

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS FF.AA. Y EL ACTUAL PROCESO INSTITUCIONAL

por GUSTAVO CUEVAS FARREN * **

Este trabajo consiste en un enfoque personal sobre la materia del título; pero aclaremos que no es un enfoque discrecional o caprichoso, puesto que él ha sido elaborado a partir de los propios principios y elementos internos que conforman el proceso institucional que se desarrolla desde el 11 de septiembre de 1973.

Es decir, que nuestro propósito no es el de cuestionar este proceso o el de confrontarlo con algún otro paradigma posible, sino que buscamos tan solo comprenderlo mejor en su propia naturaleza y en sus consecuencias para la vida política del país.

Varias opiniones, sin duda alguna muy autorizadas, nos conducen a suscribir la idea bastante generalizada según la cual la ineptitud, desenfreno e irresponsabilidad de una gran mayoría de la clase política chilena generó una crisis de tal magnitud que convirtió en inevitable el pronunciamiento de los militares y el subsiguiente inicio de un nuevo gobierno bajo su propia conducción. Sobre este punto compartimos el juicio del abogado Francisco Balart, quien recuerda, en evidente alusión a los sucesos de 1973, que "haciéndose eco del sentimiento general de su país (las Fuerzas Armadas), deben recoger de la calle los atributos del poder para impedir de este modo la pérdida de la soberanía al diluirse las esencias fundamentales de la nación... En síntesis, son los civiles quienes dejan el poder en manos castrenses" (1).

Pero existe otra causa, probablemente más relevante, que explica el grado de profundidad y extensión que alcanzó la crisis recién evocada, y ella puede ser enunciada como el agotamiento de todo un sistema político que frente al desafío que le planteó el proyecto histórico y político de la Unidad Popular, dejó al descubierto sus deficiencias jurídicas y su manifiesto atraso en el diseño institucional. Un repaso sereno y desprejuiciado de los acuerdos de protesta adoptados por la Corte Suprema de Justicia durante ese gobierno, o del contenido de los reparos que con reiteración expresara el Contralor General de la República rechazando actos administrativos ilegales o inconstitucionales, o de los propios fundamentos y conclusiones del Acuerdo de la Cámara de Diputados del 23 de agosto de 1973, nos sirve para constatar que un quiebre muy grave se había producido en las entrañas de un régimen político que se desplomaba bajo el peso de su obsolescencia.

*GUSTAVO CUEVAS FARREN: Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Miembro de la Primera Comisión Legislativa de la Honorable Junta de Gobierno; Miembro de la Comisión de Estudios de Leyes Orgánicas Constitucionales.

**Conferencia dictada en la inauguración del Magister en Ciencia Política 1988, el lunes 23 de mayo.

(1) Francisco Tomás Balart Páez, "Fuerzas Armadas y Sociedad", en revista de Seguridad Nacional Nº 25, Santiago, 1982, página 56.

Balart cree que lo anterior ocurre “cuando un sistema social, ya caduco en su alma, se va agotando visiblemente en sus efectos exteriores, produciendo trastornos que podríamos denominar corresponden a una *vejez política*” (2). Pero el historiador Gonzalo Vial Correa va todavía más lejos, proclamando como un hecho de nuestra historia, “la decadencia y muerte del régimen político-social que tuvo vigor aquí hasta el 11 de septiembre de 1973”, siendo inútiles los esfuerzos que se hagan por resucitar un sistema que como el “Chile de 1973” se encuentra extinguido (3) (4).

De idéntica percepción participa el principal de los actores políticos del presente, el Presidente Augusto Pinochet, el cual sostenía lo siguiente en uno de los párrafos medulares de una clase magistral, que con ocasión de la inauguración del Año Académico, ofreció en esta misma Universidad en 1977:

“Ante la vorágine política, las Fuerzas Armadas tienen tres distintas reacciones: en 1891 se limitan a inclinarse hacia uno y otro bando de la guerra civil, en la medida que quienes los apoyaban estimaban tener la Constitución de su parte. Así, la Marina sería revolucionaria y el Ejército, balmacedista. En 1924 las Fuerzas Armadas intervienen unidas y revolucionariamente, pero sólo con el ánimo de depurar el campo político de elementos indeseables, a los cuales atribuyen la inoperancia del régimen”.

“En 1973 las Fuerzas Armadas y de Orden, nuevamente unidas, intervienen para introducir un cambio integralmente renovador, no en los hombres, sino en el propio régimen político partidista, por estimar que éste es el que paraliza el progreso nacional y porque han comprobado que se ha llegado a un total agotamiento del sistema democrático tradicional” (5).

Sin duda alguna, todos los altos mandos de las distintas ramas de las FF.AA. compartían y comparten igual percepción, como puede desprenderse de las diversas opiniones o de declaraciones manifestadas durante estos años.

En síntesis, concluye a este respecto Vial Correa, en juicio que compartimos, en 1973 “el conflicto entre los civiles se hizo insolucionable”, provocando el “término definitivo” del sistema, “víctima de una decadencia que no pudo ser superada” (6).

No es de extrañar, entonces, que junto con asumir la plenitud del poder político y, por ende, el gobierno y la administración del Estado, los militares también hayan decidido comprometerse en una tarea de reformulación del

(2) Idem cita anterior, misma página 56.

(3) Gonzalo Vial Correa, “Decadencia, Consensos y Unidad Nacional en 1973”, en revista de Política y Geoestrategia, Santiago, 1985, páginas 16 y 17.

(4) En rasgos generales, la tesis de Vial afirma que hasta 1973 subsistía en el país una simple “formalidad democrática”, puesto que se respetaban en cierta medida los procedimientos “formales” del sistema, como era el caso de los procesos electorales, por ejemplo. Pero que, conforme a la realidad de los hechos, en tal año habían perdido en Chile la unidad nacional y los consensos básicos con relación a los valores de “fondo” que deberían haber sustentado esa estructura democrática. En lo substancial, compartimos esta tesis.

(5) Augusto Pinochet U., clase magistral con motivo de la inauguración del año académico de la Universidad de Chile el 6 de abril de 1979.

(6) Gonzalo Vial Correa, ob. cit., página 5.

régimen institucional, introduciéndole rectificaciones de fondo verdaderamente importantes, lo que fue comunicado al país incluso por medios solemnes como es el caso de la Declaración de Principios de marzo de 1974 (7).

Frederic Nunn, un destacado especialista norteamericano en el tema castrense de Latinoamérica, tiene igualmente la convicción de que la instauración del régimen militar ha dado origen a “un proceso de reformulación y recomposición social” (8).

En definitiva, y como lo hemos sostenido en otro de nuestros trabajos, el régimen político surgido de la Constitución en vigencia tiene el carácter de *fundacional* en cuanto se aspira a consagrar, con pretensión de estabilidad, un nuevo sistema de relaciones político-sociales capaz de asegurar el desarrollo nacional en un contexto de respeto a nuestra idiosincrasia e identidad histórico-cultural (9). Por ello, resulta congruente con lo anterior que los responsables y principales protagonistas de esta profunda transformación, como lo son las Fuerzas Armadas, aparezcan en este nuevo diseño constitucional asumiendo importantes responsabilidades institucionales que serán objeto de las reflexiones que siguen.

Lo que primero llama la atención cuando se tiene a la vista el texto de los intensos y prolongados debates que esta materia generó en el seno de la Comisión que estudió la nueva Carta Fundamental (la denominada “Comisión Ortúzar”), es la singular coincidencia que se produjo entre todos los especialistas y personalidades públicas que participaron de estos debates, en el sentido de reconocer como indispensable la creación de normas constitucionales que otorgaran a los institutos armados un papel de gran relevancia en la marcha institucional del país.

Resulta ilustrativo, por consiguiente, recoger aquí algunas de estas opiniones que, como se apreciará, pertenecen a personas que tenían distintas filiaciones ideológicas o partidistas:

Así, en sesión del 14 de marzo de 1974, el profesor universitario y actual rector don Raúl Celis Cornejo, sostuvo que en el nuevo orden constitucional, a las funciones clásicas del Estado debería añadirse las de control y de seguridad, debiendo tener las FF.AA. un rol importante en el ejercicio de estas dos nuevas funciones.

Por su parte, la destacada especialista Luz Bulnes A. afirmaba que en la actualidad “los factores militares, políticos, económicos e ideológicos, están interrelacionados y no actúan independientemente. De allí, entonces, que habría que estudiar una forma de institucionalizar la participación específica de este grupo (se refiere a los militares) en la elaboración y toma de decisiones políticas”. (Sesión del 19 de marzo de 1974).

(7) En ella, el gobierno militar declaró que su misión histórica era la de “dar a Chile una nueva institucionalidad que recoja los profundos cambios que la época contemporánea ha ido produciendo”.

(8) Opiniones de F. Nunn citadas por Gustavo Cuevas Farren en su ensayo “Las FF.AA. y el desarrollo político e institucional de Chile”, publicado por el Memorial del Ejército de Chile, 1983, página 20.

(9) Ensayo citado en el número anterior, página 25.

No lejos de esta posición se encontraba, asimismo, el distinguido catedrático don Francisco Cumplido, para el cual “la Fuerza Pública es, dentro de una democracia constitucional, una expresión institucional de una función del Estado”. Aseguraba, además, que a su juicio a las instituciones de la defensa nacional “les corresponde asegurar el cumplimiento de las decisiones del pueblo”, debiendo ellas intervenir “cuando la institucionalidad política del país no es suficiente ni es capaz de garantizar la fiel ejecución y aplicación de la voluntad de la comunidad expresada democráticamente”. (Sesión del 19 de marzo de 1974).

En el mismo sentido argumentaba en sesión realizada el 28 de marzo de 1974, el presbítero y profesor de Derecho Constitucional don Enrique Pascal, para quien las FF.AA. “han poseído y poseen el encargo de salvaguardar la estabilidad institucional efectiva”, por lo que es indispensable “dotarlas de un Estatuto Constitucional que las configure en un poder del Estado”. A su juicio, además, “la existencia de las FF.AA. y del Poder Judicial ha demostrado ser fundamental para la subsistencia del derecho en Chile. Ambas representan lo más permanente del Estado”.

En sus conclusiones el profesor Pascal expresaba que “deberá darse a las FF.AA. un rol de gran aliento en la nueva Constitución, si el texto nuevo recoge las actuales experiencias y las codifica en forma que las FF.AA. sean lo que en verdad son: un Poder del Estado, posiblemente moderador, lógicamente defensor, en todo caso controlador”.

También el conocido dirigente empresarial Manuel Valdés, abogaba, en sesión del 9 de mayo de 1974, por la consagración de un estatuto de rango constitucional aplicable a los institutos armados. En su opinión, el actuar como lo hicieron el 11 de septiembre de 1973, los hombres de armas “cumpliendo legítimamente su función propia” habían salvado “la esencia misma de la nacionalidad chilena”, por lo cual resultaba ahora justo o imprescindible el otorgarles un nuevo rol constitucional.

Otro dirigente gremial que concurrió a la Comisión el 30 de julio de 1974, el presidente de la Confederación de Empleados Particulares, don Federico Mujica, concordaba con los puntos de vista antes reproducidos, sosteniendo que a las Fuerzas Armadas les correspondía cooperar en el mantenimiento y plena vigencia “del espíritu y de la letra de la Constitución”.

En el ánimo de no cansar, omitiremos sintetizar o reproducir tantas otras opiniones sinceras y versadas, favorables al reconocimiento del rol institucional que, en definitiva, el texto de la ley fundamental le otorgó a los institutos armados; limitémonos, solamente, a decir que todos los miembros de ese alto órgano de estudio, con explicables diferencias en los matices pero de acuerdo en lo esencial, postularon una abierta consagración por la nueva constitución de dicho rol: así, para Enrique Evans “la situación que provocó la resolución de las Fuerzas Armadas el día 11 de septiembre”, era un antecedente que hacía muy recomendable el estudio de este tipo de preceptos constitucionales, y para Jorge Ovalle, al consagrar estas normas, la nueva Carta Política llenaría un vacío que tenía la precedente (Sesión del 9 de julio de 1974).

Recapitulemos, entonces, afirmando que la uniformidad de criterios recién expuesta en torno a una materia de tanta trascendencia para la nueva institucionalidad, contrasta con las diferencias de opinión, a veces insalvables, que hoy separan respecto de la inteligencia de este mismo asunto a los principales actores políticos del presente, en forma tal que virtualmente todos los sectores políticos de oposición objetan ahora la inclusión en la Carta Fundamental de una normativa relativa a las Fuerzas Armadas, auspiciando con vehemencia su derogación o la introducción de reformas substantivas que producirían, en la realidad de las cosas, un efecto análogo al de la derogación. Incluso, no son pocos los especialistas y otras personalidades que hoy sostienen posiciones diametralmente contrarias, o simplemente han abjurado de aquellas que durante 1974 y 1975 expusieron ante el grupo de señalados expertos que se encargaba de la elaboración de la nueva Ley Fundamental.

Nos parece, a este respecto, que la dinámica contingencia política de estos tiempos, la reanudación de la lucha entre partidos y la de éstos por aproximarse al poder político, la necesidad táctica de conquistar a un determinado electorado apareciendo en abierta confrontación con el gobierno militar, etc., ha generado esta situación tan curiosa en la cual aparentan ser cada vez menos los civiles adultos e ilustrados que desean recordar los verdaderos motivos del pronunciamiento militar, para comprender luego que el nuevo marco institucional aplicable a las Fuerzas Armadas es una derivación justa e ineludible de esta reciente experiencia histórica y política.

Pero como a nosotros nos corresponde, para el mejor desarrollo de estas reflexiones, situarnos por encima de la contingencia y demás factores limitantes e intentar ofrecer una explicación medianamente coherente acerca del actual proceso político en su relación con la materia en comentario, analizaremos enseguida los principales aspectos y las proyecciones del que llamaremos Estatuto Constitucional de las Fuerzas Armadas.

En forma muy concisa, en el informe con el que la Comisión Ortúzar presentó el anteproyecto de Constitución el 16 de agosto de 1978 (10) se consignan las razones de fondo para el establecimiento de este Estatuto, señalándose en él “que los peligros que amenazan hoy día a una democracia hacen indispensable la creación, con rango constitucional, de un Organismo o Consejo de Seguridad Nacional (...), como asimismo consagrar el rol de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación”; agregándose que “una democracia vigorosa supone, necesariamente, darle al Gobierno los instrumentos jurídicos para preservar la seguridad nacional”, la cual en su acepción moderna también está “íntimamente ligada al concepto de un desarrollo integral”, materia esta última (seguridad y desarrollo) en la que estos institutos están llamados a cumplir igualmente, por mandato de la Ley Fundamental, misiones precisas y relevantes.

(10) Informe aludido, reproducido en la Revista Chilena de Derecho, Volumen 8 N°s 1-6, 1981, página 155.

Es del caso recordar, sin embargo, que en una fecha muy anterior y cercana al pronunciamiento militar, el 26 de noviembre de 1973, la misma Comisión se había puesto de acuerdo y anunciaba que en el nuevo ordenamiento constitucional, que recién comenzaba a estudiar, se destacaría “la alta misión que corresponde a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden”, porque “dicha misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos”. El texto corresponde a un párrafo del memorándum dirigido a la Junta de Gobierno por los integrantes del grupo de estudio, poniendo en su conocimiento “las metas u objetivos fundamentales” junto con “los grandes principios” que inspirarían a la futura Carta Política entonces en temprana elaboración.

Creo, asimismo, que para no perder de vista el hilo conductor que evidentemente articula a este tema, preciso es recordar además que en un oficio del Presidente Pinochet a la Comisión Ortúzar, conteniendo algunas orientaciones fundamentales para ser consideradas en el trabajo de la Comisión, de fecha 10 de noviembre de 1977, el titular del Ejecutivo abordó la materia bajo examen en los siguientes términos:

“He estimado oportuno bosquejar ciertas ideas que considero básicas para plasmar los criterios político-institucionales que guían al Gobierno. Entre ellas deseo subrayar (...) la creación de un ‘Poder de Seguridad’ que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación” (11).

Vistos estos antecedentes fundamentales, conviene ahora concentrarnos en el articulado de la Constitución en vigencia y a partir de él proponer, en primer lugar, un esquema con el contenido del Estatuto relativo a las Fuerzas Armadas. Para este efecto y siguiendo nuestro enfoque, los preceptos correspondientes pueden ser agrupados en la siguiente forma y bajo estas denominaciones:

1) *Normas que las definen y precisan su alta misión institucional.* Están contenidas en el Capítulo X, artículos 90, 91 y 92.

2) *Normas destinadas a fortalecer la independencia de las Fuerzas Armadas y de Orden.* Son las de los artículos 93 y 94 del Capítulo X; y también la del artículo 32, N° 18.

3) *Normas que establecen un Órgano de Seguridad y definen sus atribuciones.* Son, básicamente, las del Capítulo XI, artículos 95 y 96.

4) *Normas que les otorgan participación en decisiones relativas al desarrollo regional.* Contenidas en los artículos 101 y 102 del Capítulo XIII referente al Gobierno y Administración Interior del Estado.

5) *Normas que aseguran su participación en las situaciones de excepción constitucional a que se refieren los artículos 39, 40 y 41.* Aquí se les otorga un rol muy importante en la definición y declaración de los estados de excepción constitucional, lo que ocurre en aplicación del principio (artículo

(11) Texto reproducido en la misma revista del número anterior, página 138.

90, inciso segundo) según el cual las Fuerzas Armadas son esenciales para la seguridad nacional.

6) *Normas que las vinculan con el Jefe del Estado y sus atribuciones.* Artículo 32, N^o 19, 20 y 21.

7) *Norma que las vincula con el Poder Legislativo.* Es el artículo 60, N^o 13.

8) *Las FF.AA. y el juicio político.* Artículos 48, N^o 2 letra D) y 49, N^o 1.

Precisemos, ahora, que en lo que resta de este trabajo nos dedicaremos a examinar únicamente aquellos aspectos del esquema recién propuesto que más importancia o influencia tienen en el proceso institucional que actualmente se desarrolla en el país, intentando precisar en cada caso lo que según nuestro criterio es el verdadero sentido y alcance de los artículos respectivos, puesto que un análisis total y exhaustivo de dicho Estatuto traspone los límites que le hemos fijado a estas reflexiones. Indiquemos, igualmente, que para lograr lo anterior usaremos reiterativamente los antecedentes y opiniones entregadas o vertidas en la Comisión redactora de la Carta Fundamental, ya que nada es más útil para comprender la naturaleza de un estatuto jurídico que recurrir a la historia fidedigna de su establecimiento, recogida de los documentos oficiales.

En esta forma, nos interesa en primer término profundizar en los alcances de una de las normas fundamentales en esta materia, el artículo 90, inciso segundo, de acuerdo con el cual el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”. Y decimos que el precepto es fundamental, porque creemos que él condensa en una feliz síntesis la renovada misión institucional que compete a los institutos armados en el régimen político diseñado por la Constitución de 1980.

Discurriendo en torno a esta misión, el comisionado y distinguido catedrático don Alejandro Silva Bascuñán sostuvo que era menester impedir “la neutralidad que el constituyente de 1925 le impuso a las Fuerzas Armadas”, todo ello con la finalidad de que ellas “sean capaces de devolver al Estado su soberanía, cuando ésta se vea afectada y evitar que se repita la desgracia que afectó al país durante el gobierno marxista, todo lo cual constituye (...) un avance en el propósito de lograr la implantación de una democracia más perfecta” (Sesión del 30 de julio de 1974).

En plena coincidencia con esta opinión se manifiesta, en la misma sesión, el ex parlamentario Sergio Diez, para quien es indispensable que nuestras instituciones armadas sean “garantes del orden institucional de la República”, ya que en una democracia también es esencial “la existencia de una organización ajena al poder político que cautele el régimen jurídico que ésta se da”.

El comisionado Jaime Guzmán comparte y reitera las ideas anteriores afirmando que es positivo que el texto constitucional entregue “a las Fuerzas Armadas la misión expresa de ser la garantía última del orden institucional de la República”, añadiendo luego que esa garantía última “puede ir expresándose en momentos críticos de la vida del país por medio de distintas formas, siendo su última expresión la intervención militar cuando no haya

otra salida para la defensa del orden institucional y la integridad del país". (Sesión del 31 de mayo de 1978).

En fecha anterior, el 30 de julio de 1974, el entonces Ministro de Defensa, General Bonilla, también había expresado a la Comisión su convicción en el sentido de que las instituciones castrenses "tienen un papel importante que cumplir en la vigencia del régimen democrático institucional", lo que aconsejaba "no restringir su campo de acción sólo a aquellos períodos en que éste se encuentra amenazado".

En lo sustancial, compartieron los criterios antes reseñados todos los demás comisionados que a lo largo del tiempo se desempeñaron en el órgano de trabajo aludido, de modo tal que no es nada de antojadizo concluir que el artículo bajo estudio es la transcripción de un consenso muy firme sobre este particular. Como tampoco es antojadizo deducir que si uno o más de los poderes del Estado insiste en atropellar en forma sistemática el ordenamiento jurídico (como precisamente ocurrió en la Unidad Popular) y por esta vía la institucionalidad se ve amenazada, "es deber de esta organización *ajena al poder político*, restaurar el orden violado" (Sergio Diez, sesión de fecha 1º de agosto de 1974).

El segundo aspecto que deseamos profundizar es el que en nuestro esquema hemos denominado como fortalecimiento de la independencia de las Fuerzas Armadas y de Orden. La idea matriz a este respecto es la de proteger el profesionalismo de los hombres de armas eliminando o reduciendo al mínimo aquellas situaciones que en el régimen anterior les exponían a sufrir la presión o influencia indebida del poder político o, peor aún, de los propios partidos políticos. No se trata de convertirlas en una ínsula autónoma de nuestra sociedad, la que por lo demás sigue conservando necesarios mecanismos de supervisión y control sobre estas instituciones (como, por ejemplo, el llamado "juicio político" en contra de generales o almirantes), sino de garantizarles aquel grado de independencia que ellas requieren, ahora, para poder actuar como garantes confiables y eficaces del nuevo orden institucional del país. Así, y no en otra forma, pensamos que se debe evaluar la intención del constituyente de 1980.

Por lo demás, en total armonía con los conceptos anteriores se manifestaron los comisionados al momento de debatirse en su Comisión los artículos referentes a esta materia, lo que una vez más nos habla sobre el indesmentible consenso que siempre existió entre los redactores de la Carta Fundamental.

El artículo que mejor expresa esta nueva intención, y el de mayores proyecciones, es el 93 según el cual "los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros, serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo".

"En casos calificados, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en

Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso” (Este artículo se debe relacionar con el 32, N° 18).

Ilustra muy acertadamente el alcance que tiene esta norma, la siguiente opinión, que pertenece al comisionado Raúl Bertelsen y que fue vertida en sesión de fecha 25 de abril de 1978; dice así;

“Si se deja en entera libertad al Presidente de la República para operar en el nombramiento de los Comandantes en Jefe, pierde sentido cualquier resguardo que se tome sobre las designaciones interiores, porque podrían ser manejados con criterio político, peligroso en potencia para la seguridad nacional (...). Por tal causa, en el nombramiento de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas debieran limitarse las atribuciones presidenciales y establecer, quizás, una norma de selección, a fin de impedir un eventual descabezamiento de la respectiva rama de las Fuerzas Armadas (...). Si tales Comandantes en Jefe van a integrar el organismo que constitucionalmente deberá velar por la seguridad nacional y porque la acción del Gobierno no descuide ésta, no puedan ser removidos a su voluntad por el Presidente de la República...”

En esta misma oportunidad el Ministro Sergio Fernández, que concurrió a la Comisión en la misma calidad que hoy ostenta, advirtió acerca de “la relación existente entre el Poder de Seguridad y el nombramiento de los altos mandos de las instituciones armadas, pues, si se mantiene la facultad presidencial en este aspecto, el organismo que se pretende crear (aludía al Consena) no tendría sentido alguno”.

El principio de la independencia, por otra parte, condice con otro principio esencial implícito en el texto constitucional y sobre el cual los comisionados formularon numerosas observaciones y precisiones: éste nos señala que el deber de obediencia de los cuerpos armados “se refiere a la institucionalidad toda y no, como lo entendió Salvador Allende, a la persona del Presidente de la República”. Por ello es que en este nuevo Estatuto se debe excluir la posibilidad de que el Jefe del Estado pueda remover por su sola voluntad a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, ya que de ocurrir esto, se “subordinaría demasiado la acción de este Jefe al designio presidencial, inclusive en materias completamente ajenas a la conducción misma de la institución” (Jaime Guzmán, sesión del 25 de abril de 1978).

En resumen, afirmaremos que esta independencia de los cuerpos armados con respecto a la jerarquía presidencial, aparece en el nuevo ordenamiento constitucional como una de las principales garantías para la estabilidad del sistema político y, en tal sentido, como un elemento favorable a la consolidación del régimen democrático (12).

Con todo, lo más trascendente en relación con las Fuerzas Armadas y su vinculación con el régimen constitucional es la creación por el Capítulo XI

(12) En el informe del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de nueva Constitución, se expone una opinión diversa a la que sustentamos con base en el texto constitucional. En síntesis, para dicho Consejo esta independencia de los cuerpos armados con respecto a la jerarquía presidencial no resultaba compatible “con el espíritu y finalidades de una Constitución claramente presidencial”. Este punto de vista, sin embargo, no fue el que prevaleció cuando la Junta de Gobierno aprobó el texto que luego sometió a plebiscito.

Puede verse lo anterior en la revista aludida en los números 10 y 11, página 408.

de la Ley Fundamental del Consejo de Seguridad Nacional (artículos 95 y 96), organismo que bajo una denominación análoga existió antes, pero con una composición y misiones muy diversas a las del actual y, además, con un estatuto simplemente legal y no constitucional como ahora.

En efecto, la trascendencia que los comisionados atribuyeron a la creación de esta nueva instancia asesora y contralora, aparece de manifiesto en los documentados y extensos debates que a su respecto se originaron en el seno de la Comisión Ortúzar, en todos los cuales el Consejo es enfocado como una importante materialización del nuevo y más decisivo papel que en el régimen institucional corresponderá a los cuerpos armados, considerados como instituciones permanentes de la Nación.

No pocas opiniones, por ejemplo, favorecieron durante la discusión la idea de que este Consejo debería estar dotado de facultades resolutorias en el campo político, pudiendo iniciar proyectos de ley o vetar normas de este tipo, e incluso se abogó porque este organismo fuera facultado para calificar a los candidatos a la Presidencia de la República en consideración al vigoroso presidencialismo que consagraría la Carta Fundamental, lo que convertía en recomendable esta proposición de que el Consejo pudiera "objectar un candidato" que significara un "peligro para el régimen establecido" (Raúl Bertelsen, sesión del 25 de abril de 1978).

Puede ser que bajo la perspectiva del presente y con la experiencia que hemos acumulado en cuanto al desarrollo institucional del país se refiere, estas atribuciones resolutorias aparezcan como algo desmedidas y con poco arraigo en nuestra tradición constitucional, pero esas proposiciones tienen la virtud de demostrarnos cuál era la intención que animaba a los constituyentes cuando decidieron consagrar, con el mencionado rango constitucional, un Consejo en el que las Fuerzas Armadas podrían hacer oír su voz y transmitir sus inquietudes.

En todo caso, si reparamos en la composición de este organismo según el artículo 95 del texto fundamental, vemos que además de los jefes máximos de los institutos armados, están representados en él el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, que lo preside, el Poder Legislativo por medio del presidente del Senado, y el Poder Judicial en la persona del presidente de la Corte Suprema, lo cual revela que se trata de un organismo del Estado y no del gobierno, llamado a avocarse a las relevantes funciones que le señala el artículo 96 (13).

Utilizando una vez más algunas de las opiniones de los comisionados, creo que podremos mejorar nuestro grado de comprensión acerca de las razones para la existencia de esta novísima institución del régimen político. Veámoslas: para la profesora universitaria doña Luz Bulnes A., "uno de los puntos fundamentales es el relativo a la composición y atribuciones" del organismo, agregando "que el nacimiento de una institución obedece a una necesidad generada dentro del cuerpo social" y que "en el caso presente

(13) Este es, precisamente, el concepto que en su oportunidad expuso el comisionado Juan de Dios Carmona, para quien "la categoría de este organismo sería de altas funciones del Estado más que de Gobierno, de manera que parecería necesaria la participación de los otros poderes del Estado". (Sesión de fecha 25 de abril de 1978).

dicha necesidad se originó no sólo por adolecer la Constitución anterior de defectos estructurales, sino también a raíz de una nueva composición de la sociedad, manifestada en casi todo el mundo, lo que ha motivado que en las distintas naciones se haya ido produciendo una inquietud en torno de cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas dentro del campo institucional...” (Sesión de fecha 25 de abril de 1978).

En términos aún más explícitos, en la misma fecha el abogado y presidente de la Comisión, don Enrique Ortúzar, puntualizó que “el Consejo de Seguridad Nacional viene a ser en cierto modo la culminación cuando, respecto de determinadas materias, los demás órganos constitucionales han sido insuficientes para impedir que la demagogia pueda destruir la democracia”.

Por su parte, el comisionado Jaime Guzmán consideraba “que el texto constitucional debe entregar a las Fuerzas Armadas la misión expresa de ser la garantía última del orden institucional de la República, entendiendo que no sólo tienen que respetar el orden constitucional sino, además, garantizarlo, y que cuando han fallado todas las demás garantías y mecanismos constitucionales para la defensa del ordenamiento constitucional, exista esa salvaguardia última que son las Fuerzas Armadas”. Y el mismo comisionado insiste en que, según su opinión, las instituciones castrenses “intervendrán en el Consejo de Seguridad Nacional con un enfoque global y con un criterio profesional y técnico que tendrá una profunda incidencia de carácter político, además de la experiencia que habrán ganado en el gobierno durante un tiempo bastante prolongado” (Sesión del 31 de mayo de 1978).

Razones de tiempo y espacio me han obligado a omitir los puntos de vista de los restantes comisionados que, sin embargo, habría sido de justicia consignar porque todos ellos significan nuevos aportes esclarecedores que permiten una mejor inteligencia del articulado constitucional en lo relativo al papel institucional de los cuerpos armados. De todas maneras, las significativas opiniones ya consignadas dejan de manifiesto que el Consena ha venido a llenar un vacío de que adolecía la estructura constitucional precedente, al otorgarle a las instituciones armadas un grado de participación en lo político-institucional que se funda en razones que son tanto técnicas como de realismo político.

Después de lo dicho, estimo que no es difícil comprender el verdadero alcance que tienen las funciones que el texto de la Ley Fundamental confía a este nuevo organismo, particularmente las que se señalan en el artículo 96, sin olvidar, a este respecto, que según los artículos 39 y siguientes el Consena también deberá acordar, en conjunto con el Presidente de la República, la declaración de los diversos estados de excepción constitucional regulados por esas disposiciones.

Del texto de la Constitución fluye entonces que, salvo en lo que respecta a los referidos estados de excepción y en el caso de otras dos situaciones de menor relevancia, este organismo carece de potestades resolutorias que pudieran ser obligatorias, en el sentido jurídico de la expresión, para los demás poderes constitucionales del Estado. Sin embargo, es algo incuestionable que las decisiones del Consejo, particularmente en los casos a que alude la letra b) del artículo 96, tendrán un sentido práctico y una fuerza

moral que muy difícilmente las autoridades superiores de la Nación podrán desoír o desatender, circunstancia ésta que nosotros apreciamos como una contribución para lograr una mayor templanza y un mayor realismo en el desarrollo de nuestra vida política futura.

La fuerza ética de estos pronunciamientos, asimismo, dotará al organismo de “un carácter preventivo, un carácter de dique” capaz de contener los desbordes en que puedan incurrir los poderes del Estado, en especial el órgano ejecutivo, lo que no es poco si tenemos presente la desquiciadora experiencia vivida durante el gobierno de la Unidad Popular. (Las frases entre comillas pertenecen a Jaime Guzmán, sesión del 28 de septiembre de 1977).

Unas breves palabras finales se imponen para dar cuenta resumida del rol que tienen las Fuerzas Armadas con respecto a la transición y al próximo plebiscito.

Opinamos que en esta fase del proceso institucional los cuerpos armados siguen detentando dos responsabilidades bien precisas: a) ellos tienen a su cargo la superior conducción del proceso hasta su plena consolidación, y b) deben cumplir cabalmente con el rol de ser garantes del orden institucional de la República.

Lo primero significa que los institutos castrenses deben continuar apoyando y comprometerse en el esfuerzo que sus altos mandos, investidos en la actualidad con importantes funciones de gobierno, realizan para completar en paz y dentro del marco de la ley, este cometido de renovación y modernización políticas que se ha venido cumpliendo con gradualidad a partir del 11 de septiembre de 1973; y que, por lo tanto, ellos deberán disuadir o desarticular cualquier intentona que pudiera fraguarse por algún sector o grupo con la finalidad de detener o alterar en sus objetivos este proyecto de normalización democrática del país.

Y la segunda tarea, que también constituye para las Fuerzas Armadas un deber constitucional, les señala que el itinerario político se deberá cumplir en la forma dispuesta por la Ley Fundamental y no en otra, de modo tal que después del plebiscito los efectos que se seguirán son los que, con claridad, se precisan en el texto de la Constitución, y es por lo tanto inadmisibles que después de este evento se pretenda llevar adelante una “ruptura institucional” como lo preconizan todavía algunos sectores de oposición, con evidente obstinación y no poca ofuscación. Pensamos, con base en todas las reflexiones que preceden, que tal intento rupturista podría conducir a una nueva intervención militar directa que, esta vez, se encontraría claramente respaldada por la letra y el espíritu de la nueva Constitución Política. Y pensamos también que la lógica avala lo anterior, ya que, después de todo, una ruptura arbitraria y forzada del orden institucional del país significaría un nuevo quiebre del Estado de Derecho, que las Fuerzas Armadas no podrían tolerar.