

Sobre la distinción entre Defensa externa y orden interno en la próxima Constitución

Grupo de Análisis de Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA)

Uno de los aspectos centrales que se discutirá durante el proceso constituyente es el modelo de Estado que queremos como sociedad democrática. Esto supone abordar el espinoso tema de la legitimidad del ejercicio de la fuerza por parte del Estado. No basta aquí limitarnos a la ya clásica fórmula de que el Estado debe tener el monopolio legítimo de la fuerza, sino que se deberá ahondar en la legitimidad de quienes ejercerán esa fuerza y cuáles son las limitaciones que les impondremos para que dicho ejercicio no suponga un peligro para las personas y el carácter democrático de nuestra sociedad.

No es un misterio que en el Estado conviven intereses distintos, muchas veces antagónicos, que pueden llevar a un punto de fractura. En estas situaciones, aquellos sectores que puedan tener un mayor ascendiente en el mundo militar, pueden intentar involucrar a las FF.AA. a su favor para dirimir esos antagonismos por la fuerza y no por medio de la resolución democrática de la controversia. Estos intentos han ocurrido de manera no poco frecuente, por lo que es fundamental eliminar esa posibilidad, por lo menos desde el punto de vista jurídico. Esta es la razón fundamental por la cual las constituciones democráticas diferencian entre la Defensa exterior y el orden interno y restringen la participación militar en los conflictos propios de la sociedad.

Entonces, un principio político fundamental que debe quedar consignado en la nueva Constitución y en las leyes, es que la labor de Defensa de un Estado es diferente a las labores de orden Interno. Esta rigurosa separación al no estar garantizada en la actual Constitución, ha permitido que las FF.AA. se desempeñen en diversas labores policiales que deberían cumplir las instituciones civiles.

Respecto a sus relaciones con el exterior, o sea la Defensa, el Estado procurará conservar la soberanía nacional, vale decir, su no sometimiento a una potencia extranjera, y su integridad territorial. De esta forma, la Defensa tiene el objetivo de anular (mediante alianzas adecuadas, la disuasión, la diplomacia y en último caso el uso de la fuerza, etc.) a las amenazas que atentan contra la integridad territorial o la independencia política. Es solo en esta faceta donde deben actuar las FF.AA., no para hacer cumplir la ley, sino para enfrentar a los instrumentos de fuerza y/o desafíos de otras unidades políticas del mundo.

Por su parte, la protección del orden interno, esto es la protección del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, se realiza procurando el cumplimiento de las leyes del Estado democrático. A diferencia de la guerra, en que el objetivo es vencer al enemigo y lograr los objetivos políticos que la definieron, en el caso del orden interno, el objetivo es mantener el normal desarrollo del país mediante la imposición de la ley (incluso con el uso de la fuerza en casos excepcionales) y la colaboración frente a tragedias humanas y materiales. Esta

definición es válida incluso para las situaciones legalmente anómalas, como los Estados de Excepción Constitucional.

Estas diferencias hacen que la fuerza se emplee en cada caso con un sentido diferente, ordenadora y protectora internamente, defensora y, excepcionalmente, letal en el ámbito externo. De esta forma, si bien ambas son funciones del mismo Estado, son totalmente distintas y, por lo mismo, los gobiernos deben proveer los medios adecuados y diferenciados para ambas.

De lo anterior se colige que la preparación, la formación y los medios utilizados por los militares por una parte y los de las fuerzas de orden por otra sean muy diferentes. Internamente el Estado a través de las policías debe garantizar la vida de quien no cumple la ley con independencia del delito que haya cometido, en cambio el militar está formado para el combate letal. Esto hace que sea sumamente peligroso el emplear las FF.AA. para resguardar el orden interior y las veces que se las ha convocado, como cuando se invoca la Doctrina de Seguridad Nacional, han causado gran cantidad de muertes inútiles por el uso desproporcionado de la fuerza. Por ello estas esferas deben ser tratadas como ámbitos distintos, donde se defina claramente la cadena de responsabilidades en caso de no respetarse las directrices y leyes.

Sin embargo, han surgido teorías que apelan a nociones como *Nuevas Amenazas*, *Guerras Híbridas*, *Amenazas No Convencionales*, entre otras, que apuntan precisamente a difuminar las diferencias entre la Defensa exterior y el orden interno, debilitando así las limitaciones que se le imponen a las FF.AA. para actuar en el ámbito interno. Esta perspectiva de la seguridad, que asume que los roles y misiones asignadas a las FF.AA. deben ser flexibles, lo contemplamos hoy en día en la denominada *seguridad ampliada* y la *polivalencia*. Bajo estas nociones se trata de preconizar la participación militar en diversas labores sociales, catástrofes naturales hasta la suplantación de las policías, bajo la excusa de que estas y otras instituciones civiles no estarían capacitadas para enfrentar correctamente los desafíos para las que fueron creadas. Uno de los ejemplos más claros de esta idea se verifica cuando los militares desfilan disfrazados de brigadistas de CONAF.

Demás está decir que el control y lucha contra el narcotráfico por medio de las FF.AA. no ha sido exitosa en ninguna parte. La razón es que se pone en el centro el tema del armamento y no en la complejidad del problema, donde el gran armamento que posee el crimen organizado y el narcotráfico, es solo una de las aristas. El resultado ha sido que las violaciones a los DD.HH. por las FF.AA., en países que han seguido este camino, aumentaron de manera exponencial y sus crímenes aún están impunes. Se suma a lo anterior la extensión de la corrupción institucional, la infiltración de las FF.AA. por el narcotráfico donde se ha llegado al punto en que los propios militares los protegen. En otras palabras, la degradación absoluta de la profesión militar.

Por otra parte, se puede comprender claramente que las actividades del narcotráfico y el crimen organizado no atentan como acción principal en contra la integridad territorial o contra la soberanía nacional, aunque se hagan en zonas fronterizas. Tampoco implican una hipótesis de conflicto con países vecinos. Es más, estas organizaciones no tienen como objetivo destruir al Estado, ni su soberanía nacional, si no que su objetivo es debilitar el ejercicio de la soberanía popular a través de la corrupción y el amedrentamiento, que se debe enfrentar con instrumentos más sofisticados que el mero uso de la fuerza, como son un especializado trabajo de inteligencia, el control financiero y por supuesto el trabajo de las policías, para lo cual las FF.AA. no están preparadas.

De esta manera se tiene que, al ampliar las funciones de las FF.AA. al Orden Interior, se produce su desprofesionalización, abre las puertas para su intervención en política, aumenta de manera exponencial las violaciones a los DD.HH., desentendimiento de las autoridades civiles de los gobiernos en los temas de Defensa dejándolo en manos de los militares, aumenta la autonomía militar, se afecta gravemente la institucionalidad democrática y se debilita cada vez más su conducción por parte de los órganos democráticos.

Lo anterior no significa que las FF.AA. no puedan colaborar en algunas funciones acotadas, por ejemplo, en las catástrofes naturales, pero sólo en el caso de una dependencia absoluta de los poderes democráticos, tanto en la fijación de objetivos como en la gestión y su evaluación. Si se reemplazan las funciones de las policías y de los organismos diseñados para enfrentar catástrofes naturales, por las FF.AA., y se gastan recursos en su preparación y pertrechos se estará debilitando y volviendo ineficientes a los organismos especializados que deben cumplir esas funciones.

En la próxima constitución deberán quedar claramente establecidas los dos ámbitos del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, el externo – la Defensa- y el interno. Aquellas políticas de orden interno en que colaboren las FF.AA. deberán ser precisadas y en ningún caso reemplazar las tareas de otras organizaciones públicas.