

Aportes para una nueva Constitución de Chile

Dossiers Constituyente



PRIMERA PIEDRA

La política sin ideas estimula la corrupción



Dossier No 4

NUEVA CONSTITUCION Y DEFENSA NACIONAL

Santiago Escobar Sepúlveda

Revista Primera Piedra



NUEVA CONSTITUCION Y DEFENSA NACIONAL

Presentación

El tiempo pasa y aún no se avanza suficientemente en las propuestas que, desde el frente progresista, deberían cristalizarse en la nueva Carta Magna de Chile: igualdad de género; derechos de los pueblos originarios; derechos garantizados en términos de salud y educación; el agua como un bien común y público; un sistema de seguridad social basado en la solidaridad y no en cuentas personales con las AFP que nunca pierden; un ambiente sano y no contaminado; la defensa de los recursos naturales; acceso democrático y libre al mundo digital, etc. Son tantos los temas que todavía están pendientes de debate y articulación en las organizaciones de la sociedad civil, propuestas que obviamente deben incorporarse en una nueva Constitución de todas y todos, ojalá mediante cabildos en los que participen las chilenas, los chilenos y -por qué no- los inmigrantes extranjeros que trabajan y viven en el país.

Con el propósito de aportar a ese debate, Primera Piedra ha considerado pertinente preparar periódicamente dossiers específicos sobre temas que podrían enriquecer la discusión: ya la gran mayoría de ciudadanas y ciudadanos (casi el 80%) se pronunció en favor de redactar una nueva Constitución y hacerlo a través de una Constituyente elegida universalmente por la ciudadanía.

Este Número 4 de los dossiers Constituyentes de Primera Piedra se ha dedicado al tema de nueva Constitución y defensa nacional.

Los anteriores: el Dossier No 1 Multiculturalidad, interculturalidad y pueblos originarios; el Dossier No 2 La Cultura y las Artes para una nueva Constitución; y el Dossier No 3 Constituyentes de Primera Piedra se ha dedicado al Tema La Salud como un Derecho puede encontrarlos en la sección documentos de nuestra página www.revistaprimera piedra.cl



La política sin ideas estimula la corrupción

Pág. 1

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DEFENSA
NACIONAL

Pág. 3

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y
GASTO EN DEFENSA

Pág. 5

GERENCIA DE RECURSOS



NUEVA CONSTITUCIÓN Y DEFENSA NACIONAL

Santiago Escobar Sepúlveda



La confusión siempre ronda cuando se habla de Defensa Nacional. Porque los contertulios la identifican solo con las Fuerzas Armadas y la Política Militar del país. Craso error, pues si bien ellas son un componente esencial y permanente del Poder Nacional, no son la única variable. La Defensa Nacional es algo más amplio. Si nos atenemos al Primer Libro de la Defensa Nacional, ella debe

satisfacer objetivos nacionales permanentes que “dan coherencia y orientan la actividad global del Estado”, como su independencia política, la soberanía, la integridad territorial y “el logro y mantención de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable”

Es decir, a la hora de hacer el análisis de la Defensa Nacional, además de lo militar, también deben considerarse las interacciones sectoriales que inciden en ella. Por ejemplo, la estimación del resto de los servicios armados del Estado, como son las policías y el servicio de gendarmería. Considerar las instituciones de la inteligencia nacional, cuya cabeza debe ser una institución civil de nivel presidencial. La diplomacia, la relación con organismos técnicos nacionales de información global, como los climatológicos, cartográficos, sismológicos o de recursos. E incluso, las instituciones encargadas de la operación de emergencia como la ONEMI, o cuerpos especiales contraincendios. Y lo más importante, la calidad y niveles de bienestar de los ciudadanos. Los países pobres y desiguales tienen pobres ejércitos indisciplinados y sin orientación de servicio.

Las Fuerzas Armadas deben ser financiadas por el Estado en su composición, distribución y operación de la fuerza y los medios técnicos. Esta es una organización del Estado y el principio es que no acepte reclutas de conveniencia como empresarios o donadores, ni dávidas de poderes económicos o potencias extranjeras.

El fundamento de la inversión en Defensa no puede ser algo extemporáneo a la racionalidad económica del resto de los servicios públicos. Son, por cierto, un servicio imprescindible, pero de igual manera que la carrera militar va evolucionando hacia un soldado dotado de medios digitales, con equipos livianos y alta movilidad y precisión, los ejércitos deben acercarse a un nivel óptimo de interoperabilidad entre las ramas de aire, mar y tierra, eliminando todos elementos redundantes y periféricos, propios de una época pasada. El

pago total que hace el Estado, es el Seguro de sobrevivencia que debe sostener para seguir existiendo, aunque ojalá nunca deba usarlo.

En términos reales, la tendencia moderna es a concentrar unidades, dotarlas de carácter y capacidad inter operativa, alta movilidad, y disponerlas de acuerdo a una apreciación Global Político Estratégica, que permite armonizar los intereses nacionales, permanentes y actuales, en todos los ámbitos que inciden sobre la Política de Defensa del país.

En nuestra profundidad estratégica longitudinal, las infraestructuras físicas requieren despliegues largos, que en lo transversal se tornan cortos y exigen mayor rapidez. No se trata ahí solo de distancias sino de precisión de alto riesgo. Además, algunos de los escenarios que se pueden considerar críticos, están unos a otros, a mucha distancia y son muy diferentes. Ello hace que las estructuras administrativas se concentren en el centro del país, considerado como Núcleo Vital, aunque está un poco pasado de moda.

Pero tal concentración no es necesaria en infraestructuras como las de salud o de instrucción. Menos aún si implican duplicar servicios de un mismo carácter, como la formación de pilotos o la infraestructura de hospitales, por ejemplo. En estos casos se debería aprovechar las dimensiones de escala para un solo complejo, y junto con ello diseñar un nivel adecuado de unidades de salud muy modernas y móviles que se instalen y trasladen según las necesidades y puedan aglomerarse para formar una mayor.

El país, hoy tiene cuatro sistemas de formación de pilotos, cuatro hospitales institucionales, sistemas de bienestar separados y lo que es peor, contaminados por una administración corporativa de propiedades que son fiscales, como si las FF.AA fueran propietarios privados al margen del Estado y la reglas de contabilidad y control fiscal. Además, por más que las FFAA se diferencien por ramas, todo indica que la institución Comandancia en Jefe de cada una de ellas está obsoleta frente a las ventajas de un Mando Conjunto, con capacidad de planificación y control de la fuerza, dejando jefaturas de servicio más simples de tierra, aire y mar. Ello haría que el país ahorre ingentes recursos en futuras compras para la Defensa.

Las instituciones de regulación financiera y económica, y las autoridades civiles, tendrían en la materia un sistema decisorio más sano, estable y armónico con el resto de las instituciones nacionales, y la posibilidad de generar una sociedad articulada, que informada e integrada, sea capaz de entender y sostener racionalmente los esfuerzos que requiere una Política de Defensa Nacional.

Parte sustantiva de ese esfuerzo tiene que ver con la Política Militar, y todo lo que implica en cuanto a definir sus recursos humanos, organizacionales, y sus medios técnicos y financieros. En ello, la economía de la Defensa de visión militarista yerra si piensa solo en un cálculo militar. Todos los Estados Mayores del mundo saben que la primera guerra del

Golfo inició el cambio de la guerra convencional hacia sistemas bélicos de alta digitalización y basados en inversión tecnológica. Ella fue el último de los escenarios de grandes movilizaciones de carácter industrial, para abrir paso a conflictos bélicos de alta tecnología, con sustentación a distancia e interoperabilidad táctica de precisión.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y GASTO DE DEFENSA

¿Cuál es la opción estratégica en nuestro desarrollo como nación, y cuáles los riesgos que debe enfrentar en su Defensa? son dos grandes interrogantes que deben guiar el trabajo a la hora de revisar la racionalidad y eficiencia del gasto militar del país.

El primer fundamento de este es de carácter político, e interpela a las autoridades encargadas de realizar la Evaluación Político Estratégica, para que señale con claridad meridiana cuál es la orientación que el país seguirá en materia de desarrollo nacional y de relaciones internacionales, y hacia donde debe aportar sus esfuerzos. Si no hay claridad en esto, todo será inercia y rutina, y las respuestas serán fragmentadas, inconexas y de mala calidad.

Este es un proceso con consultas y participación amplia de estamentos técnicos, políticos y profesionales en los niveles más altos del país. No es solo una reflexión de militares. Implica enfoques y puntos de vista diversos y contrastados. La decisión final es una responsabilidad política superior, que no puede ser omitida ni delegada, y de cuya matriz deriva la organización, fines y sostenimiento financiero de los medios militares necesarios para satisfacer las necesidades de defensa. Y por cierto, las mejoras de carácter civil determinantes en la calidad total de la Defensa.

La eliminación de la Ley Reservada del Cobre y su cambio por un sistema financiero de largo plazo terminó con los automatismos que ella implicó en los presupuestos de años anteriores, aunque sigue operando un piso de financiamiento base que, como mínimo, es igual al del año precedente.

Es efectivo que esta reforma permite hoy una aproximación crítica al gasto en defensa, analizar el volumen y racionalidad a partir del presupuesto, y mirar su coherencia con el resto de los gastos de la administración pública. Con ello se pueden introducir determinados ajustes administrativos que la racionalidad ordena. Pero sigue siendo un enfoque limitado e insuficiente desde el punto de vista estratégico.

Es necesario preguntarse qué tipo de poder militar necesita el país, para cuál escenario de conflictos y con cuánto dinero. Y a partir de allí, ver como se están gastando los

presupuestos. Este enfoque, que se remite en primer lugar a la evaluación político estratégica actualizada, es imprescindible cuando se viven momentos de cambios profundos en el perfil de los intereses nacionales y en la composición de los escenarios internacionales con estrechez económica.

Chile ha experimentado un cambio sustantivo en su desarrollo, y en su inserción en el medio internacional desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado. También el mundo ha cambiado vertiginosamente. Han aparecido nuevos riesgos y amenazas, se gestan nuevas alianzas y en la arquitectura institucional de las actuales relaciones internacionales las fuerzas conjuntas de paz, anuncian un uso asociativo, concertado y regulado de la fuerza bélica por medio de alianzas. Para todos los efectos se vive aquello que los historiadores denominan una divisoria internacional, que introduce las incertidumbres habituales de todo gran cambio histórico.

En ese contexto, tiende a profundizarse y a permanecer por mucho tiempo, el país debe plantearse tanto como debe renovar sus sistemas mayores de armamentos si ya cumplieron su ciclo vida, y como encarar la tensión profesional de las ramas militares respecto de su modernización interna necesaria.

Así, el debate sobre la calidad del gasto de la defensa remite de manera inevitable a la modernización del Estado, en cuanto a la gestión de fuerza de todos sus servicios armados, siguiendo la apreciación estratégica. Ello para determinar de acuerdo a sus fines sus dimensiones y tareas, y en especial en lo militar, determinar la composición de la fuerza, sus características técnicas y organizativas, y su diseño de suministro y administración de los recursos financieros que se destinan a la Defensa.

Hoy, a las puertas de un debate constitucional inédito para el país, no tiene ningún sentido encarar con omisiones los problemas que aquejan al sector. Las planificaciones políticas y estratégicas y los giros de orientación, se hacen en tiempos de normalidad, cuando existen las condiciones para una evaluación completa de todos los elementos, y los costos y riesgos pueden ser calculados y controlados. No se hacen en tiempos de crisis ni para solucionar problemas pasajeros. Pero en Chile en materia de defensa nunca hemos tenido normalidad real con las FF.AA., las cuales siempre han reaccionado con espíritu corporativo y desconfiado, sin ponerse abiertamente al frente del cambio y la modernización institucional. Esta resistencia al cambio ha atrasado toda la agenda técnica en 20 años.

El país ha pasado casi inadvertidamente de un período de normalidad político institucional y crecimiento a uno de emergencia económica, descontento social y crisis de paradigma de gobernabilidad democrática. Todo ello en una realidad internacional cerrada por una pandemia viral de salud y acosada por crisis económica, guerras comerciales y vastos

procesos digitales y de información. Es un escenario sin salida que obliga a una mirada de cambios estratégicos.

Por lo tanto, no hay razón alguna para postergar el tratamiento urgente de una Nueva Agenda de la Defensa, entendiéndose que en ella, a la Convención Constituyente le competirá determinar las bases de orientación de lo que será la reforma institucional de la Defensa. Incluida la Política Militar, su administración económica, financiera y la orientación estratégica del sector. Nada de esto es dramático, solo implica la voluntad de realizar, de una manera decidida y definitiva, un estatuto moderno en materia militar, que tenga a la vista con realismo la modernidad de tales servicios.

GERENCIA DE LOS RECURSOS

Si lo fundamental en materia de Defensa es saber para qué se está gastando, resulta esencial contar con una capacidad administrativa y procedimientos aptos para llevar adelante el gasto de manera eficiente.

Ese es tal vez el punto más débil en Chile. La administración civil de la defensa no existe como un hecho real, y en materia de administración económica existen pruebas más que suficientes que hay malas inversiones y gasto redundante. Una parte fundamental de las decisiones se sigue adoptando bajo la potestad de los respectivos Comandantes en Jefe de las ramas, con una incidencia muy menor por parte de las autoridades civiles.

La debilidad institucional del Ministerio de Defensa, sin competencia o capacidad técnica y administrativa de coordinación inter ramas, incide en que las iniciativas de cambio o modernización de las fuerzas armadas carezcan de dirección civil e incluso de interlocución, por parte del Ministerio. Y que los aspectos de coordinación intersectorial, en especial aquellos que tocan los diseños estratégicos, no tengan canales articulados que permitan una real injerencia de las autoridades políticas y una armonización de los intereses tal como lo plantea el Primer Libro de la Defensa Nacional.

Los proyectos que implican decisiones mayores como las adquisiciones de grandes sistemas de armamento, son concebidos, diseñados, tramitados y ejecutados por las propias instituciones militares, con apenas poca información entre ellas, limitándose la administración civil a dar su aprobación o negativa para el gasto correspondiente. No existen mecanismos técnicos ni administrativos adecuados que permitan asegurar que tal o cual proyecto, en la forma que se pide realizar, es compatible con los objetivos nacionales o lo mejor para el país. Una prueba debe buscarse en la implementación de los temas de ciber seguridad, punto neurálgico de la gestión de riesgos de seguridad nacional.

Por ello, no son adquisiciones del sistema militar de Chile sino solo proyectos de las ramas. Son proyectos individuales y no colectivos, y al ejército le da lo mismo si se compran o no fragatas si es que a ellos se les compran tanques o a los aviadores, aviones.

Finalmente, si algo es deficitario en estos momentos es, además de la insuficiencia del sistema de inteligencia y del control patrimonial y de gastos, es la coordinación de la política exterior de Chile con los procesos de gestión en materia de Defensa. Situación que, por cierto, es más responsabilidad del Ministerio de Defensa, siempre con el fantasma de los temas de relaciones civil-militares o de derechos humanos, omitiéndose de la agenda dura en materia profesional. Lo que no implica un menoscabo en materia de Derechos Humanos, pues aquí el tema es de formación inicial y de reforma de la curricula de la Escuela Militar.

La Nueva Constitución debiera contener un Capítulo destinados a los Servicios Armados del Estado, pensando que no solo las FF.AA requieren una clarificación y acomodo legal en la organización institucional del Estado centrada en su función esencialmente externa. También lo requieren las policías y el cuerpo de Gendarmería Judicial. Además, es posible que del debate surja la creación de otros cuerpos de especialidad en materia de orden y seguridad interna. Una Gendarmería de Fronteras que tome incluso los temas policiales aduaneros, y un Servicio de Guardacostas, que libere a la Armada de sus actuales obligaciones policiales y administrativas en el litoral, y que brinde más horizontalidad a las nuevas gobernaciones regionales.

Estos temas no requieren que la Nueva Constitución los desarrolle normativamente de manera larga y detallada, sino que tenga la claridad conceptual de lo que implica racionalizar el conjunto de los Servicios Armados de la República, vitales para su soberanía y la seguridad y el orden interior del país. Por supuesto con preeminencia del compromiso doctrinario de respeto al orden democrático constituido y a las autoridades que lo representan.



La política sin ideas estimula la corrupción

www.revistaprimerapiedra.cl