relevante conmoción social, de la cual ese ordenamiento jurídico es su resultado.

Inglaterra e Israel

Es pertinente destacar que en la actualidad existen dos estados, Inglaterra e Israel, en que no aparece el tema de la defensa o el de las fuerza armadas en su Constitución, por la sencilla razón de que esos estados no tienen Constitución.

Es evidente que no por ello, esos estados carecen de una política y una práctica de la defensa, por el contrario, no sólo poseen fuerzas armadas que están dentro de las más poderosas del mundo, sino que además su política de defensa es integral y abarca un inmenso espectro de la vida social. Como casi todos los países también, no han faltado en ellos, épocas de grandes conquistas democráticas para el pueblo y también épocas oscuras como la que vive hoy día Inglaterra con el Brexit, e Israel con un gobierno que ha promovido y puesto en vigencia una nueva ley de nacionalidades que agudiza la situación de inequidad contra los palestinos en un Estado de apartheid y por otra parte impone su voluntad violenta en los territorios ocupados violando la normativa internacional que le asignó su territorio en el año 1948.

También hay que decir que en la mayoría de los países europeos, el tema de las fuerzas armadas no aparece en sus constituciones. Lo que sí se evidencia es que tanto Inglaterra, Israel y cualquier otro Estado del orbe, disponen de cuerpos legales jerar-

quizados, entre los cuales hay uno o algunos que se destacan por ser los que sientan las bases o pilares del régimen político.

Es interesante analizar algunas características pertinentes al objetivo de este artículo, del ordenamiento jurídico de estos dos estados.

El modelo del Reino Unido se basa en primer lugar en el "derecho estatutario", que alcanzan su rango de importancia o generalidad sólo por razones de la materia que tratan. Entre los más importantes podemos nombrar su Carta Magna del año 1215, que protege a la comunidad frente a la corona, la Declaración de los Derechos Fundamentales (Bill of Rights) del año 1689, que amplía los poderes del Parlamento y el Acta de la Reforma (Reform Act) del año 1832, que modifica el sistema de representación parlamentaria. Otros juristas agregan a los anteriores, la Petición de Derechos (Petition Rights) del año 1628, la Ley de Modificación del Habeas Corpus (Habeas Corpus Amendment Act) del año 1679, la Ley de Instauración (Act of Settlement) del año 1701, el Estatuto de Westminster (Statute of Westminster) del año 1931 y las Leyes Parlamentarias (Parliament Acts) de los años 1911 y 1949².

En el caso de Israel, tampoco existe una Constitución pero existe una jerarquización en la cual destaca como fuente principal la llamada Legislación Primaria. También existe una Legislación Secundaria que es de menor rango que la anterior y que

² Bustamante, Juan José, <http://www.scribd.com/doc/2268151/Derecho-Cosntitucional-I-El-Parlamento-Ingles>

como veremos es el lugar donde se trata el tema de las fuerzas armadas.

La Legislación Primaria está formada por cuatro tipos de leyes: Las Leyes del Parlamento Israelí, las leyes dictadas durante los meses del Consejo Temporario del Estado³, las llamadas Ordenanzas Mandatorias, que son leyes establecidas durante el Mandato Británico sobre Palestina y que no fueran anuladas por posteriores leyes israelíes y las Leyes Básicas. Estas últimas también son dictadas por el Parlamento y tienen supuestamente un estatus superior a las otras tres fuentes de la legislación primaria y establecen las normas generales que serán desarrolladas por las leyes comunes.

En la Legislación Secundaria, que como dijimos es de una jerarquía menor, se sitúan todas aquellas normas establecidas por cuerpos administrativos como los ministerios del Poder Ejecutivo, o por cuerpos administrativos que recibieron el poder de emitir dichas normas, las cuales tienen la facultad de comprometer a la población siempre y cuando no contradigan una Ley Primaria. La principal fuente de la Legislación Secundaria son las leyes dictadas por el Gobierno o por los ministerios del Poder Ejecutivo, que se conocen como "Reglamentos". Otra fuente son las órdenes dadas por el Ejército israelí, las cuales se conocen como "Mandatos". Los consejos regionales, o las municipalidades también poseen el poder de dictaminar leyes, las cuales, al igual que los Reglamentos del Poder Ejecu-

tivo o los Mandatos del ejército, disfrutaban del poder jurídico que les otorgó el Parlamento para establecer normas. Todo esto, siempre y cuando no contradigan leyes del propio Parlamento.

De esta manera toda la legislación referida a la defensa y a las fuerzas armadas en el caso israelí, son parte de la Legislación Secundaria⁴.

Es interesante hacer notar que una de las razones que se adujeron para no dictar una Constitución en los momentos del establecimiento del Estado de Israel, fue que se esperaba una gran inmigración de los judíos de todo el mundo y que por lo tanto no podía fijarse un tal cuerpo legal sin la participación e integración previa de esa mayoría.

He citado con cierta extensión el caso del Reino Unido y de Israel, pues muestran la variedad y los colores que pueden adoptar los diferentes cuerpos legales que acompañan el desenvolvimiento social. En el mundo existen países con cuerpos legales con aspectos dispersos e incluso contradictorios y, por otra parte, países con cuerpos legales coherentes y homogéneos, también se dan estas dicotomías en un mismo país, pero en diferentes períodos históricos.

Estas aparentes anomalías no hacen otra cosa que representar la interrelación de los distintos sectores en pugna y su historia. Los primeros, o sea aquellos cuerpos legales menos estructurados, pueden representar un mayor peso de distintos estamentos sociales con sus diferentes intereses en el

³ Organismo creado en el momento del establecimiento del estado en 1948

⁴ Tasgal, Gabriel Ben, <http://www.wzo.org.il/es/recursos/view.asp?id=1086>

cuerpo legal, en cambio los segundos, los que tienen cuerpos legales absolutamente coherentes y lógicos, lo que pareciera un ideal a alcanzar en una democracia, normalmente representa la imposición de una visión única sustentada por una clase dominante despótica que ha impuesto a sangre y fuego una refundación drástica, tal como ocurrió en Chile con la Constitución del año 1980.

Se desprende de lo anterior, que no existe la necesidad per-se, de ubicar el tema de la defensa o de las fuerzas armadas en un cuerpo Constitucional. Más aún, el propio cuerpo Constitucional es una opción o el resultado del devenir histórico.

Lo anterior no significa que estemos planteando que no debemos tener una Constitución ni que las FF. AA no aparezcan de algún modo en ella, sino que es importante comprender que no hay patrones “naturales” para definir una institucionalidad. Esta puede ser re-creada sobre bases muy diferentes a lo que fue en el pasado, lo cual no sorprendería si de lo que se trata es de pasar de una “Constitución tutelada” a una libremente discutida y elegida por una gran comunidad participativa, como es el caso en Chile hoy.

Por otra parte, podemos agregar que, tampoco asegura el fiel cumplimiento de los deberes constitucionales de las fuerzas armadas, una legalidad que las encasille en un tal cuerpo legal, ni tampoco asegura que su presencia en la Constitución evite que eventualmente usurpen la soberanía como ocurrió en nuestro país.

En tercer lugar, se puede plantear que la ubicación de uno u otro tema en un cuerpo Constitucional o en las leyes de menor rango reflejan los diversos objetivos políticos del bloque dominante.

¿Qué interesa a una clase dominante dejar incorporado en un cuerpo constitucional o en un ordenamiento legal de carácter superior?

En primer lugar y muy por sobre cualquier otro objetivo, interesa dejar plasmados los principios inspiradores del régimen, en otras palabras, resguardar y perpetuar el núcleo básico de los intereses que lo sustentan, presentar estos fundamentos como siendo parte del interés común de todo el cuerpo social y dar coherencia al resto de la legislación con esos principios inspiradores.

Luego normalmente se desprenden impregnadas de estos principios, las definiciones de los poderes del Estado, las principales instituciones de gobierno y su interrelación entre este sistema y los ciudadanos. Además, dependiendo del grado de democratización que ha alcanzado determinada sociedad y el empoderamiento de sus distintos sectores sociales, se agregan las funcionalidades y limitaciones de los poderes del Estado, y, por otra parte, los deberes, derechos y libertades del individuo.

Seguridad Nacional, Nación y Soberanía en Chile

En nuestra actual Constitución en su Artículo 101 plantea que: “Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas

única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.

También en su Artículo 1 se plantea que “... Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional...”

Y en su Artículo 5, que “La soberanía reside esencialmente en la Nación...”

Veamos qué puede haber detrás de los conceptos de seguridad nacional, nación y soberanía.

Una invasión armada de una potencia extranjera, efectivamente pone en peligro a la patria. Normalmente, para “un ciudadano común” parece necesario salir en la defensa de este Estado propio invadido y efectivamente eso es lo que hay que hacer. Pero las cosas no son tan simples, pues contiene una gran cantidad de aristas que vale la pena relevar.

Quizás la primera pregunta que hay que hacerse es ¿qué significa realmente la defensa de la patria, si no es en el contexto de los intereses en juego que habría que defender? La mal llamada “Guerra del Pacífico” de 1879 (que en todo caso fue más una guerra de carácter agresivo que de carácter defensivo), ¿fue en defensa de la patria o en defensa de los intereses de grandes compañías salitreras inglesas?

¿Qué significa, en una situación de invasión de una potencia extranjera, el llamar a una etnia saqueada y marginada por esta patria, como lo es el pueblo mapuche, que vaya en defensa de esa patria invadida?

¿Y qué del caso en que esa etnia o un grupo social, cualquiera sea su origen, participa en la defensa de un Estado, pero no precisamente para defender a la patria actual, sino para sentar las bases de una nueva patria, luego de una eventual victoria?

¿Y qué, del caso de un grupo social, que, al margen del Estado, defiende lo que considera la soberanía, luchando contra la enajenación de las riquezas básicas por parte de un Estado dominado por grandes intereses transnacionales?

Podemos hacernos también otro tipo de preguntas, como por ejemplo: la Unión Europea, con su integración socio-económica, ¿pone en peligro a la patria francesa?, ¿se pone en peligro la continuación de la vida propia que venía sucediendo hasta ahora, al transformarla en una vida compartida con otra multitud de naciones que, tarde o temprano, quizás también se extinguirán en el proceso? El caso del Estado español es también muy instructivo, ¿podemos considerar en ese caso que el Estado reside en la nación? O más bien el Estado reside allí en un conjunto de intereses geoestratégicos de un conglomerado de poder que impide la independencia de Cataluña.

¿Qué hay que entender por nacionalidad en este caso? ¿Los pueblos originarios son considerados parte de nuestra nación? Si así fuera se estaría infringiendo el significado de nación, si esta la entendemos como un grupo social con una historia, una cultura y un desarrollo socio-económico común. ¿Habría que considerar una multina-

cionalidad en nuestro caso? ¿Y qué hay de las nacionalidades que son transversales a más de un Estado, como son las etnias originarias de América?

En nuestro país se caracteriza a los mapuches como etnia, no como nación, pues el concepto de nación está ligado, no sin intención, al de Estado (Estado-nación), sin ser necesario. Esta ligazón obedece al interés del bloque dominante de homogenizar el país, de modo de construir un imaginario propicio para fijar los fundamentos más generales del Estado alrededor de un grupo de principios inspiradores únicos y funcionales a los grandes intereses. De esta manera pueden afirmar que la soberanía reside en la nación, y se pueden fijar objetivos nacionales homogéneos a esos intereses dominantes.

Vemos entonces que tener como principio inspirador la permanencia de la nación, ya es un problema.

A partir del siglo XX y más aún en nuestra actual época de globalización, se ha acentuado la idea según la cual la conceptualización de la defensa tiene que ver, más que con un tema militar, con un tema político general. Involucra al conjunto del Estado y su población. Hoy (como ayer), el conflicto se dirime no solo en el campo militar, sino además en el campo diplomático, en la política interior y en el terreno económico, por citar los cuatro campos de acción que se consideran en la configuración estratégica de los estados en la actualidad.

Los grandes objetivos nacionales hoy día, tienen que ver con grandes acuerdos regionales y con las características propias

de inserción internacional de cada Estado. De este modo, dejar en las manos de las fuerzas armadas, o en manos del "Ministerio encargado de la Defensa Nacional" la defensa nacional, como plantea nuestra actual Constitución, es un planteamiento extremadamente reductor.

El capitalismo en su época de conformación creó Estados y también creó y transformó naciones en este proceso, también se defendió de la injerencia de otros Estados. Esa misma estatalidad y la nacionalidad que muchas veces la acompaña, no dudó en modificarse, como ocurre en esta era global. Hoy día la dinámica socio-económica lo empuja a llegar a acuerdos regionales que conformen poderosos bloques de poder, como por ejemplo la Unión Europea, donde la soberanía va teniendo otros tonos y dentro de los cuales la defensa es un tema regional y no sólo nacional.

En nuestra América, los grandes conglomerados de poder de la potencia del Norte, han intentado por todos los medios impedir acuerdos regionales de integración (cuando no está su participación obviamente), pero probablemente una integración independiente sea el camino de emancipación para nuestros Estados subdesarrollados. ¿Cómo se da cabida a estos grandes cambios que están ad portas, en un cuerpo constitucional?

Estatus de las Fuerzas Armadas y la Constitución

En mi opinión, el tema de la defensa y de las fuerzas armadas, desde su concepto, no

son sustanciales a los principios inspiradores, son medios para lograr fines, y como tales son de un rango menor que aquellos. Es interesante hacer aquí una breve disquisición acerca de los medios y los fines en relación a los organismos del Estado.

En principio, el Parlamento también es un medio, no obstante, ostenta el rango de primer nivel entre sus organismos. Este rol privilegiado entre los medios, se lo otorga el hecho de ser producto de la elección popular y esto le confiere no sólo el estatus de ser un medio de representación, sino también el de fin, pues es uno de los productos más significativos de la lucha de poderes que se dirimen al interior del Estado. Claramente, las Fuerzas Armadas, en tanto medio, no ostentan este estatus. Es por ello que en cuanto a su política y orgánica, no basta declarar que deben estar supeditadas al poder civil, ya vimos que, en el caso de la dictadura establecida en Chile a partir de 1973, ese régimen y las Fuerzas Armadas, también estuvieron supeditados a un poder civil.

En realidad, para ser más exactos aún, habría que decir que estuvieron supeditadas al pequeño grupo dominante, con gran base económica y de la cual se puede decir que es totalmente irrelevante cuán civiles o militares pudieran haber sido, pues su definición en el entramado social no se determina por la profesión de sus integrantes, sino por el conjunto de intereses que defienden, por la relación de propiedad que estos tienen con grandes medios de producción, con los instrumentos financieros, con el tipo de inserción en la trama in-

ternacional, en definitiva, por su capacidad económica y poder que ostentaban.

Las Fuerzas Armadas, en cambio, deben estar integradas a la sociedad y deben estar supeditadas a los organismos democráticos del poder, poder Ejecutivo, poder Legislativo, poder Judicial y organismos como la Contraloría General de la República, no deben estar sometidas a nada, sino que simplemente deben ser funcionales a las expresiones democráticas. Ese es el único lugar desde el cual pueden hacer efectivo el despliegue extraordinario de sus potencialidades, de aporte al desarrollo del país, de aporte a las relaciones internacionales y que las dignifique verdaderamente.

En cuanto a su lugar en el ordenamiento jurídico, no deben estar al mismo nivel de las definiciones de los tres poderes existentes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pues ellas no son un poder del Estado y pueden perfectamente ser parte de una ley orgánica, de leyes comunes y reglamentos. De otra manera, de medios que son, al estar en el rango de los fines, se equiparan a ellos y lucen como tales. Hay que recordar que este tema no se incluyó ni en la Constitución de 1833 ni en la de 1925 y sólo se explica su inclusión en la Constitución de 1980 por ser funcional a la política militarista de la dictadura de los grandes conglomerados de poder, y se prolongó en la Constitución modificada del 2005, por la pertinacia de esas concepciones en las cúpulas gubernamentales y parlamentarias.

Aunque si somos estrictos, debemos decir que, no obstante que aparecen sus funciones en la Constitución de 1980, las Fuer-

zas Armadas tampoco cumplieron estas funciones en propiedad, pues terminaron cumpliendo un rol degradante, como meras defensoras de los intereses de una minoría y supeditadas al poder económico. En cambio, las Fuerzas Armadas debieran quedar reflejadas en el cuerpo jurídico, como integrantes plenas de la sociedad y participando en el desarrollo de sus proyectos determinados democráticamente.

En las nuevas leyes en que se incorpore el tema de la defensa, debe dejar de utilizarse de manera definitiva conceptos como seguridad nacional ligada a las funciones de las Fuerzas Armadas, pues este concepto está cargado de odiosos objetivos e intenciones que prevalecen hasta hoy. Las Fuerzas Armadas, es uno entre otros entes, que tienen el rol de proteger al Estado de una agresión exterior, no tienen como función preservar la nación, ni la seguridad de la nación, ni menos hacerse cargo de la seguridad interna.

Muchas veces se liga además su función de defensa del territorio a la defensa de la soberanía. Esto es bastante equívoco. La soberanía es la existencia de una autoridad suprema, donde reside el poder político de una comunidad, sobre su territorio y sus habitantes. En otras palabras, es también la independencia de cualquier Estado para crear sus leyes y controlar sus recursos sin la coerción de otros Estados. Se debiera agregar que la soberanía reside en el pueblo, vale decir, en el poder que este debe tener para generar de modo democrático los organismos de poder y configurar así la

autoridad suprema. Sin embargo, es claro que no siempre la soberanía se ejerce de esa manera.

En cualquier caso, no cabe duda que el dominio sobre un territorio es la base para establecer la soberanía, de allí que la defensa del territorio que hagan las FF.AA. sea una condición de existencia del Estado soberano. Pero la soberanía no termina allí, allí solo comienza.

Si la soberanía reside en el pueblo, este debe tener las capacidades para elegir y determinar su forma de gobierno de manera democrática y ampliamente participativa, sin letra chica ni cortapisas de toda índole que se han inventado justamente para coartar la soberanía popular. Entre muchas otras se cuentan en nuestra historia, el sistema electoral censitario (vale decir un sistema que negaba el derecho a voto por motivo del nivel socioeconómico del votante, por motivos de tener un bajo nivel de instrucción o por la pertenencia a un grupo social no deseado), la negación del derecho a voto y a ser elegida a las mujeres, el sistema binominal, los senadores designados a dedo, negar derecho a voto a los jóvenes o a minorías, negar derecho a voto de chilenos en el extranjero, sistemas electorales que no respetan la proporcionalidad, etc., etc.

Debemos preguntarnos, por ejemplo, ¿qué tipo de legitimidad debe tener un sistema de gobierno para afirmar que allí la soberanía reside en el pueblo? Es evidente que una dictadura goza del privilegio de tener un Estado y un territorio, y que muchas

veces gobierna sin contrapeso ese Estado, incluso algunas veces sin injerencia extranjera, sin embargo, estaremos muy lejos de poder afirmar que sea el soberano el que gobierna. La soberanía, una vez que el Estado tiene un territorio sobre el cual ejerce su dominio, es esencialmente un concepto atingente a la realidad interna de un Estado, y su defensa reside fundamentalmente en el cuerpo social en su conjunto. No pueden ser las FF.AA. quienes deban defender la soberanía, vale decir, defender el derecho que tienen los pueblos para generar sus organismos de poder, pues entre otras cosas, este soberano es el que tiene que ejercer su poder sobre las propias FF.AA.

Otro hecho que ha movido a equívoco, es el de oponerse a algunos tratados de libre comercio, tal como el TPP11 (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), con el argumento de que se estaría cediendo soberanía. Efectivamente en este caso se estaría cediendo soberanía, pero ese no es el problema, el problema es que se está cediendo soberanía a favor de los intereses de grandes conglomerados económicos y políticos de carácter transnacional. No es el caso que ocurre al ceder legítimamente soberanía en otros acuerdos internacionales que ha firmado Chile, como por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y varios otros acuerdos de DD.HH. a nivel regional. Tampoco es censurable que se ceda soberanía en tratados comerciales que respeten a las partes y en que cuyo resultado fuere un beneficio para todas ellas. Es lícito ceder soberanía, pues es lo que exige una buena

convivencia internacional, siempre que esa cesión no signifique afectar los derechos fundamentales del soberano y se haga con su aprobación legítima.

Una nueva Constitución democrática

Al plantear que la soberanía reside esencialmente en la nación, se establece que el resguardo de la soberanía reside en un ente abstracto, en una idea, en un “ser nacional” inmaculado. Es el escenario ideal para sentar el inmovilismo social, por el congelamiento de la historia. ¿Qué más querrían los conservadores de todo tipo? Es un hecho que los países están cambiando, se unen y se separan, los acuerdos regionales van a ser el único medio posible para sobrevivir en el mundo global, los estados aislados serán arrasados de la faz de la Tierra. La única manera de preservar los rasgos de la nacionalidad, será uniéndose a otros conglomerados humanos. Todos los estados actuales van a desaparecer, por la fuerza o sin ella, pero las nacionalidades van a seguir subsistiendo en su devenir y desarrollo, fundiéndose con otras o cambiando en su interpenetración mutua.

Una Constitución sana, que de cuenta de la necesidad de profundizar la democracia en esta era global, debe en primer lugar reflejar los fundamentos, no los medios, debe ser amplia y enriquecedora, no reductora, debe contemplar los intereses de las mayorías y no constituirse en el dique de contención a los derechos más elementales. Pero sabemos que todo eso será posible sólo si



ese cuerpo legal se construye en conjunto con la irrupción al proceso social y político de esas mayorías que siguen excluidas.

Nuestra actual Constitución contempla un quórum altísimo de 2/3 en el Parlamento para aprobar cambios en temas fundamentales en esta. La razón de este quórum estribaría según sus defensores, en que eso aseguraría la estabilidad institucional, al impedir hacer cambios relevantes en períodos cortos. Pues bien, actualmente tenemos la regla de los 2/3 y nuestro país no goza de ninguna estabilidad institucional. La razón de ello es que ese alto quórum, solo ha servido para impedir cambios necesarios que debieron haberse realizado hace mucho tiempo y solo ha servido para acumular presión social a lo largo del tiempo, y que ha precipitado finalmente el estallido social más grande que recuerda la historia de este país. ¿Significa lo anterior que, al haber tenido un quórum menor, se habría podido realizar cambios a la normativa sin conflictos?, no, no significa eso. Cualquier cambio fundamental entraña grandes conflictos sociales, independientemente de las facilidades que un cuerpo legal permita. El fondo de la cuestión es que esos 2/3 (tal como muchos otros aspectos de esa Constitución) se establecieron por la fuerza, fue impuesto en medio de un gran conflicto. Los 2/3 es un resultado del conflicto el cual queda expresado en un algoritmo en esa normativa. Si esos 2/3 comienzan a tambalear, es porque una gran fuerza social ha irrumpido en la política nacional y lo ha cuestionado.

Lo que asegura una permanencia larga de

una normativa institucional, no son los 2/3 impuestos por la fuerza, sino que es el establecimiento de una política que favorezca los intereses de las grandes mayorías, que exista la verdad y la justicia en el ejercicio de la ley, que exista un régimen con la amplia participación democrática de los distintos sectores de la sociedad. No está demás decir que el lograr esa situación, pasa nuevamente por la victoria de un sector de la sociedad por sobre otro que se niega a perder su poder y sus privilegios.

Principales bases para ser consignadas en los diversos cuerpos legales, en relación a las FF.AA. de Chile.

El principal problema de que adolecen tanto nuestras FF.AA. como la institucionalidad que la S sostiene, es la falta de una real conducción por parte de los poderes democráticos del Estado. Como se puede desprender de lo que se ha planteado anteriormente, este es un problema político de fondo, no un problema administrativo. Los responsables de esta situación no son los militares, sino que fundamentalmente los poderes políticos que están a cargo de la conducción del Estado en su conjunto, que no han sabido, o no han podido, o simplemente que han propiciado una tal situación, tres razones que bien podemos identificar con distintos sectores políticos del espectro chileno.

Al ser este el problema central, las bases deben dirigirse principalmente (por medio de los distintos aspectos que comprenden el tema de la defensa), a resolver esta situación.

Lo que sigue, es un conjunto de propuestas que pueden servir de material para confeccionar la normativa que rija la conducción de las FF.AA. en Chile. Se basa fundamentalmente en las ideas expuestas en el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, en el ámbito de la Defensa, que este conglomerado político presentó para las elecciones presidenciales del año 2017.

Objetivo de la política de defensa

La Defensa Nacional tiene por objetivo conservar la independencia e integridad territorial del país a través de una política disuasiva defensiva a la cual contribuyen el conjunto de las instituciones estatales, castrenses y civiles.

Grandes lineamientos o ideas fuerza

- Crear los mecanismos que permitan una potente conducción y control de la actividad de la Defensa, por parte de la institucionalidad democrática (Gobierno, Congreso, Contraloría, Poder Judicial).
- Potenciar la dirección de la Defensa, en particular por parte del Presidente/a de la República, Ministerio de Defensa Nacional y con el asesoramiento de un nuevo Consejo de Defensa Nacional.
- Proyectar la estatura política estratégica del país para contribuir a un entorno vecinal y regional de paz.
- Transitar hacia un modelo de fuerza militar conjunta bajo el mando del Estado Mayor Conjunto.

- Fortalecer los mecanismos existentes de participación de la sociedad civil en el ámbito de la Defensa
- Potenciar una política de inclusión en las FF. AA (equidad de género, diversidad sexual, étnica, gratuidad en los procesos de selección en escuelas de formación)
- Reforma a la justicia militar reduciendo la competencia de sus tribunales y asegurar un debido proceso.
- Reformar el sistema de pensiones y alargamiento de carrera.

Marco Internacional

Chile ha alcanzado una estatura político-estratégica de nivel medio, lo cual conlleva responsabilidades globales y regionales. Su contribución a la mantención y promoción de la paz a nivel internacional y al desarrollo de una zona de paz a nivel regional son parte de las principales tareas de la defensa, coadyuvando así a la construcción de un entorno vecinal pacífico.

La inserción y proyección internacional del país en un mundo cambiante depende del fortalecimiento de los regímenes, acuerdos y organizaciones multilaterales de cooperación y gobernabilidad democrática regional e internacional, en particular aquellos de resolución pacífica de controversias y conflictos.

Una efectiva disuasión requiere potenciar la estatura política-estratégica del país, tanto mediante la contribución por parte de las FF.AA. por medio del monopolio del empleo legítimo de la fuerza, la modernización de su organización y de sus

capacidades, ajustándolas a las reales necesidades de los objetivos fijados, así como estableciendo y profundizando las alianzas políticas, diplomáticas, económicas y militares, lo cual exige desarrollar una fuerza militar capaz de ser un actor importante en este proceso.

Es fundamental que la organización de la defensa y el gasto en capacidades estratégicas, se desprenda del análisis y objetivos que se fijan en la arena internacional, análisis que debe ser discutido y aprobado por el congreso nacional. Por el contrario, actualmente, las capacidades estratégicas de Chile equivalen casi a las capacidades estratégicas sumadas de nuestros tres vecinos, lo cual resulta de considerar el escenario de conflicto menos probable, no el más probable, como lo hace la mayoría de los países.

Gobernabilidad democrática de la Defensa

Por otra parte, el desarrollo de una estatura político-estrategia implica apoyos importantes en un modelo de desarrollo inclusivo del país, en la legitimidad de sus instituciones, así como el fortalecimiento de sus organismos y prácticas democráticas.

Es preciso fortalecer la gobernabilidad democrática de la defensa, de modo que una nueva normativa legal considere las medidas que permitan una eficaz conducción civil de las FF.AA. y su subordinación al poder generado democráticamente, vale decir, por parte del Congreso, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República.

Es fundamental también reducir la competencia de los tribunales militares y el alcance del fuero militar en tiempos de paz, estableciendo garantías mínimas al debido proceso. Impedir que las víctimas civiles sean sujetas a la jurisdicción castrense. Evitar que los militares ofendidos por un delito de carácter común sean sometidos a un procedimiento que no respete las garantías fundamentales que protegen a todo ciudadano. Se debe cambiar la actual composición de las Cortes Marciales, las que en su mayoría deberían estar integradas por ministros civiles. Eliminar las penas prohibidas por la legislación nacional e internacional, como, por ejemplo, la pena de muerte.

Fortalecer el rol de la Auditoría Ministerial, respecto a la función preventiva, gestión de riesgos y control, centralizando las dependencias de Auditoría y Control Interno existentes en un solo órgano de fiscalización con recursos y prerrogativas suficientes para desempeñar su labor, elevando su dependencia directamente al Sr. Ministro de Defensa Nacional.

Liderazgo de la Defensa por parte de la institucionalidad democrática

Las nuevas realidades y desafíos domésticos y globales requieren que el liderazgo de la política de defensa se exprese en un mando político con capacidad y voluntad para llevar a cabo estas tareas. Piedra angular de este proceso es el mando del Presidente/a de la República sobre las

FF.AA. en tiempos de paz y de guerra, fortalecido con la asesoría de un nuevo ente asesor propio, el Consejo de Defensa Nacional (CDN), que reemplace el actual y disfuncional Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y la potenciación de las capacidades del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Si bien el MDN ha sido objeto de reformas importantes, es necesario un reforzamiento de sus funciones y liderazgo que le permitan dirigir una nueva etapa de modernización militar que promueva los entes conjuntos, emprenda la reforma de las estructuras de personal y carrera, y la ampliación de la carrera funcionaria civil. Asimismo, las irregularidades y abusos denunciados en el área previsional y desfalcos en el área de adquisiciones y la falta de transparencia en gastos, hacen urgente una mayor racionalización y control presupuestario efectivo desde las reparticiones centrales del ministerio y por parte de la Contraloría General de la República.

Actualmente, las FF.AA. observan una autonomía corporativa relativa frente al poder Ejecutivo, al Legislativo, al Poder Judicial y la sociedad en su conjunto. El país tiene como una de sus principales tareas redefinir las relaciones de las instituciones de la defensa con el conjunto del Estado y la sociedad, en los ámbitos constitucionales (las FF.AA. incluidas inadecuadamente como poder del Estado), respecto a los estados de excepción (actualizarlos y racionalizarlos), a la conducción por parte de la insti-

tucionalidad democrática (mando y mayor control presupuestario), y en relación al Congreso (más atribuciones de control financiero, administrativo y político). Estas redefiniciones deberán realizarse en el marco de un sistema nacional de defensa que active una efectiva cooperación interministerial, en especial con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta dirección, particularmente importante es que el Congreso de la República cuente con mayores atribuciones en materia de control financiero, administrativo y político relativo al ámbito de la Defensa que refuercen su función fiscalizadora. Como espacio de representación de la diversidad política de la ciudadanía deberá cumplir un rol central en la rearticulación de las relaciones entre las FF.AA., el Estado y la sociedad, reforzando lo que se haga en el ámbito ministerial.

Deberá racionalizarse la adquisición de armamentos de modo centralizado, creando una división especializada en el MDN que analice las necesidades de aprovisionamiento de acuerdo a la planificación por capacidades y establezca los contratos respectivos y tenga un control total sobre el proceso. Así mismo crear los mecanismos de control por parte de la Contraloría General de la República

Preocupación especial deberá tener este programa en la modernización del sistema de pensiones de las FF.AA. También en cuanto a la extensión de la carrera y su inserción posterior al retiro.

Especificidad de los objetivos y labores de las FF. AA.

Es preciso distinguir entre desafíos y amenazas no convencionales que requieren respuesta militar de aquellas que no lo ameritan. Aquellas de naturaleza económica, social, política o medioambiental, de origen intra estatal o no, que posean implicancias internacionales como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, o problemas como el cambio climático y desastres naturales, no son fenómenos que demanden respuesta militar per se. Estos deben ser enfrentados por las instituciones policiales y civiles respectivas.

El uso de las FF.AA. en cada uno de estos ámbitos, sólo puede ser excepcional en caso que se requiera alguna colaboración específica, es necesario no desvirtuar su desarrollo profesional. El uso permanente de la fuerza militar en tareas no castrenses desprofesionaliza a las instituciones militares y debilita a las civiles destinadas a esas labores. Es preciso que el Estado se modernice y fortalezca en aquellas áreas en que, por su debilidad, deben recibir permanente apoyo castrense.

Participación de la ciudadanía en la política de Defensa.

La Defensa no es una labor que atañe sólo a las FF.AA. y a los organismos del Estado en general. Se fortalecerá la gobernabilidad democrática de la Defensa en la medida que las decisiones sobre las grandes

políticas que se tomen en esa materia por parte de los organismos del Estado, sean conocidas y se abran los canales institucionales existentes de participación de la sociedad civil en esta materia. Es importante dar más medios y atribuciones que lo que contempla la actual Ley 20.500 que regula la participación civil en los distintos aspectos de la conducción del Estado.

Tránsito hacia un modelo de fuerza militar conjunta

Uno de los principales cometidos del Ministerio de Defensa Nacional, en el marco del desarrollo de una planificación por capacidades, debe ser continuar el tránsito hacia un modelo de fuerza militar conjunta, potenciando el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO) en lo operacional, aumentando su jerarquía, de modo que se constituya en el mando operativo superior tanto en tiempos de paz como de guerra.

Una política de inclusión en las FF. AA.

Potenciar un enfoque de igualdad, gratuidad en los procesos de selección, equidad de género, diversidad sexual y étnica en los procesos de selección y admisión en las escuelas de formación de oficiales y suboficiales, como también reforzar los contenidos en derechos humanos en la etapa de formación del nuevo contingente por parte de las instituciones de Derechos Humanos. A su vez, profundizar estas temáticas para los funcionarios civiles y militares de las FF. AA. en todos los niveles de la jerarquía militar.

