

# La Defensa, las FF.AA., la Seguridad y la Constitución

Galo Eidelstein

Ingeniero Civil, Universidad de Chile

## La Defensa, las FF.AA. y la Constitución para un Chile que cambió

### La Constitución

Nuestra Constitución contiene un conjunto de artículos en los cuales se determinan los poderes del Estado, vale decir, aquellos organismos que están facultados para tomar decisiones vinculantes de manera autónoma de otros poderes. La lista de estos poderes es la siguiente:

**Cap. IV** Presidente de la República, **Cap. V** Congreso Nacional, **Cap. VI** Poder Judicial, **Cap. VII** Ministerio Público, **Cap. VIII** Tribunal Constitucional, **Cap. IX** Justicia Electoral (Tribunal Calificador de Elecciones), **Cap. X** Contraloría General de la República, **Cap. XIII** Banco Central.

De esta manera quedan descritos todos los poderes del Estado. Sin embargo, al interior de esta lista aparecen dos capítulos adicionales que no hemos citado:

**Cap. XI** Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, **Cap XII** Consejo de Seguridad Nacional.

Vale decir, se incluyen al interior de la lista de los verdaderos poderes del Estado existentes en la actualidad, a las FF.AA. y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en un pie de igualdad con esos poderes autónomos (lo cual no obsta para que se revise la existencia de alguno de esos poderes). Esto es una anomalía, pues las FF.AA. y de Orden son instrumentos con que cuenta el Estado (en estricto rigor son un servicio público, como la salud o la educación, las cuales no tienen ningún capítulo en la Constitución), no son autónomos y no pueden actuar sin una orden de sus órganos superiores. Esto las hace ser de un rango inferior a los poderes. No se trata de obviar



el hecho de que esos organismos ostentan una condición especial -el ser instituciones armadas-, sin embargo, si por esta especialísima razón se quisiera incluirlas en la Constitución, es un despropósito situarlas como parte de los poderes del Estado. De más está decir que esta anomalía no es casual y obedeció a los resabios de su redacción original en la dictadura, período en el cual prevaleció la Doctrina de Seguridad Nacional, y se buscó dar un rango de Poder del Estado a estos organismos.

## La Defensa

El campo de estudio de la Defensa y sus prácticas militares y políticas, ha tenido grandes desarrollos a través de la historia desde que existen los Estados. A partir de la Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias han adoptado distintas variantes para configurar sus estrategias de desarrollo y de relacionamiento con otros Estados, en que el uso de la fuerza (en su forma activa o disuasiva) siempre ha estado presente. No obstante esas distintas variantes, todas ellas se enmarcan en lo que se conoce como La Estrategia Total o La Gran Estrategia. Esto significa que el objetivo central de la estrategia ya no se reduce a cómo ganar una batalla o cómo ganar una guerra, sino algo más amplio, vale decir, cómo, finalmente, conseguir los objetivos políticos fijados por quienes detentan el poder en los diversos Estados, de allí que las FF.AA., siendo un instrumento relevante, es un instrumento más entre muchos otros.

Hemos hablado de las grandes potencias. Los Estados de menor envergadura, como el nuestro, también fijan objetivos nacionales de carácter político, aunque estos objetivos son bastante más modestos que el de las grandes potencias. Sin embargo, también sus estrategias se intentan inscribir en el concepto de Estrategia Total.

Es así que, las distintas formas que adquiere el relacionamiento o el conflicto interestatal se dirime no solo en el Campo Militar, sino además, en tres campos adicionales: en el Campo Diplomático, en la Política Interior y en el Campo Económico. Con esto, hemos citado los cuatro Campos de Acción del Estado que se consideran en la configuración estratégica de los Estados en la actualidad y cuyo nivel de desarrollo, determina su "estatura estratégica". Con un mayor grado de desarrollo en estos campos se pueden alcanzar y resguardar los intereses nacionales, se estará en mejores condiciones para construir relaciones fructíferas con sus vecinos, también para participar en las decisiones de carácter regional o global, para incidir de manera efectiva en el curso de los acontecimientos que puedan afectarlo y en definitiva en mejores condiciones para acordar o construir un entorno de paz para su población.

La conceptualización de la Defensa tiene que ver, más que con un tema militar, con un tema político general, es una función del Estado de carácter multifacético. No hay que considerar la Defensa con una mirada reduccionista, centrada solo en un poder armado. Por el contrario, dependiendo de la coyuntura en que el país se encuentre en el terreno internacional, la Defensa puede llegar a involucrar al conjunto del Estado y su población. Esto no significa que no exista un ministerio vinculado con el tema y en particular que participe en la conducción de las FF.AA. Esto significa que tal ministerio debe cumplir algunas de las actividades que implicaría una Política de Defensa la cual excede con mucho el uso de las armas.

Si la Defensa depende de manera relevante del nivel de desarrollo de los cuatro campos

de acción, llama la atención que el único campo que se desarrolla en la Constitución sea el campo militar. Es así que por ejemplo no aparece el tema de la Educación, de la Salud o de la Vivienda, por citar algunos componentes del Campo de la Política Interior, del mismo modo no aparecen componentes de los Campos de Política Exterior y Económico. Lo anterior no significa que debamos incluir en la Constitución artículos relativos a los cuatro Campos de Acción del Estado, sino que por el contrario, todas esas definiciones deben ser solo materia de Ley y no darle esa desmedida relevancia al Campo Militar. Veamos como trata el tema el Cap. XI de nuestra actual Constitución.

### Las FF.AA. en la actual Constitución

En el primer párrafo de su Art 101 del Cap. XI plantea que *“Las FF.AA. 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”*

En este párrafo se condensan los principales problemas de que adolece el ordenamiento jurídico respecto a la Defensa en nuestro país. Estos son:

- 1) Que existe un ministerio encargado de la Defensa Nacional. Vale decir, se define que el encargado de la Defensa Nacional sería un ministerio específico, el “Ministerio encargado de la Defensa Nacional”. Por lo dicho anteriormente, se aprecia que este es un planteamiento extremadamente reductor. La defensa no se remite a un conjunto de actividades que se puedan agrupar en un ministerio, sino que es una política de carácter general, que abarca diferentes dimensiones y diferentes ministerios que se irán activando e interrelacionando dependiendo de las distintas coyunturas.
- 2) Que las FF.AA. están constituidas única y exclusivamente por las tres ramas. Llama la atención la caracterización de “única y exclusivamente”, esto implica ciertos resguardos que no se explicitan. Cualquiera sea el caso, es un resguardo a su exclusividad y autonomía. Podría poner obstáculos a distintas ordenaciones de organismos como FAMA, ENAER, ASMAR, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) que realizan una gran cantidad de labores no militares, igualmente que Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).
- 3) Que las FF.AA. existen para la defensa de la patria y que son esenciales para la seguridad nacional. Respecto a estos puntos, en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, se destaca los que serían los “supuestos constitucionales” de la Defensa, no haciendo una diferencia entre lo que serían supuestos constitucionales para la Defensa y supuestos constitucionales para las FF.AA., por lo tanto afirmando la identidad entre una y otra. Estos supuestos serían *“aquellos elementos que permiten orientar y dar coherencia a la actividad global del Estado en materia de Defensa”*. Allí se destacan entre esos supuestos los siguientes:
  - a) la preservación de la Nación,
  - b) el mantenimiento de su independencia política,
  - c) el mantenimiento de su soberanía y
  - d) el mantenimiento de la integridad del territorio nacional.

Esos “supuestos constitucionales”, especialmente sus puntos a) y c), están muy ligados a una concepción de la Defensa y las FF.AA. basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, generando el sustento para que estas intervengan en la política interior.

En el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, se reemplaza el concepto de “supuestos constitucionales” y aparece el concepto de “Bases Constitucionales de la Defensa”, donde se destacan los conceptos de “seguridad nacional”, “protección a la población”, “defensa de la patria” entre otros, y reafirma, al igual que el Libro de 2010, la identificación entre los supuestos o bases tanto de la Defensa como también para las FF.AA. A estos supuestos o bases, se suman términos como “defensa de la soberanía”, “resguardo de la soberanía física”, “preservación de la nación”, “seguridad interior”, “defensa de la Constitución”, que están esparcidos en cuantiosos artículos tanto de la Constitución como de las leyes, como funciones propias de las FF.AA., creando una nebulosa conceptual y no menos intencionada en la materia. Veámoslo.

**Defensa de la soberanía:** Se conocen dos tipos de soberanía. La soberanía nacional, referida a la autodeterminación sin injerencia externa y la soberanía popular referida a que todos los poderes deben emanar del pueblo. Al tener esta doble significación, el defender la soberanía en general da pie para que las FF.AA. intervengan en la soberanía popular, vale decir en las decisiones que tome el soberano. No deben ser las FF.AA. quienes deban defender el derecho que tienen los pueblos para generar sus organismos de poder, por el contrario, este soberano es el que tiene que ejercer su poder sobre las propias FF.AA.

Al respecto, nuestra actual Constitución en el **Cap. III** De los Derechos y Deberes Constitucionales, en su **Art. 22 inc 2º** declara que,

*“...los chilenos tienen el deber de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional...”*

Efectivamente como plantea este Artículo, la defensa de la soberanía es rol de todos los chilenos y en este caso es atingente tanto la soberanía popular como la soberanía nacional. No obstante debe eliminarse el agregado de “*preservar la seguridad nacional*”, pues como veremos más adelante es un término vago y confuso.

**Soberanía física:** si bien este término se acerca a la idea de preservación de la integridad territorial, también es vago e impreciso pues la soberanía popular también concierne a las intervenciones físicas en el amplio sentido al interior del territorio (por ejemplo la soberanía sobre los recursos naturales, la propiedad en el uso del agua y muchos otros).

**Defensa de la patria:** también es una idea vaga como para adjudicarla como objetivo de las FF.AA., pues puede incluir la cultura, las tradiciones, el sistema político, etc.

**Preservación de la nación:** el concepto de nación se ha utilizado como la preservación de un ethos inmaterial, trascendente e inmodificable que definiría la esencia de un pueblo. De ahí se han derivado todos los nacionalismos y chovinismos conocidos.

**Seguridad interior:** se habla de seguridad Interior, sin definir de modo preciso, qué concepto de seguridad se trata. Esta vaguedad abre la puerta para la participación de las FF.AA. en la política interior.

**Defensa de la Constitución:** no es lo mismo respeto a la Constitución que defensa de la Constitución. Las FF.AA. no están para defender la Constitución, solo deben respetar la

Constitución vigente y las modificaciones o cambios de esta que hagan los organismos democráticos del sistema político.

**Seguridad Nacional:** Tal como apuntamos más arriba, el Art 101 plantea que las FF.AA. *“...Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”*. Pues bien, este concepto de *Seguridad Nacional* solo está definido y de manera vaga en el DS Nº216/1960 del Ministerio de Defensa Nacional y plantea que *“...se entenderá por seguridad nacional toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país,...”*.

Es razonable procurar la preservación del orden jurídico institucional del país (si este responde al ejercicio de la soberanía popular), el problema es que tal como lo declara el DS Nº 216, eso no tiene nada que ver con algún peligro exterior y si las FF.AA. son llamadas a defender la Seguridad Nacional con ese significado, le abre las puertas para su intervención en la política interior. Al convertir la llamada Seguridad Nacional en una doctrina castrense, en la práctica, lo que se hace es dotar a las FF.AA. de prerrogativas en intervenciones de cualquier tipo, al interior del país.

Es así que, al considerar la actual Constitución, a la FF.AA., como *“esenciales para la seguridad nacional”*, le permite realizar una variedad de funciones no castrenses e incidir en campos totalmente ajenos a los que debieran corresponder sus funciones. De esta manera pueden intervenir en muchos ámbitos que la ley actualmente vigente relaciona con la llamada Seguridad Nacional. El listado es largo: la reserva de las leyes, la libertad de enseñanza, derecho a huelga, emprendimiento económico, derecho de propiedad, identidad nacional, atribuciones presidenciales, instituciones estatales, política monetaria, estados de excepción y penas judiciales. Además, está presente en los códigos Orgánico de Tribunales, Procesal Penal, Aeronáutico, Minería, del Trabajo, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, Ley Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Esta situación debilita la soberanía popular al catalogar esos distintos ámbitos como posibles fuentes de inseguridad nacional y funciona como un principio ideológico y de control. Por lo que se ve, el término de Seguridad Nacional es un término confuso.

### **No identificar, ni fusionar los conceptos de Seguridad Pública con el de Seguridad Exterior**

El **Art. 101**, una vez que determina la dependencia de las FF.AA. y qué ramas la forman, continúa así: *“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública...”*

Lo primero que se destaca es que se ubica en un mismo Artículo, los objetivos de las FF.AA. y el de las Fuerzas de Orden y Seguridad, no obstante, como se podrá apreciar más adelante, que por sus objetivos, difieren sustancialmente, e incluso tienen dependencias diferentes.

No obstante, el mismo Art. 101 insiste en esa identificación al poner otro aspecto que tendrían en común: *“Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencial-*

*mente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas disciplinadas."*

Se aprecia que solo aparecen en el mismo artículo de la Constitución, por la similitud en uno de sus aspectos, el ser "cuerpos armados". Vale decir, se toma un factor externo, un instrumento, como identificación y esencia de una categoría conceptual. Incluso, el instrumento mismo solo tiene un parecido lejano, si comparamos los sistemas de armas de las FF.AA., sus medios, infraestructura, con las armas utilizadas por Carabineros e Investigaciones. Por ello, sus objetivos y especificaciones, por una parte, y el ser obedientes, no deliberantes, jerarquizadas, profesionales y disciplinadas, por otra, deben ser definidas tanto para Carabineros como para las FF.AA., de manera independiente, en sus leyes específicas y no fundidas en un artículo único de la Constitución como el Art. 101.

En esta idea, a nivel de leyes y no de la Constitución, podría definirse, un ministerio de Defensa del cual dependerían las FF.AA., y otro de Seguridad Pública, del cual dependerían las policías, con objetivos y funciones muy claras y con una política con proyección estratégica, distanciándola de la política coyuntural que tiene el Ministerio del Interior.

La bruma de estos conceptos equívocos utilizados tanto en la Constitución actual como en diversas leyes, tiene por objeto diluir la gran diferencia que hay entre la Defensa (que por su esencia se refiere a la seguridad exterior) y la Seguridad Pública (o Interior). Amparándose en el concepto general de Seguridad, intenta identificar el campo externo con el interno para respaldar la intervención militar en la política interior del país. Por lo anterior dicho, deben eliminarse del vocabulario constitucional y legal, todos esos términos que desvirtúan los objetivos que debieran tener las FF.AA. y las Fuerzas de Orden.

### **Objetivos de las FF.AA.**

En estricto rigor, para evitar todas esas confusiones, es primordial definir con precisión los objetivos de las FF.AA. y separarlas claramente de los objetivos de las Fuerzas de Orden y Seguridad.

Los objetivos de las Fuerzas de Orden y Seguridad son, de acuerdo a nuestra actual Constitución, "dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior". Podemos decirlo mejor: Hacer cumplir la ley y contribuir al aseguramiento del cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, las FF.AA. deberían tener solo dos objetivos generales:

- i) Contribuir a la preservación de la integridad territorial del país ante una amenaza exterior y
  
- ii) Contribuir a resguardar la independencia política, vale decir, la no sujeción a un poder exterior.

Notar que se ha empleado la palabra "contribuir", pues en esos objetivos deben confluir varios actores para su consecución. Se puede apreciar también que existen diferencias radicales entre los objetivos de ambas instituciones.

## La Defensa en la Constitución – las FF.AA. en las leyes

No obstante todo lo que se ha planteado hasta el momento, que haría razonable no incluir a las FF.AA. en la Constitución, este es un tema polémico y no resuelto de manera definitiva. Es indudable que las FF.AA. tienen una característica muy especial por ser instituciones armadas. En este caso y por esta característica, se pueden incluir resguardos democráticos en la Constitución, los cuales no tendrían la misma fuerza o efectividad al ser solo materia de ley.

Una posible solución es agregar un párrafo a la Constitución, referido a la relación del país con el campo internacional. Se caracterizaría esta relación por el acento en una política de colaboración y de paz. Que tendrá una Política de Defensa basada en el multilateralismo, en la participación de la ciudadanía en las grandes definiciones estratégicas de desarrollo, destacando su inserción amistosa y colaborativa para un desarrollo común de la región. Sus FF.AA. tendrán como Comandante en Jefe al Presidente de la República, en tiempos de paz y de guerra, serán no deliberantes y obedientes a los poderes democráticamente generados por el ejercicio de la soberanía popular y cuyos únicos objetivos generales serán contribuir a la preservación del territorio ante una agresión externa y al resguardo de la independencia política del Estado respecto a cualquier poder exterior.

Todo lo que tiene que ver con objetivos específicos, composición, estructuración, dependencia, presupuestos de las FF.AA. etc., solo deben ser materia de ley al igual que como son las políticas económicas, las de educación, de salud, etc. Además, esto da una flexibilidad mayor para realizar gestión interna. Será indispensable además, modificar o incluso eliminar las Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC) de las FF.AA., que ponen más candados autoritarios y potencian su autonomía.

Es interesante destacar que la Constitución de 1925, no contiene ningún Capítulo, ni ningún Artículo especial que se refiera a las FF.AA., solo aparecen referencias al tema militar en relación a las atribuciones de la Cámara de Diputados (Art. 39), atribuciones del Presidente (Art. 72), en el capítulo sobre Garantías Constitucionales, en su Art. 22 (“La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”) y referencias laterales en algunos acápite de los Art. 23, 39, 44, 66 y 72.

## La Política y las FF.AA

Una real conducción y supeditación de las FF.AA. a los poderes democráticos, no se logra solo con medidas administrativas y va a ser el resultado de un proceso cuya deriva discurre por caminos diferentes. La norma jurídica, en este caso la 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, y es el que determinará el grado de conducción y supeditación de las FF.AA.

La actual coyuntura política (con un estallido o rebelión social en curso) crea las condiciones para avanzar y fortalecer la gobernabilidad democrática de todos los ámbitos, generar y aumentar los espacios o canales de intermediación, en particular de los cuatro Campos de Acción del Estado, todos los cuales deben tener una conducción y subordinación a los poderes generados democráticamente. También debe considerarse y propender al surgimiento y fortalecimiento de otras formas de ejercicio del poder demo-

crático surgidos desde la civilidad (municipios, gobernaciones, organizaciones sociales, mecanismos plebiscitarios y de participación directa y otros). También se debe considerar la existencia de un diferente orden interno de los poderes, por ejemplo, la existencia de un primer ministro, un sistema unicameral, etc.

### **Unas FF.AA. en acorde con el desarrollo democrático del país**

Hemos dicho que el principal problema del que adolecen nuestras FF.AA. es que carecen de una conducción potente o real por parte de los organismos democráticos asociado a su autonomía corporativa. Se agrega a lo anterior el que tampoco hay una conducción única en su interior, pues, cada rama tiene un alto grado de autonomía, no solo por parte de los organismos democráticos, sino también por parte de lo que debiera ser su organismo inmediatamente superior, el Estado Mayor Conjunto (EMCO), lo cual aleja aún más las posibilidades de que su ministerio pueda dirigir las con una política común.

El lograr cambios profundos en nuestras FF.AA. no será fácil, será un proceso que habrá que construir con la participación de todas las fuerzas e instancias democráticas. Las dificultades que surgirán hacen necesario tener objetivos claros para cada etapa de este proceso, tener una estrategia factible y coherente con nuestro debilitado punto de partida y ser coherente con todo el conjunto de cambios profundos que debe sufrir nuestra sociedad en los distintos ámbitos que hoy están en cuestión.

Ha sido tradicional en la izquierda, por lo menos hasta el golpe de Estado del año 1973, el que una sana política hacia las FF.AA. debe lograr una integración de estas al mundo civil, de modo que participen en distintas instancias que las acerquen a las vivencias reales del pueblo, que sean permeadas por los objetivos y políticas democratizadoras que van ganando terreno en la sociedad. El mantenerlas aisladas del mundo, no asegura ni mucho menos su neutralidad política, por el contrario, es el mejor terreno para el desarrollo de un pensamiento corporativo y una endogamia institucional.

Al respecto, en nuestra región se ha impulsado, sobre todo por parte de los EE.UU., la llamada polivalencia de las FF.AA. Esto implica que estas tomen labores que no les son propias, tales como su participación en incendios forestales y catástrofes naturales, en la lucha contra el narcotráfico el cuidado de las fronteras en relación a la inmigración ilegal, etc., también, que se involucren en labores de seguridad interior y de diversos modos en los Estados de Excepción Constitucional, vale decir, en un conjunto de funciones que implican una desnaturalización de los objetivos de defensa de las FF.AA.

Sin embargo, si bien puede ser interesante la participación de las FF.AA. en los casos de catástrofes naturales, aunque no en los siguientes ejemplos nombrados, no es conveniente saltarse etapas para lograr esa incorporación de manera democrática. Esta integración solo será exitosa si en conjunto con ese proceso se avanza en una conducción real de ellas. Por el contrario, una tal política hoy, que ya se ha impuesto en diversos aspectos, ha logrado empoderar a las FF.AA. al margen de los poderes democráticos, ha ampliado su poder sobre la sociedad y ha potenciado su autonomía y descontrol por parte de los órganos democráticos.

Por ejemplo, el dar las anteriores facultades, sin cambiar previamente aspectos claves de la legalidad, hace que en los Estados de Excepción ellas tomen el mando al margen del

---

poder civil. El abrir entonces, sin más, las compuertas de la polivalencia hoy, ocasionará el resultado contrario al que buscamos, no solo empoderará más a las FF.AA. sino que alejará aún más la posibilidad de su conducción democrática. Hay que destacar también, que los militares han estado reticentes en participar en labores de carácter policial y esta política ha sido impulsada más bien por el gobierno. No obstante, no hay que moverse a engaño, no los impulsa en esto una reticencia a participar en el orden interior, sino a que estiman que no tienen suficientes resguardos jurídicos en caso de las violaciones a los DD.HH. que ellos saben que ocurrirán si participan en el orden interno.

No podemos ser voluntaristas. Solo se podrá imponer un control efectivo de las FF.AA. si se da una situación de correlación de fuerzas apropiada para ir avanzando en esa dirección. El proceso constituyente que enfrentaremos, abre la posibilidad para profundizar diversos cambios, y parte importante de estos cambios son los referidos a la Defensa y las FF.AA., para las cuales no hay otra intención que transformarlas en instituciones modernas, eficientes y sobre todo respetadas por el pueblo. Es muy importante generar consenso en la oposición sobre estos temas, sobre todo tener claridad acerca de cuáles son los puntos específicos y claves en los que se puede avanzar y sobre todo, lograr conciencia en el amplio mundo social, que sin duda también tendrá que participar en este proceso.

