15/noviembre/2021

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

Grupo de Análisis de Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA)

Todos los Estados cuentan con una Política de Defensa Nacional como una responsabilidad más de sus relaciones con otros Estados. En lo que sigue, haremos una crítica a la concepción que prevalece en la actual Constitución chilena y desarrollaremos algunos conceptos generales respecto a qué concepción de defensa proponemos para nuestro país y qué rol deberían desempeñar las FF.AA. en ella. Para finalizar, nos referiremos a aquellos aspectos de la Defensa y las Fuerzas Armadas que debería contemplar nuestra nueva Constitución.

I. La Defensa: algo más que lo militar

Siguiendo la Carta de las Naciones Unidas, la Defensa se refiere al conjunto de políticas que permiten al Estado responder a la amenaza o al uso de la fuerza contra su integridad territorial o su independencia política. En este marco, el aspecto militar (las FF.AA.) tiene un rol central, pero no es el único en intervenir. Hay otros factores necesarios de tener en cuenta, como, por ejemplo, la política exterior implementada por el Estado, el grado de gobernabilidad y desarrollo económico del país, su estabilidad institucional y cohesión social, entre otros. El conjunto de estos diversos aspectos determina lo que se conoce como la "estatura estratégica" del Estado. Mientras mayor sea esta estatura estratégica, estará en mejores condiciones de influir en su región para establecer relaciones pacíficas con sus vecinos y, por lo tanto, defenderse de posibles agresiones.

De esta manera, la Defensa es un tema político general, no solo un tema militar; es una función del Estado que involucra un abanico de políticas desplegadas a lo largo del tiempo. Las FF.AA. son tan solo uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para su defensa militar; en estricto rigor, son un servicio público y, en tanto tal, no deben ser autónomas ni actuar sin una orden de sus órganos superiores. Es, por lo tanto, una inconsistencia democrática considerarlas un poder del Estado. Y en esa perspectiva, nos parece un grave error reducir la función estatal de la Defensa a solo su aspecto militar.

II. Las FF.AA. en la actual Constitución: confusiones conceptuales y la tendencia a la militarización

Una de las principales medidas de la dictadura militar fue refundar las FF.AA. y de Orden, lo cual quedó encarnado principalmente en los capítulos XI y XII de la actual Constitución, que las conforma como un nuevo poder del Estado (el poder de Seguridad), otorgándoles una amplia autonomía institucional e incluyéndolas en organismos facultados para tomar decisiones en diversos ámbitos no militares del Estado.[1] Estas prerrogativas no las tiene ninguna institución vinculada a áreas tan importantes como la salud, la educación, el sistema de pensiones, la vivienda, ni ninguna otra necesidad social, que son componentes esenciales para el desarrollo y la cohesión social que sustentan la estatura estratégica del Estado. Analicemos con más detalle algunos ejemplos.

[1] En la actual Constitución aparecen como poderes del Estado: 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. XI: Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; Cap. XII: Consejo de Seguridad Nacional; y Cap. XIII: Banco Central.

1. En el primer párrafo de su Art. 101 del Cap. XI, la Constitución actualmente vigente plantea: "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:

   a) La defensa es una política de carácter general, que abarca diferentes dimensiones. Al Ministerio de Defensa le corresponde conducir las FF.AA., es decir, la dimensión militar de la defensa.

   b) El uso de los conceptos "patria" y "seguridad nacional" para definir el rol de las FF.AA.,[2] con su vaguedad y múltiples significados posibles, contribuye a crear la idea de que las FF.AA. defienden una suerte de *esencia* de la sociedad, por lo que su ámbito de acción no puede ser delimitado claramente.

2. Otro aspecto confuso y no menos intencionado se refiere al concepto de "seguridad", que aparece en el mismo Art. 101 citado anteriormente, y que trata sobre los objetivos de las FF.AA., porque en él se agrega: "Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente 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".

   a) Se puede apreciar que se incluyen, en un mismo artículo, temas y objetivos de las Fuerzas de Orden y Seguridad y temas de las FF.AA., solo por la similitud en uno de sus aspectos, el ser "cuerpos armados". Vale decir, se toma un factor externo, un conjunto de instrumentos, como identificación y esencia de una categoría conceptual. Se pretende, además, asentar aún más esta identificación, aplicando el término de "seguridad" a ambas realidades, sin considerar la fundamental diferencia de objetivos, doctrinas y medios con que se cuenta en cada ámbito. Esto lleva a diluir la gran diferencia que hay entre la Defensa (que por su esencia se refiere a la seguridad exterior) y el Orden Público (o referido al interior). Amparándose en el concepto general de "seguridad", se intenta identificar el campo externo con el interno y construir la idea de que una inseguridad general acecha al Estado, abriendo una nueva puerta para la intervención de las FF.AA. en la política interior. Por ello es preferible utilizar el concepto de Orden Interno en lugar de Seguridad Pública, ya definido por la Corte Suprema como la protección del pleno ejercicio de las libertades y derechos civiles.

   b) Por lo dicho, los objetivos y especificaciones de los roles de ambas instituciones, por una parte, y el ser obedientes, no deliberantes, jerarquizadas, profesionales y disciplinadas, por otra, deben ser definidos tanto para las policías como para las FF.AA., de manera independiente, en sus leyes específicas, y no fundidos en un artículo único de la Constitución. También en esta idea, a nivel de leyes y no de la Constitución, debería definirse un Ministerio de Defensa del cual dependerían las FF.AA., y otro Ministerio de Orden Público, 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.

3. Cabe acotar que esta ambigüedad conceptual no solo está presente en la Constitución, sino también en las leyes referidas a las FF.AA. y en otros documentos emanados desde el Ministerio de Defensa; entre ellos, por ejemplo, el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*, donde se incluye una serie de conceptos, bajo el rubro de "Supuestos Constitucionales de la Defensa", tales como "preservación de la nación", "mantenimiento de la soberanía", supuestos que permitirían "orientar y dar coherencia a la actividad global del Estado en materia de Defensa". Por otra parte, en el *Libro de la Defensa de Chile 2017* se reemplaza el concepto de "Supuestos Constitucionales" por el de "Bases Constitucionales de la Defensa", entre las cuales aparecen conceptos como "seguridad nacional",

---

[2] Así también, 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…".

"protección a la población", "defensa de la patria", "defensa de la soberanía", "resguardo de la soberanía física", "preservación de la nación", "seguridad interior", "defensa de la Constitución", entre otros. Analicemos brevemente alguno de estos términos.

Defensa de la soberanía: Se conocen tres tipos. La soberanía nacional (referida a la autodeterminación sin injerencia externa), la soberanía popular (referida a que todos los poderes deben emanar del pueblo) y la soberanía física (referida a la preservación de la integridad territorial). Al portar esta triple significación, el "defender la soberanía" en general da pie a que las FF.AA. intervengan en la soberanía popular; vale decir, en las decisiones que tome el soberano. Sin embargo, no deben ser las FF.AA. quienes deban defender el derecho que tienen los pueblos a generar sus organismos de poder; por el contrario, este soberano es el que tiene que ejercer su poder sobre las propias FF.AA.

Defensa de la patria: También es una idea demasiado vaga para adjudicarla como objetivo de las FF.AA., pues en la noción de patria pueden incluirse la cultura, las tradiciones, el sistema político, etcétera, como sus componentes y, por tanto, objetos de la defensa.

Preservación de la nación: El concepto de nación se ha utilizado para la preservación de un supuesto ethos inmaterial, trascendente e inmodificable y único, que definiría la esencia de un pueblo. En esta concepción no solo se desconoce la plurinacionalidad y la diversidad cultural, sino que de ella han derivado todos los chovinismos conocidos.

Seguridad interior: Se habla de seguridad interior, sin definir de modo preciso tal concepto. Esta vaguedad abre la puerta a 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. En otras palabras, la defensa de la Constitución es una labor política y jurídica, no militar.

Seguridad nacional: Este concepto solo está definido —y de manera vaga— en el DS Nº 216/1960 del Ministerio de Defensa Nacional, según el cual "se entenderá por seguridad nacional toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país…". Tal enfoque está presente, además, 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 creó la Agencia Nacional de Inteligencia. Ahora bien, es razonable procurar la preservación del orden jurídico institucional del país (si dicho orden responde al ejercicio de la soberanía popular), no obstante, tal noción de "preservación del orden jurídico institucional", según los términos establecidos en el mismo Decreto 216, no tiene relación alguna con ningún peligro exterior. Y si las FF.AA. son llamadas a defender la seguridad nacional según ese significado, y no como la acción necesaria frente a un peligro exterior, ello les abre las puertas para su intervención en la política interior, en muchos ámbitos que la ley actualmente vigente relaciona con la llamada "seguridad nacional". El listado es largo, pero podemos mencionar, como ejemplo, la libertad de enseñanza, el derecho a huelga, la identidad nacional, los estados de excepción, las penas judiciales, entre otros. Catalogar esos distintos ámbitos como posibles fuentes de inseguridad nacional debilita la soberanía popular y opera como un principio ideológico y de control.

Polivalencia: Otro conjunto de problemas o situaciones a los que las FF.AA. se ven llamadas a enfrentarse —tales como la lucha contra el narcotráfico, el control de fronteras, la inmigración ilegal, los incendios forestales, la salud pública, las labores de seguridad interior, y otros— se derivan de su definición equivocada como *polivalentes* fuera del ámbito militar, lo que implica que puedan participar, incluso como conductores, en ámbitos que no le competen.

Los aspectos señalados crean —o llevan a crear— una nebulosa conceptual en la materia, en cierta manera intencionada, pues está profundamente vinculada a una concepción de la Defensa y las FF.AA. basada en la Doctrina de Seguridad Nacional vigente en la actual Constitución, y que favorece que ellas intervengan en la política interior del Estado.

Dado el escenario brevemente descrito, se hace imprescindible fortalecer la sintonía de las FF.AA. con las permanentes transformaciones observadas en la sociedad. El histórico problema cultural de su encapsulamiento social se ve reflejado en ciertas tradiciones o costumbres, tales como el juramento "por Dios y esta Bandera" (y no lealtad a la Constitución, como es habitual en países democráticos), establecido en la Ley N° 10.544/1952 (que fija la fórmula para el juramento a la bandera que deben hacer las FF.AA.). Su distancia de la sociedad civil también se hace evidente en otras situaciones, tales como un diferenciado y ventajoso sistema previsional, en la educación de sus hijos en colegios administrados por fundaciones presididas por oficiales superiores, en la relación especial con grupos de poder y en el uso de sistemas especiales de bienestar, salud y villas militares, entre otras manifestaciones de aislamiento social. En particular será importante incentivar y reglar la participación de las FF.AA., en conjunto con el mundo civil, en temas atingentes a la defensa nacional y a su desarrollo institucional. Para ello es imprescindible impulsar, a través del Ministerio de Defensa, su integración real con la comunidad, acorde con un proyecto común de país y según lo dispuesto en la Ley N° 20.500/2011 (sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública) y otras leyes específicas.

III. Criterios de la política de Defensa en la nueva Constitución

Como hemos venido analizando, la actual Constitución conforma una arquitectura de conceptos ambiguos que se prestan a interpretaciones que permiten ampliar el ámbito de acción de las FF.AA. más allá del propiamente militar de la defensa. En la nueva Constitución Política de la República es necesario establecer que la Política de Defensa Nacional debe:

- Tener un carácter preventivo y de respeto al derecho internacional, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.
- Estar vinculada con una política exterior que debe poner el acento en la colaboración y búsqueda de paz, basada en el multilateralismo, destacando una inserción colaborativa en la región.
- Contemplar "resguardos democráticos" respecto a las FF.AA., esto es, definiciones mínimas que expliciten sus objetivos generales y aspectos de su mando, para asegurar su dependencia estricta a los poderes democráticos.
- Remarcar que la Defensa Nacional es distinta del Orden Interior.
- No incluir a las FF.AA. como un poder del Estado.
- Establecer que las FF.AA. serán reguladas a nivel legal.

Hemos planteado que el resto de las definiciones sobre las FF.AA. deben ir en leyes específicas:[3] lo referente a sus objetivos particulares, composición, estructuración, dependencia, presupuestos y otras materias pertinentes, deben ser materia de ley, al igual que lo son las políticas económicas, las de educación, de salud, y otras. Tales leyes deben resolver variados problemas. En particular:

- La carencia de una conducción efectiva de las FF.AA. por parte de los organismos democráticos.
- La ausencia de una conducción única, pues actualmente cada rama tiene un alto grado de autonomía. Tal conducción debe darse no solo por parte de los organismos democráticos, sino también por lo que debiera ser el órgano superior de las FF.AA., el Estado Mayor Conjunto (EMCO), para hacer posible que el Ministerio de Defensa pueda dirigirlas con una política común a todas las ramas.

IV. Propuestas para la nueva Constitución

Asumimos como ideas fuerza para la elaboración de la nueva Constitución, los siguientes criterios:

- Eliminar la Doctrina de Seguridad Nacional.
- Separar la defensa exterior de la protección del orden público.
- Fortalecer un efectivo liderazgo y conducción de la Defensa por las autoridades democráticas.
- Fortalecer el rol del Poder Legislativo.
- Suprimir la autonomía militar.
- Proteger la profesionalización militar.
- Terminar con los efectos de militarización interna que se derivan de la "polivalencia militar" y el uso indiscriminado de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción.
- En la Constitución debe ir lo relativo a la Defensa; y lo que corresponde a las Fuerzas Armadas, en las leyes.

La forma en que se concreticen las propuestas que exponemos a continuación dependerá del sistema de gobierno que finalmente surja en la nueva Constitución. Por ello, nos referiremos a "poderes" (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) más que a cargos (Presidente) o instituciones (Congreso), por ser términos que permiten adaptarse a diversos tipos de gobierno.

a) En capítulo Poder Ejecutivo, proponemos que se señale que a la Jefatura del Estado le corresponderán las siguientes atribuciones en relación con las FF.AA.:
    - Ejercer la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, crisis y estado de guerra; disponerlas, organizarlas y distribuirlas para su desarrollo y empleo conjunto.
    - Designar al Jefe del Estado Mayor Conjunto, a los Comandantes en Jefe de la Fuerzas Armadas y conferir el grado a los oficiales generales, con acuerdo del Poder Legislativo.
    - Proponer al Poder Legislativo la Política de Defensa Nacional, con la asesoría del Consejo de Política Exterior y Defensa Nacional, que será materia de ley.
    - Pedir la aprobación del Poder Legislativo para declarar el estado de guerra.
    - Remover al Jefe del Estado Mayor Conjunto, a los Comandantes en Jefe de la Fuerzas Armadas y a los oficiales generales, informando al Poder Legislativo.

[3] Cabe 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 con 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 acápites de los Art. 23, 39, 44, 66 y 72.

b) En el capítulo Gobierno, proponemos que se indique:

- Las Fuerzas Armadas tendrán como única y exclusiva función contribuir a la legítima defensa para responder a una amenaza o uso de una fuerza exterior contra la integridad territorial o a la independencia política, según lo establecido en la Carta de Naciones Unidas.
- Formarán parte del Ministerio de Defensa Nacional.
- Su organización y mando será conjunto, de acuerdo con lo dispuesto en su Estatuto Orgánico.
- Serán profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, no deliberantes y obedientes a los poderes democráticamente generados por el ejercicio de la soberanía popular.

c) En el capítulo referido al Poder Legislativo, proponemos que se establezca entre sus funciones:

- Discutir y aprobar la Política de Defensa Nacional presentada por la Jefatura del Estado.
- Fiscalizar el cumplimiento integral de la Política de Defensa Nacional.
- Aprobar la declaración de estado de guerra.
- Aprobar, a proposición del Poder Ejecutivo, las designaciones del Jefe del Estado Mayor Conjunto, los Comandantes en Jefe y los oficiales generales de las distintas ramas de las FF.AA.

d) Respecto de los Estados de Excepción Constitucional, proponemos:

- La participación de las FF.AA. en labores relacionadas a catástrofes naturales, atendiendo a ciertas capacidades de su personal e infraestructura, sin que eso debilite a los organismos civiles que tienen la responsabilidad en ese campo.
- Subordinar la fuerza militar a la conducción civil establecida para encabezar el Estado de Excepción Constitucional.

Suscriben el documento:

- Felipe Agüero Piwonka
- Javiera Ascencio de la Fuente
- Matías Bustamante
- Rodrigo Cárcamo Hun
- Eugenio Cruz
- Mireya Dávila
- José Luis Díaz Gallardo
- Galo Eidelstein
- Carlos Gutiérrez
- Luis Lobos
- Sebastián Monsalve
- María Inés Ruz
- Eduardo Santos
- Augusto Varas
- Mladen Yopo