

Jefe del Estado Mayor Conjunto: Una Reforma Inconsulta

En el Senado se está tramitando una reforma constitucional propuesta recientemente por el Gobierno, que modifica en el capítulo XI de la Carta Fundamental, sobre "Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública", agregando una nueva autoridad militar de alto rango, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, cuyas funciones serán reguladas por una ley simple.

La iniciativa ha sido tramitada con urgencia, tanto que la Comisión de Defensa la despachó en forma sumaria y sin escuchar opiniones de expertos o ajenas al Gobierno, como es tradicional; y tampoco parece estar previsto que se pronuncie la Comisión de Constitución, Justicia y Reglamenteo, que reglamentariamente es la que debe analizar en primer lugar las reformas a la ley fundamental.

Proyecto de ley del Ministerio de Defensa

No es posible entender dicha reforma constitucional, sin hacer referencia al proyecto de ley sobre el Ministerio de Defensa que desde antes se tramita igualmente en el Senado y que ya fue visto por la Cámara de Diputados. Este, como indica su nombre, pretendía regular las atribuciones, funciones y planta del Ministerio de Defensa, puesto que hoy no tiene una ley orgánica propia, pero después se transformó en una suerte de reforma de las Fuerzas Armadas (FFAA).

Llama la atención, que habiendo tenido la Concertación casi 20 años de gobierno para establecer una mejor forma de operación conjunta, los Presidentes han tenido la facultad amplia de "disponer, organizar y distribuir" las fuerzas, se pretenda aprobar aceleradamente hacia el final de un mandato y cuando se avizora una alternancia en el poder, una reforma constitucional para lograr ese fin.

En relación con ellas, el cambio principal que introduce el proyecto de ley es la creación de un Estado Mayor Conjunto, que estará a cargo de un oficial general que tendrá el carácter de "Jefe" de dicho Estado Mayor, con el rango propio de un Comandante en Jefe. Sería designado por el Presidente de la República de entre los oficiales con rango de general de división (Ejército) o su equivalente en

la Armada o la Fuerza Aérea, y removido en términos similares a los que la Constitución prevé para los comandantes en Jefe. El principal cometido de dicho jefe militar, aparte de asesorar al Ministro de Defensa, sería el ejercicio del mando de las fuerzas asignadas a las operaciones (en tiempo de paz) y asumir en caso de guerra el mando estratégico de los medios asignados para enfrentarla.

Así planteada, la iniciativa legal es frontalmente contraria a la Constitución, por dos razones:

1.- Afecta las facultades del Presidente de la República, en el mando de las FFAA y en la conducción de la guerra.

En efecto, conforme al artículo 32 de la Constitución, "Son atribuciones especiales del Presidente de la República:... (Nº) 17º.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;... 18º.- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas".

De la simple lectura de las disposiciones transcritas se concluye que el Presidente de la República tiene amplias facultades en la conducción de las FFAA, tanto que puede “disponer” de ellas, “organizarlas” y distribuir las” según su criterio de cuáles son las necesidades de la seguridad nacional, tanto en la paz como en caso de guerra, pues la Constitución no distingue. Y por si ello no fuere suficiente, en caso de guerra asume el Presidente “la jefatura suprema” de las fuerzas. Estas atribuciones las ha tenido siempre el Presidente de la República, en una tradición que se acerca a los 200 años, las que no son regulables por ley (“son atribuciones especiales”), salvo que el texto constitucional lo autorizare expresamente¹, que no es el caso.

Una ley que establezca que habrá una determinada estructura operacional de las fuerzas armadas y un oficial que será necesariamente el que conduzca las operaciones militares durante la guerra, atenta de manera evidente e incuestionable contra las facultades constitucionales del Presidente de disponer, organizar y distribuir dichas fuerzas, y decidir cómo y quién conduce la guerra, y por lo mismo es inconstitucional.

2.- Establece un “cuarto comandante en jefe” no previsto en la Constitución.

El artículo 104 de la Constitución consagra la existencia de tres comandantes en jefe, para cada una de las ramas de la defensa nacional, estableciendo normas detalladas sobre su nombramiento y remoción. No se entiende aquí cómo la ley puede lícitamente crear un cargo militar con rango de comandante en jefe, no previsto en la Constitución. Si pudiera hacerse ¿qué sentido tendría que la Carta Fundamental se haya preocupado de mencionar quiénes tendrán el rango de comandante en jefe y determinar la forma de su designación y remoción, si la ley puede consagrar otros adicionales?

Para hacerse cargo de este reparo, es que se ha presentado posteriormente el proyecto de reforma constitucional que mencionamos, que agrega en el Capítulo XI Constitución dicho “cuarto comandante en jefe”. Sin embargo, él no responde a todos los cuestionamientos anteriormente reseñados, porque del hecho que diga que el Estado Mayor Conjunto será “regulado por la ley”, no se puede inferir que ésta podrá entregarle facultades que afecten las precisas atribuciones que el art. 32 entrega al Presidente de la República sobre conducción de las FFAA y de la guerra.

La reforma Constitucional

Como ya se dijo, la Reforma consagra la existencia de “Estado Mayor Conjunto” (EMC), que “será regulado por la ley”, sin que se precise su objetivo ni funciones y atribuciones. Esto lo decidirá la ley, que resulta ser la normativa sobre el Ministerio de Defensa, ya mencionada.

El EMC estará a cargo de un Jefe, que será designado por el Presidente de la República de entre los Comandantes en Jefe en ejercicio de cada una de las tres ramas de la defensa, y durará cuatro años en sus funciones², cargo que en todo caso es incompatible con el de Comandante en Jefe, esto es, el nombrado cesa en el cargo que sirve y se le designa un reemplazante. La base de selección es la única diferencia con el proyecto de ley paralelo, porque éste preveía que eran los generales de división o equivalentes, cambio que parece destinado a tranquilizar a ciertos críticos en el ámbito castrense.

Desde un punto de vista de una buena sistemática constitucional, esta iniciativa merece algunas críticas. En primer lugar, que contemple que la regulación del EMC se hará nada más que “por la ley”. Así escrito significa que será una ley de quórum simple, aprobada por la mayoría de los parlamentarios presentes, cuando de acuerdo con el artículo 105 de la Carta Magna, los nombramientos, ascensos

y retiros de los oficiales, así como las normas básicas sobre antigüedad, mando y sucesión en el mando, son materia de una ley orgánica constitucional, cuya aprobación requiere de 4/7 de los miembros en ejercicio de cada rama del Congreso Nacional y control previo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, crea una incertidumbre sobre las jerarquías dentro del esquema constitucional de mando de las FFAA. La reforma no expresa que el Jefe del EMC vaya a ser superior de los Comandantes en Jefe, pero en el hecho lo será, ya porque tendrá el mando de las fuerzas en operaciones, y obviamente sobre aquellos que las dirigen, lo que incluye a los Comandantes en Jefe, siendo más expreso en caso de guerra, como porque normalmente ese oficial será más antiguo que dichos Comandantes, puesto que será uno que pasó a ocupar un nuevo puesto; y sabido es que en la cultura y normativa militar, la antigüedad constituye rango. Siendo así, pierde sentido la noción de Comandante en Jefe de una rama, pues habrá otro militar con más mando, que será el “comandante en jefe”. Por lo tanto, un cambio de esta naturaleza, supone el reestudio del diseño total de la estructura de mandos y no una equívoca cohabitación con el modelo precedente.

Desde una perspectiva institucional y de la democracia, llama la atención que esta reforma exacerbe la estructura piramidal de los institutos armados, creando un militar con una gran concentración de poder armado, restándole de facto poder al Presidente de la República. La simple prudencia indica que la división del poder produce mayores equilibrios y conjura riesgos de autoritarismo; por lo demás, la democracia consiste precisamente en ello.

A lo anterior, debe agregarse que el nuevo jefe militar pasará a integrar el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) -lo señala expresamente el proyecto de reforma-, de modo que los militares volverán a tener mayoría en él, en desmedro de las autoridades civiles. Hay que recordar que a fines del Gobierno Militar, uno de los acuerdos fundamentales de gobernabilidad a que llegó éste con la entonces oposición, fue establecer la paridad de composición civil/militar en ese consejo. Aunque hoy, merced de otras enmiendas a la Carta Magna, el COSENA ha perdido relevancia, llama de todas formas la atención esta involución institucional.

Nada de ello hace necesaria esta reforma constitucional. Más aún, hacerla es contraía a la modernidad y la necesaria flexibilidad que debe tener la organización y operación de las fuerzas; cada vez las organizaciones requieren más formas horizontales de operar, realidad a la que no escapan las FFAA.

La Defensa Nacional y actuar conjunto de las FFAA

Nadie niega que una concepción y una gestión moderna del tema de la defensa, implican un actuar conjunto e integrado de las FFAA. Además, todos los diagnósticos apuntan a que nuestra organización militar presenta un déficit en este punto, que exige realizar avances importantes en el mismo y que para ello es clave la manera en que está organizada la operación de las fuerzas. Para ello no se requiere de una reforma a la Constitución ni de normas legales, pues el Presidente tiene la atribución constitucional precisamente para organizar las fuerzas. Por lo demás, existen órganos establecidos por ley y reglamentos, (Consejo Superior de la Defensa Nacional, Junta de Comandantes en Jefe, Estado Mayor de la Defensa) que pueden cumplir ese rol y a lo sumo se hace necesaria una modernización de éstos.

Pero nada de ello hace necesaria esta reforma constitucional. Más aún, hacerla es contraria a la modernidad y la necesaria flexibilidad que debe tener la organización y operación de las

fuerzas; cada vez las organizaciones requieren más formas horizontales de operar, realidad a la que no escapan las FFAA. Por lo mismo, nuevamente no se entiende la exacerbación de su estructura piramidal.

Si la pertinencia de un Estado Mayor Conjunto es una idea extendida hoy, mañana puede resultar que otras formas de organización sean consideradas por los expertos más eficientes y efectivas para garantizar el mejor funcionamiento del aparato militar y de defensa en el país, pero en tal caso tendremos que modificar la Constitución para acogerlas. En suma, se trata de una iniciativa que más bien rigidiza la defensa nacional.

Conclusiones

En el Senado se ha está tramitando con celeridad una reforma constitucional que acoge un determinado diseño para la estructura militar y la operación de nuestras FFAA, que lejos de nacer de una iniciativa debatida y madurada por todos los sectores políticos y nacionales, pretende salvar los cuestionamientos constitucionales que enfrentaba un proyecto de ley, cuyo alcance se distorsionó y cuya existencia era manejada sólo por ciertos círculos, lo que es entendible en un proyecto sectorial, pero no en una reforma a la Carta Fundamental, que además implica un cambio de paradigma en un tema tan trascendente como la defensa nacional.

De todas formas, en el proyecto de ley conexo a dicha enmienda subsisten aspectos severamente inconstitucionales, que pretenden privar o restringir al Presidente de la República de atribuciones frente a las FFAA y ante la hipótesis de guerra, que en una tradición casi bicentenaria han pertenecido exclusivamente al Presidente de la República, trasladándolas solapadamente a una autoridad militar. El próximo Presidente de la República será el primero que no dispondrá plenamente de ellas en casi 200 años.

En ese sentido, también llama la atención, que habiendo tenido la Concertación casi 20 años de gobierno para establecer una mejor forma de operación conjunta, los Presidentes han tenido la facultad amplia de “disponer, organizar y distribuir” las fuerzas, se pretenda aprobar aceleradamente hacia el final de un mandato y cuando se avizora una alternancia en el poder, una reforma constitucional para lograr ese fin.

¹ Tal es el caso de la facultad contenida en el N° 16 del mismo art. 32, en relación con el art. 105 de la Carta Fundamental, que concede la Presidente la atribución expedir el nombramiento, ascenso y retiro de los oficiales de la FFAA “en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente”.

² La Comisión de Defensa Nacional del Senado, redujo a tres años el plazo mencionado.