

El Estado de Chile y la infraestructura crítica

Equipo AthenaLab

Durante el último tiempo se ha venido discutiendo en el Congreso el proyecto de reforma constitucional que pretende normar lo que se denomina “infraestructura crítica nacional”¹ y la protección de fronteras. A juicio de AthenaLab, las soluciones coyunturales que se buscan no abordan adecuadamente el asunto de fondo en materia de seguridad, por lo cual no se pueden esperar resultados sostenibles. A continuación, entregamos algunas ideas y consideraciones al respecto.

LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Lo que se conoce de la propuesta legislativa establece, en primer término, la potestad del presidente de la República de disponer de las Fuerzas Armadas para que “se hagan cargo” de la denominada “infraestructura crítica”, ante el “peligro grave o inminente a su respecto”. Posteriormente, se orienta a describir lo que se entendería como tal, definiendo que será una ley la que regule las obligaciones a las que estarán sometidos los organismos públicos y entidades privadas a cargo de dicha infraestructura. Continúa disponiendo que un oficial de las ramas de la Defensa tendrá el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública dispuestas para la protección, quien además

asumirá “la responsabilidad del resguardo del orden público en las áreas determinadas, de acuerdo con las instrucciones que establezca el Ministerio del Interior y Seguridad Pública”.

Por otra parte, establece que el cometido de las fuerzas “no implicará la suspensión, restricción o limitación de los derechos y garantías consagrados” en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile, debiendo cumplir sus funciones en el marco de las “facultades de resguardo del orden público”, conforme a la normativa legal emanada. Dentro de lo anterior, se particulariza que las fuerzas deberán proceder “exclusivamente dentro de los límites territoriales de protección de la infraestructura crítica que se fijen, sujeta a los procedimientos establecidos en la legalidad vigente y en las reglas del uso de la fuerza”, velando por el uso proporcional de la misma.

En el mismo proyecto se establece un plazo de máximo de vigencia de 90 días, prorrogable con acuerdo del Congreso, debiendo el presidente de la República, al término de cada período, informar al Parlamento de las medidas adoptadas. Del mismo modo, se le agrega la facultad al presidente de la República de, mediante decretos con fuerza

¹ Este asunto ya fue abordado por este centro de estudios en el documento “Rol de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructura crítica ante

emergencias, desastres naturales o estados de excepción constitucional”, disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/03/IC-John-Griffiths-VFF-1.pdf>



de ley, dictar las normas necesarias para que las Fuerzas Armadas asuman el resguardo de zonas fronterizas, limitando su acción a “atribuciones para el control de identidad y registro” en dichos sectores, así como la “detención para el sólo efecto de poner a las personas a disposición de las policías” y la colaboración a la “autoridad contralora”, conforme a lo establecido en la Ley 21.325 sobre control migratorio.

ASPECTOS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA

Si bien se entiende el propósito de esta iniciativa, en cuanto a abordar problemas que para la ciudadanía son acuciantes, se estima que no constituirá la herramienta efectiva que se espera, puesto que no soluciona el

problema real y de fondo. Como siempre, el primer obstáculo es identificar y definir adecuadamente el problema a solucionar lo que, en este caso, no ocurre. A partir de ahí es que se evidencian asuntos que complejizarán el empleo de las Fuerzas Armadas en la forma que se tiene prevista y, en definitiva, no serán suficientemente efectivas.

Primero, si se asume por parte del Poder Ejecutivo y del Legislativo que el problema central es un asunto de seguridad pública, entonces el Estado debe emplear las herramientas de las que se ha dotado para tales fines y no recurrir a otras organizaciones que se han creado para propósitos de naturaleza distinta. Es cierto, el Estado tiene un conjunto de elementos que conforman sus instrumentos de poder y tiene la obligación de

emplearlos en la consecución de sus objetivos e intereses, pero no por eso debe desnaturalizar la función de instituciones fundamentales, como son las Fuerzas Armadas, dado los riesgos que eso podría acarrear. El problema que existe es que, de una u otra manera y por distintos motivos, las instituciones que están obligadas a imponer el estado de derecho —policías, Ministerio Público, tribunales, autoridades ejecutivas— no están siendo todo lo efectivas que se espera. Entonces, en vez de fortalecerlas, fiscalizarlas y exigirles el cumplimiento de sus funciones, se recurre a otras que, con el correr de los años, se han transformado en una suerte de “*factotum*”, creyéndose que solucionarán todos los problemas, cuando en realidad solo se están tratando los síntomas de un tema cuya naturaleza exige otra solución.

En resumen, el uso de las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a su naturaleza debe ser la excepcionalidad, regulado y controlado por el Congreso, y no llegar a convertirse en algo habitual o normal, como ha sucedido en el país y en otras latitudes latinoamericanas.

Segundo, en el proyecto se mezclan dos problemas distintos en origen y naturaleza. El resguardo de la infraestructura crítica no es lo mismo que la protección de las fronteras. Pareciera que en el Congreso están aprovechando la oportunidad del tema para intentar “solucionar” dos asuntos en un solo movimiento. Error. Si se pretende proteger ciertas instalaciones relevantes ante situaciones graves, estamos hablando de una excepcionalidad y no de una normalidad, lo que está contemplado en la normativa legal a través de los Estados de Excepción

Constitucional; algo que funciona, incluso con un gobierno que se negaba a ello.

Por otro lado, el descontrol de la frontera norte es algo que sucede a diario y no es esporádico, por lo que se requerirá una solución permanente, ante lo cual se deben aplicar soluciones que no exijan de la excepcionalidad. Si bien podrá existir infraestructura crítica ubicada en áreas fronterizas, el control de las fronteras es diferente —en alcance, medios, técnicas y persistencia— a la protección de centros estratégicos.

En este último punto, vale la pena detenerse un momento. No se puede negar la problemática de seguridad que se está generando por la imposibilidad del Estado de controlar la frontera, ya sea por su uso por bandas criminales organizadas o por la permeabilidad para la migración ilegal. En los 850 kilómetros de extensión, el límite entre Chile y Bolivia tiene alrededor de cien pasos útiles, de los cuales ni el 10% está controlado. Esto no es algo excepcional, es algo permanente, por lo tanto, la solución debe ser permanente. En este sentido, así como la Armada de Chile tiene competencias especiales para el control de los límites marítimos, otra institución debería asumir el control de estos espacios. La solución pasaría por crear una organización nueva para tales efectos, algo ya discutido en el Parlamento, o emplear alguna existente. Ha quedado demostrado en la práctica que, por diversos motivos, las policías no están en condiciones de hacerlo, por lo que una alternativa podría ser asignar al Ejército de Chile una labor de

control permanente. Esto significaría que, con las modificaciones legales correspondientes, la cobertura jurídica sobre el uso de la fuerza y la asignación de recursos apropiados, dicha institución realice —algo que ya ha hecho anterior y actualmente— las acciones preventivas y efectivas para que el Estado pueda imponerse. En este caso, se realizarían actividades periódicas y permanentes de control, con la finalidad de detectar y detener actividades no deseadas por Chile. No es el ideal, pero es real. Con todo, se trata de que exista una clara responsabilidad de coordinar e integrar todos los medios gubernamentales que actúan en la frontera dentro de un mismo panorama situacional, para contar con un control inteligente de frontera, con claras responsabilidades de quién lo ejecuta.

Tercero, continuar ampliando las tareas de las Fuerzas Armadas va a tener efectos negativos en dichas organizaciones, lo que impactará al Estado en su conjunto. Las Fuerzas Armadas tienen una naturaleza que se aprecia mal entendida. Cuando se dispone un empleo completamente distinto de su razón de ser, pero que involucra el uso de la fuerza, algo no está funcionando bien. La forma en que está redactado el texto en trámite legislativo demuestra desconocimiento de la esencia, la organización, la doctrina y las capacidades de las Fuerzas Armadas. La importancia del uso legítimo de la fuerza del Estado es relevante y es final. Después de las Fuerzas Armadas no queda ningún remanente de autoridad legítima a quien recurrir. No pueden ser vistas como mano de obra simple ni prever su empleo como centinelas de punto fijo. Cuando



las Fuerzas Armadas son empleadas en un área de misión que implica uso de la fuerza, son la “última ratio” del Estado.

El empleo de las Fuerzas Armadas en labores que, si bien están contempladas en sus áreas de misión, tienen el carácter de especialísimas y excepcionales, y que ahora han pasado a ser habituales y por largos períodos de tiempo. Otro error. Mucho más allá de cualquier consideración operacional, humana o técnica, esta reforma constitucional, en la forma en que está redactada, implica que el empleo de las Fuerzas Armadas deja de ser una “excepción constitucional”. En efecto, la deliberada amplitud de la redacción de la norma permite que la autoridad ejecutiva disponga, sin contrapesos constitucionales, de las Fuerzas Armadas en forma discrecional.

Cuarto, la propuesta no se hace cargo de algo que ya se ha transformado en un asunto central para las Fuerzas Armadas: la competencia jurisdiccional de los tribunales. Cada vez que el propio Estado envía a las Fuerzas Armadas a contribuir en tareas de orden público, se debe asumir que podría existir el uso de la fuerza —si no, para qué las empleamos—. Es decir, enviamos soldados, marinos y aviadores a realizar una tarea que nadie más puede ejecutar, lo hacen en condiciones de excepcionalidad, en un contexto especial, para salvaguardar el bien público “seguridad”, pero el mismo Estado que los ha enviado los somete a la acción de los tribunales y leyes ordinarias y simples. Un total despropósito. Dadas las condiciones y circunstancias en que se emplea la fuerza militar, su acción excepcional debe ser sometida a tribunales y normativa

excepcional, la que existe y está contemplada en la normativa chilena; en este caso, el Código de Justicia Militar. Obviamente, esto debe aplicar exclusivamente a militares en situaciones relacionadas con su acción en medio de lo ya descrito y en ningún caso en otros delitos ni involucrar a civiles.

Quinto, los líderes políticos que resuelvan el empleo de las Fuerzas Armadas deben tener en consideración las características esenciales de estas instituciones, las cuales se encuentran las siguientes:

- Las FF.AA. no son fuerzas policiales ni tampoco una extensión de ellas. Su empleo para labores de seguridad interna debe ser siempre “excepcional”, como último recurso, acotado en el tiempo y con el respectivo marco jurídico adecuado.
- Si se necesitan más policías, parecería más eficaz aumentar o redistribuir a los policías entrenados y equipados, incluso a través del traspaso de tareas a otras organizaciones e instituciones, más que aumentar el número con personal militar.
- Si esto no es posible y existe la necesidad de emplear a las Fuerzas Armadas para tareas de orden público, ello debe estar amparado dentro de un “Estado de Excepción Constitucional” que exija rendición de cuentas periódica de parte del Poder Ejecutivo al Congreso para autorizar su renovación.

- En estos casos excepcionales debe contarse con una normativa jurídica que avale otra forma de operar y que entregue certeza jurídica a quienes podrían usar su armamento contra civiles que no tienen la categoría de combatiente en un conflicto armado, además de equipar y entrenar a las Fuerzas Armadas para cumplir con este cometido.
- Estas situaciones deben ser la excepción y no la norma, porque se asume la responsabilidad política de aplicar una mayor fuerza legítima del Estado.
- El empleo de las Fuerzas Armadas en ningún caso reemplaza la voluntad política de hacer valer el estado de derecho. Es este último concepto la herramienta clave para lograr resultados definitivos y no terminar administrando la seguridad, con altísimos costos para los propios ciudadanos.

Finalmente, si existiesen las leyes adecuadas, si las policías fueran eficientes en detener, si el Ministerio Público hiciera su trabajo de persecución, si los tribunales aplicaran la ley en beneficio de las víctimas y si, finalmente, los centros penitenciarios resguardaran a los criminales, entonces no deberíamos preocuparnos, pues imperaría el estado de derecho. Lamentablemente, esta cadena tiene varios eslabones que no están cumpliendo sus funciones. En vez de enfrentar el problema y hacer efectivas las responsabilidades políticas y administrativas de esta cadena, en este caso se está involucrando a otros actores (Fuerzas

Armadas), que poco podrán hacer. Se insiste en que la solución a los problemas de seguridad emergentes es la creación de nuevas leyes; adicionalmente, mejorar las capacidades de las policías, así como sus procedimientos y estándares; fortalecer la labor de las fiscalías para que estas se concentren en perseguir efectivamente el delito, mientras que los tribunales no se pierdan en interpretaciones que beneficien a criminales, debiliten el estado de derecho y amenacen a la población. Para esto se necesita liderazgo político, y así exigir responsabilidades y resultados, lo que en el Chile de hoy —y de los últimos años— no se ha realizado con la voluntad que se requiere.

CONSIDERACIONES FINALES

- El proyecto en discusión, si bien pretende enfrentar un problema real y de atención de la sociedad chilena, evita la discusión de fondo, que es la pérdida de autoridad e imposición del estado de derecho en todo el territorio nacional, derivada del debilitamiento institucional y la equivocada práctica de la conducción política.
- La iniciativa es imprecisa y será ineficiente. Está abierta a la discrecionalidad y falta de control y, lo peor de todo, no solucionará el problema, generando otros inconvenientes difíciles de predecir.
- El proyecto mezcla asuntos que son distintos en naturaleza y complejidad, como es la infraestructura crítica y la protección y resguardo fronterizo. Quizás

- sea por un sentido de urgencia, pero se estima que la solución planteada terminará debilitando ambas estrategias.
- La problemática de seguridad pública, más que nuevas tareas para las Fuerzas Armadas, requiere que los distintos actores políticos relevantes en la administración y control del poder nacional tomen conciencia y asuman con real voluntad la responsabilidad e iniciativa en el fortalecimiento e imposición del estado de derecho. En este sentido, el respaldo transversal, inequívoco, permanente y sin condiciones a la labor que desarrollan las policías, fiscales y tribunales, aunque signifiquen costos políticos, es el inicio del camino para que sea el Estado y sus instituciones —las que ya existen actualmente, pero están cuestionadas y debilitadas— tomen el control de la seguridad pública.
 - La responsabilidad política por las tareas asignadas a las Fuerzas Armadas obliga a que las cadenas de mando sean claras e inequívocas. Son relaciones de poder y autoridad que requieren respuestas especializadas. No puede haber ninguna duda respecto del rol del Ministerio del Interior y sus subsecretarías, del Ministerio de Defensa junto a sus subsecretarías y el Estado Mayor Conjunto. (Cabe recordar el *impasse* del subsecretario del Interior, Manuel Monsalve, exigiendo la presencia del contraalmirante Juan Pablo Zúñiga hace unos meses atrás).
 - Si la iniciativa sigue su trámite, se tendrán que tomar algunos resguardos legales y operativos que deberían solucionarse antes de que se implemente esta:
 - Si se exigirá a las Fuerzas Armadas cumplir estas tareas, se deberá dotar del presupuesto y tiempo necesario para desarrollar la doctrina, preparar el entrenamiento y adquirir el equipamiento necesario. Del mismo modo, en el modelo de desarrollo de fuerzas se deberá asumir que, siendo el mismo número de tropas, habrá tareas que se dejarán de realizar, lo que tendrá un impacto en la preparación y proyección estratégica nacional.
 - La legislación específica que aborde esta temática debería contemplar que para aquellos soldados, marinos y aviadores que, cumpliendo una tarea constitucional, dispuesta por el supremo gobierno, conforme a las disposiciones legales establecidas por el Congreso de la República, deberían quedar bajo la jurisdicción de tribunales militares. Ante situaciones excepcionales, no es posible que se les juzgue con legislación y procedimientos de normalidad.
 - Se esperaría que se agregue a la propuesta algún control adicional por parte de otros poderes del Estado y no dejar en la discrecionalidad presidencial el uso de herramientas tan relevantes para la vida nacional,

cuya labor está orientada a cumplir otros fines y objetivos.

- El Estado debe enfrentar los problemas excepcionales con medidas originales, y los problemas cotidianos, con herramientas normales y habituales. El desafío se encuentra en hacer funcionar adecuadamente estas últimas, pues los problemas políticos se solucionan con medidas políticas y los de fuerza, con medidas de fuerza, amparadas en lo político. Todo indica que los problemas que se están tratando de solucionar, si bien se relacionan con seguridad, son más bien políticos y descansan en la falta de voluntad y coraje para enfrentarlos, asumiendo los costos y riesgos que ello demande. Esto sólo evidencia fragilidad política y pone en duda la solidez de la democracia chilena.
- Tema aparte es la necesidad de contar con un sistema de inteligencia nacional capaz de advertir riesgos y amenazas oportunamente, que apoye la labor de una arquitectura de seguridad nacional capaz de otorgar herramientas a la conducción política del Estado para enfrentar estos desafíos de forma eficaz y con mayores posibilidades de éxito. La ausencia de esta función se estima de la mayor relevancia. Sin adecuada información de calidad, los esfuerzos serán aún más difíciles de coordinar y tener éxito.
- Finalmente, un aspecto central que se deberá tener en mente al momento de

definir el destino de esta iniciativa es que las Fuerzas Armadas constituyen el último recurso de fuerza que se reserva el Estado, por lo que, si esto falla o es mal definido, estaremos expuestos a la indefensión de los intereses nacionales, la protección de la soberanía y el resguardo de la nación chilena. Todo esto, sabiendo que existen actualmente los medios para realizar todas las tareas previstas a través de unas Fuerzas de Orden y Seguridad Pública profesionales, adecuadamente preparadas, equipadas y, por sobre todo, respaldadas por sus autoridades políticas constitucionales. Lo anterior no significa que entre las Fuerzas de Orden y Seguridad y las FF.AA. no puedan existir coordinaciones o, dicho de otro modo, que la autoridad política deje de utilizar todos los instrumentos de poder disponibles para enfrentar un problema de seguridad, pero debe hacerlo teniendo claridad de la naturaleza del problema y el énfasis del o los instrumentos más adecuados, no usando los más fáciles o disponibles. Ello es la esencia de una buena estrategia de seguridad.

Equipo AthenaLab
17 de enero 2023