

Las fuerzas armadas en la Constitución: análisis histórico y comparado



Opinión Experta

Augusto Varas
Doctor en Sociología
Presidente de la Fundación Equitas

contexto+

Resumen

La constitucionalización del “poder de seguridad” radicado en las FF.AA deformó su inserción al interior del Estado, limitó el poder presidencial y consagró la autonomía corporativa militar en democracia. La constitución, las leyes orgánicas constitucionales de las FF.AA. y de estados de excepción, junto a la ordenanza del Ejército, la ley del Ministerio de Defensa y otras normas administrativas constituyen un sistema legal que permite y favorece la expansión de roles castrense en áreas no profesionales y su uso político en materias internas. Esta autonomía también se expresa en sus vínculos internacionales. Una primera prioridad de reforma en la Convención Constitucional será reinstalar apropiadamente a las FF.AA. en una auténtica institucionalidad democrática y republicana.



Palabras Clave:
Fuerzas armadas,
seguridad nacional,
leyes orgánicas,
Ministerio de
Defensa, control civil.

Introducción

La defensa nacional es la protección del Estado ante la amenaza o el uso de la fuerza contra su integridad territorial o independencia política¹ (Naciones Unidas, 1945; 2.4º). Para apoyar esta función estatal las FF.AA. coadyuvan desempeñando roles profesionales y modernizando sus doctrinas y medios materiales a partir de políticas definidas y controladas por las autoridades civiles del Estado.

En el caso de Chile, las inconsistentes políticas que históricamente han orientado el desempeño de los roles castrenses ilustra los grandes errores de los gobiernos democráticos respecto de la defensa nacional y sus instituciones (Varas, 2017). La nueva Constitución que emergerá del actual proceso constituyente debe considerar esta historia política y constitucional de manera de no repetir las falencias anteriores.

-
1. Las Naciones Unidas, organización mundial creada como mecanismo de paz colectiva establece en su documento fundador, *Carta de las Naciones Unidas* (1945), Capítulo I, Propósitos y Principios, Artículo 2, 4º. “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

I. Proyección estratégica y defensa nacional

El mundo ha cambiado en las últimas décadas por lo que la proyección estratégica regional e internacional del país -la visión de objetivos al largo plazo- se debe adaptar a esta nueva realidad modernizando sus principales instituciones, estructuras y procesos.

El país está transitando de ser una potencia pequeña a una mediana. Estas pueden contribuir a la estabilización y legitimación de un orden global y regional en paz (Nolte, 2006; Wood, 1987; Oosterveld & Torossian, 2018;). Actualmene, este rol se debe desempeñar bajo regímenes internacionales de cooperación y paz debilitados, una gobernabilidad global disminuida, una mayor incertidumbre del comportamiento de los países más poderosos y una persistencia de conflictos asimétricos intra nacionales, muchos de los cuales observan una participación directa o indirecta de las principales potencias.

Regionalmente, los conflictos interestatales se han reducido significativamente y una mayoría de países está gobernado por regímenes democráticos, aun cuando esto no ha impedido inestabilidades políticas internas producto de fuertes cambios y tensiones políticas, económicas y sociales. Las Naciones Unidas, organizaciones regionales, instituciones y normas internacionales, no siempre eficaces, coexisten para prevenir y resolver conflictos. Desde el retorno a la democracia, Chile ha par-

ticipado en la profundización de estos acuerdos ya que su desarrollo humano, social y económico depende de un escenario internacional pacífico.

Chile tiene los medios para posicionarse estratégicamente en estos cambiantes escenarios. Sus medios materiales son el ingreso medio PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) -el segundo de la región después de Panamá- y una sólida capacidad militar desarrollada en las últimas décadas (Santos, 2021). También cuenta con recursos blandos como son las conductas internacionales que lo han prestigiado (Irak, Operaciones de Paz, acompañamiento al proceso de paz en Colombia) y cierta capacidad de liderazgo e influencia regional (cumbre de naciones del Asia Pacífico en Viña del Mar; vinculación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico; lanzamiento del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP). Conspiran contra estas capacidades sus altos niveles de desigualdad generadores de profundas insatisfacciones sociales.

En este contexto la proyección estratégica del país debe armonizar la disuasión creíble con aquellas iniciativas que le reconocen un prestigio internacional. Tal como lo indica el *Libro de la Defensa 2010*, “no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado” (Libro de la Defensa, 2010;186). Esta estatura se mantiene e incrementa a través de iniciativas cooperativas multilaterales favoreciendo la integración regional (física, energética) y, al mismo tiempo, construyendo una identidad propia en la región, fortaleciendo instituciones y regímenes de gobernabilidad, en particular aquellos de resolución pacífica de controversias y conflictos. “América Latina, Zona de Paz” se ha ido incorporando crecientemente en la política de defensa del país.

Para que esta proyección estratégica para la paz sea posible y las FF.AA. coadyuven eficientemente en esta tarea será necesario reinstalar las instituciones armadas y sus roles de manera consistente con una nueva Constitución plenamente democrática.

II. La defensa, las fuerzas armadas en las constituciones y otras normas

Las constituciones organizan y distribuyen el poder, estableciendo lo que Gargarella (2015) llama la “sala de máquinas” o núcleo básico de la Constitución. Al mismo tiempo, esta organización del poder se materializa a través de leyes constitucionales y otras de diverso nivel. Tal es la “constitución material” formada “por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir” (Chávez, 2015;106).

1. Constituciones y FF.AA.

Hasta 1980 nuestras constituciones -escritas en diversos contextos políticos y militares- consideraron a la defensa y las FF.AA. estableciendo diversos principios sustantivos, así como diferentes mandatos organizativos (Silva, 1985;119).

La historia constitucional chilena (Biblioteca, 2020) muestra el permanente rol del Congreso como balance del poder presidencial sobre las FFAA. Este arreglo institucional se subvierte radicalmente en 1980 al crearse el “poder de seguridad” radicado en las FF.AA.

La Constitución Política 1833, que rigió casi un siglo, concentró las principales atribuciones sobre la defensa y las FF.AA. en el Congreso. Así, indicaba que:

Artículo 37.:Sólo en virtud de una ley se puede: 3°. Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra. 8°. Permitir que residan cuerpos del Ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, y diez leguas a su circunferencia. 9°. Permitir la salida de tropas nacionales fuera de la República, señalando el tiempo de su regreso. Artículo 82: Son atribuciones especiales del Presidente: 9°. Proveer los demás empleos civiles y militares, procediendo con acuerdo del Senado, y en el receso de éste, con el de la Comisión Conservadora, para conferir los empleos o grados de coroneles, capitanes de navíos y demás oficiales superiores del Ejército y Armada. 16°. Disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente; 17°. Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado, y en su receso con el de

la Comisión Conservadora. 18º. Declarar la guerra con previa aprobación del Congreso, y conceder patentes de corso y letras de represalia.”

Completaba estas consideraciones afirmando la no deliberación castrense: “Artículo 157.: La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar.”

La Constitución Política 1925 -que duró poco menos de medio siglo- reprodujo varias de estas normas, incluida la no deliberación, y le dio al Congreso diversas responsabilidades:

Art. 39.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1.a Declarar si han o no lugar las acusaciones que diez, a lo ménos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios: d) De los Jenerales o Almirantes de las fuerzas armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nacion, Art. 44.- Solo en virtud de una lei se puede: 9.o Fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra; 10.o Fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera de él; 11.o Aprobar o reprobado la declaracion de guerra a propuesta del Presidente de la República”.

Respecto del Presidente de la República, establecía que:

Art. 72.- Son atribuciones especiales del Presidente: 7.a Proveer los demas empleos civiles y militares que determinen las leyes, conforme al Estatuto Administrativo, y conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de

coroneles, capitanes de navío y demas oficiales superiores del Ejército y Armada. 13.a Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallare por conveniente; 14.a Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado. 15.a Declarar la guerra, previa autorización por ley”.

La Reforma Constitucional² promulgada el 9 de enero de 1971, conocida como “Estatuto de Garantías Constitucionales” -que permitió al Partido Demócrata Cristiano ratificar en el Congreso Pleno a Salvador Allende como presidente- modificó el Artículo 22 constitucionalizando a las instituciones armadas y policiales:

ART. 22. La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Solo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles.

En estos textos constitucionales la participación de militares en servicio activo en las instituciones políticas fue excepcional, sin embargo, la Constitución Política de 1925 no impedía que oficiales de las FF.AA. fueran ministros de Estado tal como se observó en varios gobiernos, en particular en el gabinete civil-militar del Presidente Allende.

2. Ley 17.398, votada el 24 de octubre de 1970.

2. La constitución de 1980

Contraviniendo nuestra tradición constitucional, la constitución de 1980 consagró a la FF.AA. como “poder de seguridad” (Contreras & Salazar, 2021) sin contrapeso institucional efectivo, limitando el poder presidencial y dándole autonomía institucional corporativa a las FF.AA.:

a) *Autonomía*. La Constitución de 1980, reformada en 2005, incorpora con un capítulo completo a las FF.AA. como poder del Estado al igual que el Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral y Justicia Electoral, Contraloría General de la República y Banco Central. Y estableció a la indeterminada noción de “seguridad nacional” como su doctrina³.

Así, el Capítulo XI, Artículo 101, establece:

Las Fuerzas Armadas 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* (mis itálicas).

y reproduce, formalmente, su rol no deliberante:

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 y disciplinadas.

Sin embargo, como se verá más adelante, al “ser esenciales para la seguridad nacional” tal obediencia y no deliberación queda anulada.

3. Ver: *Seguridad Nacional en la Constitución*. <https://plataformacontexto.cl/recurso/>
155

Para fortalecer la inamovilidad de este “poder de seguridad”, el Capítulo XV, Reforma de la Constitución, introdujo un super quorum de reforma: “Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, XI, XII o XV, necesitará, en cada cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio”, con lo cual los capítulos XI y XII -FF.AA. y Consejo de Seguridad Nacional- solo pueden cambiarse con la aprobación del 67% de los congresistas.

b) *Poder presidencial.* Este “poder de seguridad” limita al Presidente de la República en su atribución de: “16o.- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros”. Esto debe realizarse “en conformidad al Artículo 104”, esto es entre las cinco primeras antigüedades, los que son inamovibles a menos que se curse su remoción “mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado”.

Asimismo, la atribución presidencial de “disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105”, queda referida a la LOC de las FF.AA. con lo que tales nombramientos quedaron constitucionalizados (Artículo 32, 16º).

De igual forma, el mando presidencial está limitado ya que solo puede “18o.- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” (mis itálicas).

Si bien el Presidente de la República puede “17o.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”; de acuerdo al Artículo 63, “Sólo son materias de ley: 13) Las que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de

mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él”, por lo que la atribución anterior queda reducida.

c) *Consejo de Seguridad Nacional*. El Capítulo XII referido a este Consejo (Artículo 106) fue modificado en 2005, eliminándose las atribuciones de “representar”, “recabar información” y ser “auto convocado a solicitud de dos de sus miembros”, por lo que quedó con una función asesora del Presidente de la República que “no adoptará acuerdos”. Con todo, en la medida que es un órgano para “asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional”, esta noción amplía las temáticas en las cuales se involucran potencialmente las instituciones castrenses ya que son miembros del mismo “los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas”.

El limitado poder presidencial sobre las FF.AA., las disposiciones que las autonomizan corporativamente y los altos quorum para el cambio de estas normas constitucionales se reiteran en la ley orgánica que las regula.

3. La Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA.

La LOC, publicada a fines de febrero de 1990, fue aprobada por la dictadura sin respetar los acuerdos con las nuevas autoridades electas. Así lo señaló Andrés Allamand: “en las semanas finales del régimen militar la Junta de Gobierno dictó una nueva (LOC), faltando a un compromiso entre el gobierno saliente y el electo en cuanto a actuar ‘consensualmente’ en las materias que tuvieran implicancias posteriores”⁴.

De acuerdo a esta LOC,

Artículo 1°.- Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria, *son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República* (mis itálicas).

Así, a pesar de los cambios constitucionales de 2005 las FF.AA. continúan teniendo un amplio espacio de acción permitido por la indeterminada noción de “seguridad nacional” y permanecen con el rol político al ser garantes del orden institucional de la república.

Al mismo tiempo, la LOC le da amplias facultades a los comandantes en jefe para desempeñar autónomamente sus funciones entre las que destacaremos las más significativas:

Artículo 47(49).- Son facultades de cada Comandante en Jefe: b) Formular las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando. c) Proponer al Ministerio de

4. Andrés Allamand, “Las paradojas de un legado”, trabajo presentado a la conferencia Chile, 1990-1999: *The Model Country for Democracy and Development?*, UCSD, La Jolla, diciembre 10-12, 1998.

Defensa Nacional el Presupuesto Institucional. e) Aprobar la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra, conforme a los criterios técnicos institucionales, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales sobre dichas materias. f) Determinar las necesidades de recursos humanos y materiales para formular al Ministro de Defensa Nacional las propuestas que permitan cumplir los objetivos que señala el artículo 90 [antiguo] de la Constitución Política de la República. g) Aprobar y disponer el uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas de la respectiva Institución y los textos de estudio de los establecimientos institucionales. h) Celebrar, en representación del Fisco y en conformidad a la ley, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las Instituciones, y muebles que no sean de los indicados en las letras d) y e) precedentes; como asimismo contratar los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional. i) Ausentarse del país por períodos no superiores a veinte días, por razones de carácter particular, informando al Presidente de la República. Por plazos mayores, deberá solicitar autorización al Presidente de la República. l) Ordenar la inversión de los fondos que se destinen por ley a su Institución y de los recursos que se obtengan con motivo de las enajenaciones y ventas a que se refieren las letras anteriores. Estos últimos recursos constituirán ingresos propios de la Institución y no ingresarán a rentas generales de la Nación.

Junto a estas amplias facultades, los comandantes en jefe nombran a los miembros institucionales de las cortes marciales, lo que elimina la

independencia objetiva de éstos respecto de sus respectivos mandos (Artículo 8°).

En materia previsional, de acuerdo a la LOC, Artículo 61, “El régimen de previsión y de seguridad social del personal de planta de las Fuerzas Armadas es autónomo”. Y, de acuerdo a la Ley 18.712 (junio, 1988), “Estatuto de los servicios de bienestar social de las Fuerzas Armadas”, las instituciones armadas gozan de una autonomía financiera cuyo control de fondos queda, de hecho, en manos del comandante en jefe. Autonomía que no se deriva necesariamente de la función profesional de las instituciones, ni se condice con una administración moderna del Estado.

En materia de recursos, para las actividades no profesionales desempeñadas por las FF.AA., el Artículo 94 de la LOC establece que “el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones especiales, tales como actos electorales, catástrofes naturales u otras no contempladas en la Ley de Presupuestos del Sector Público, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales”. Y la nueva Ley de Gastos Reservados permite un aumento de hasta un 30% de estos recursos con el fin de destinarlos a tareas de orden público, seguridad pública interna o externa, de inteligencia y contrainteligencia.

Igualmente, para la adquisición de armamento el Artículo 9 de la LOC establece que “existirá un mecanismo de financiamiento de inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento, el cual constará de lo siguiente: 1. Un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y 2. Un Fondo de Contingencia Estratégico”, ambos con altas cifras basales. Además, de acuerdo al proyecto de ley que “Establece un nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la defensa na-

cional” (Mensaje N° 072-368) con cargo a estos fondos, las FF.AA. mantienen amplios espacios de discrecionalidad en este proceso, especialmente en las compras en el extranjero; no se establecen los adecuados controles civiles a nivel ministerial; y no se fortalece lo conjunto, ni la probidad.

La reiteración en la LOC del rol castrense en la “seguridad nacional” y en la “garantía” del orden institucional de la república, muestra que a pesar de los cambios introducidos en 2005 las FF.AA. siguen teniendo un estatus especial como poder político. Autonomía institucional que se refuerza en la medida que para la aprobación, modificación o derogación de la LOC se requiere de las 4/7 partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, esto es un 57% (Artículo 66, Constitución).

4. Estados de excepción

La excepcionalidad como norma estuvo vigente en el país en dictadura por casi diecisiete años. Actualmente, la Ley 18.415, “Orgánica Constitucional de los Estados de Excepcion”, establece cuatro situaciones excepcionales en las cuales se suspenden diversos derechos y libertades: estados de asamblea, sitio, emergencia, y catástrofe (Ríos, 2002; Pfeffer, 2002).

Se ha hecho ver que no habría necesidad de diferenciar entre estados de catástrofe y emergencia ya que se superponen al originarse por crisis de similar naturaleza creándose situaciones y atribuciones sin una clara línea de autoridad civil por sobre las FF.AA.

A propósito del prolongado estado de catástrofe en el país producto de la pandemia, han surgido críticas sobre la línea de mando respecto de los

jefes de la defensa nacional nombrados en cada lugar y sus dependencias respecto de los ministros del Interior -y, por lo tanto, de los intendentes y gobernadores-, ministro de Defensa, y la relación con los alcaldes, así como los mecanismos de control *ex post* del Congreso respecto de las acciones de las FF.AA. durante estos estados.

En este contexto, la pandemia permitió a las FF.AA. agregar más argumentos a su permanente esfuerzo por ir más allá de sus funciones profesionales. Así, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército consideró que “la inteligencia nacional en un contexto epidemiológico debe comprender cómo la epidemiología y las pandemias afectan el comportamiento humano y cómo la administración de metadatos de este comportamiento puede fortalecer la alerta temprana y reducir la amenaza”. Para ello recomendó “crear un Centro Global de Análisis de Inteligencia Corona lo antes posible, que también puede ayudar a rastrear el potencial de estados rebeldes y terroristas para causar pandemias”.⁵

5. Ordenanzas

Fundamentado en la Constitución, el Reglamento Administrativo, “La Ordenanza General del Ejército de Chile” (Ejército, 2016)⁶, refuerza la expansión de las funciones castrenses más allá de sus tareas profesionales. Así, su Capítulo IV elabora en torno al “concepto ‘Profesionalismo Militar Participativo’”, estableciendo “las esferas de sus obligaciones sociales. Entre éstas, en relaciones internacionales, desarrollo de infraestructura material, protección medioambiental y, en general, todo lo que significa seguridad para el desarrollo y ayuda para la integración de nuestro país al mundo” (Ordenanza 2006;74 y 76).

5. <https://www.infodefensa.com/latam/2020/05/02/opinion-inteligencia-nacional-pandemia-coronavirus.php>
<https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/11/REC-N%C2%B0-6-La-Inteligencia-Nacional-y-la-Pandemia-Coronavirus.pdf>

6. Ministro de Defensa, Jaime Ravinet; Comandante en Jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre.

6. Organización de la Defensa

La autonomía institucional se mantuvo en la Ley 20.424, “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.

Uno de los avances en la política de defensa nacional que destacaba el *Libro de la Defensa, 2017*, era la introducción de la nueva metodología del desarrollo de la fuerza por capacidades, por lo que señalaba que la “planificación en este ámbito [...] estarán a cargo de instancias del nivel político del Ministerio de Defensa Nacional y del nivel estratégico por medio de la institucionalidad conjunta de la Defensa Nacional (Libro 2017:127).

Sin embargo, la propia ley que creó el Estado Mayor Conjunto (EMCO), organismo que debería ser el mando propiamente conjunto de las instituciones armadas, quedó reducido a un rol secundario en relación a las ramas castrenses individuales. Así, el EMCO solo es “el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas (Artículo 25). Su principal función es: “a) Servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecte a la seguridad exterior de la República”. Esto es, en el orden interno o en caso de guerra. En términos de mando efectivo solo tiene el “de las tropas y medios nacionales que participen en misiones de paz (Artículo 27) y “las Agregadurías de Defensa” (Artículo 28).

La razón de fondo de esta contradicción entre una doctrina de desarrollo conjunto de la fuerza sin un mando propiamente conjunto radicó en la oposi-

ción de las cada una de las ramas castrenses de quedar sometidas a un mando castrense único, lo que dificultaría mantener la autonomía corporativa que gozan hasta la actualidad. Tal como lo señalan Contreras y Salazar, de “la revisión de la normativa constitucional y legal, ha quedado patente la existencia de amplios márgenes de autonomía en las FF.AA.” (Contreras & Salazar, 2020:248)

En suma, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, de la LOC respectiva, de la ordenanzas, y leyes de bienestar y previsión, entre otras, las FF.AA. gozan de una autonomía corporativa desempeñando roles políticos incompatibles con una democracia republicana.

La persistencia de esta situación institucional ha sido principalmente responsabilidad de quienes, sin tener una visión de la proyección estratégica del país y del rol que juegan la defensa y las FF.AA. en ella, han refocalizado los roles castrenses en el orden interno.

7. Militares, nacionales y extranjeros

Esta autonomía castrense también se manifiesta en las relaciones militares internacionales en las cuales las políticas exteriores de los gobiernos no han tenido un rol directivo y de control fundamental, especialmente respecto de los EE.UU.

Para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos la lucha contra el crimen organizado involucra a los militares. De acuerdo al comandante del U.S. Southern Command, Almirante Craig S. Faller, “*promover la democracia y contrarrestar las ideologías radicales [...] Estos valores e intereses compartidos son la base de nuestras relaciones entre militares*” (mis itálicas)⁷.

Las relaciones militares internacionales del país deben ser consistentes con la defensa de la soberanía nacional no solo en lo territorial, sino también en los contenidos políticos e ideológicos que estas conllevan. Por tales razones, estas relaciones no pueden continuar observando el nivel de autonomía existente.

7. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1859612/southcom-chief-outlines-keys-for-success-in-south-america/>

III. Política de defensa y fuerzas armadas en los gobiernos de derecha



Basada en esta “constitución material”, en los dos gobiernos de Sebastián Piñera se han expandido sostenidamente las tareas no castrenses de las FF.AA. hacia el orden interno.

1. Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional

El fallido proyecto de ley, “La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ESDYN) (Estrategia, 2012), proponía una supra concepción integral de “seguridad” que orientaría y coordinaría “comprehensivamente la acción de distintos organismos e instituciones nacionales para enfrentar los desafíos de seguridad [estableciendo] una visión común entre los sectores del Estado para actuar integradamente respecto a la seguridad del país. En tal sentido, este texto se concibe como *una política de políticas* para el ámbito específico de la seguridad y defensa nacionales”. Entre sus tareas consignaba “La preservación de la *cohesión social* y de la *identidad nacional*” (mis itálicas).

Internacionalmente se alineaba con “los Estados Unidos de América y Canadá” y sus políticas “en materia del crimen organizado en todas sus expresiones, los ciberataques, el terrorismo y la proliferación de armas [...] especialmente en el combate al narcotráfico y en el manejo de desastres naturales y antrópicos en Latinoamérica”.

Dada su ubicua concepción militarista, fundamentada en la “seguridad nacional” y la mal entendida polivalencia castrense, este proyecto que pretendía centralizar una amplia variedad de políticas públicas fue rechazado en el Congreso.

2. Militares, orden público y acción social

Aun cuando el intento de la ESDYN fracasó, las iniciativas para expandir los roles de las Fuerzas Armadas hacia áreas no profesionales se han reiterado⁸.

Así, los programas “Plan Frontera Norte Segura” (marzo-julio, 2018) y “Plan Frontera Norte” (octubre de 2011) facultaron a las FF.AA. a cooperar en el control del narcotráfico y crimen organizado en las fronteras; se presentó el proyecto de ley sobre infraestructura crítica y se actualizó el decreto de las reglas del uso de la fuerza, los que eximen a los militares de responsabilidad penal al responder al uso de armas letales (sin definirlos); se impulsó el proyecto que limita la cooperación del Estado de Chile con la Corte Penal Internacional, referida a la información solicitada como reservada, y negándola, cuando pueda afectar la “seguridad nacional”; el Decreto 265 (9 julio, 2019) autorizó la colaboración de las FF.AA. para actuar en materia de “narcotráfico y crimen organizado transnacional” en las fronteras; el proyecto de ley que crea un Sistema de Inteligencia del Estado es un paso más en la militarización del orden público dibujando las bases de un Estado policial.

El uso de las FF.AA. en labores policiales durante el estado de catástrofe ha replanteado el tema de su efectiva “polivalencia” aplicada a tareas no profesionales, así como la justificación de su elevado

8. <https://www.defensa.cl/noticias/defensa-alista-participacion-de-ff-aa-en-caso-de-emergencias-o-catastrofes/>

presupuesto. Por ello las FF.AA. han participado en: la extinción de incendios a través de sus Brigadas Forestales (BRIFEs del Ejército y BRIFAR en la Armada) y a través del Transporte Estratégico de Brigadistas de la Corporación Nacional Forestal (CONAF); la firma un convenio entre los ministerios de Defensa, Salud y Justicia en la campaña de vacunación en contra de la influenza (marzo de 2018); el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las tres ramas de las Fuerzas Armadas a la red de salud pública (junio, 2019); el “Plan Código Azul” (creado en julio de 2018), se volvió a implementar en julio de 2019 “cuando las condiciones climáticas extremas pongan en riesgo a quienes viven en situación de calle”⁹; y en la convocatoria a la mesa de trabajo (creada a comienzos de julio de 2019) integrada por los sub secretarios de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa para enfrentar “esta nueva etapa de ola migratoria”.

Producto de la pandemia, el 18 de marzo de 2020 se decretó el Estado de Excepción de Catástrofe y el Presidente afirmó que “el coronavirus es un enemigo poderoso, cruel, implacable y que nos respeta a nadie”. Los ministros del Interior y Defensa informaron que se pondrían en acción 14.000 efectivos para controlar el confinamiento en estas zonas, pero en el mes de julio el alcalde de La Florida, Rodolfo Carter (ex UDI), denunció que “En toque de queda con militares y carabineros en las calles es increíble que hayan aumentado los robos, portonazos, golpes en las calles. Delincuentes están absolutamente desatados” (La Segunda, 8 de julio, 2020).

Esta visión autoritaria de la gestión del Estado y la ausencia de una política que le de un lugar profesional a las FF.AA. en la proyección estratégica del país, inhibe el desarrollo de las instituciones civiles a cargo de los temas referidos, desprofe-

9. <http://www.gobernacioncordillera.gov.cl/noticias/gobierno-ya-inicio-plan-invierno-2019-para-personas-en-situacion-de-calle/>

sionaliza las instituciones castrenses y las arriesga a la corrupción externa. La experiencia comparada reafirma este argumento.

Los informes de Human Rights Watch, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, coincidieron con el Instituto Nacional de Derechos Humanos denunciando que producto de las acciones represivas de Carabineros, PDI y FF.AA. en estos períodos, “El Estado ha faltado gravemente a su deber de proteger una serie de derechos humanos” (INDH, 2019:75).

Y en una nueva expresión de su autonomía política, las tres ramas de las FF.AA. rechazaron el informe de Amnistía Internacional afirmando que

“no existió, ni existe ninguna política de las FF.AA. para dirigir ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil. Por ello, la extensa denuncia de Amnistía Internacional no contiene ninguna prueba directa o indirecta, de una orden, un acuerdo, o siquiera una insinuación de las FF.AA. en este sentido”⁹.

Las graves violaciones de los derechos humanos de las FF.AA. en el control del orden público durante los estados de emergencia y catástrofe muestran que los roles que la constitución material le entrega actualmente a las instituciones armadas está en profunda contradicción con los valores de una democracia republicana.

9. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fuerzas-armadas-rechaza-informe-amnistia-violaciones-ddhh-no-contiene-ninguna-prueba/910821/>

Conclusiones

Se ha visto que a partir de la Constitución de 1980 y otras normativas posteriores como la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA., la de Estados de Excepción, la Ordenanza del Ejército, la nueva ley del Ministerio de Defensa y otras, se creó un sistema legal-administrativo que ha permitido la autonomía corporativa de estas instituciones, favoreciendo en democracia su uso en el orden interno.

A lo anterior se suma la naturaleza burocrática de las FF.AA. Estas, como cualquier otra burocracia, “se caracteriza por el desarrollo de una autonomía administrativa debido a la importancia de sus destrezas técnicas (...) del *monopolio de sus destrezas* (sic)” (Bendix, 1952:114). Esta autonomía se potencia ya que: “el número de funcionarios y la cantidad de trabajo no están relacionados en absoluto. El aumento de los totales de los ocupados está regido por la ley de Parkinson y sería muy similar si el volumen de trabajo aumentara, disminuyera o incluso desapareciera” (Parkinson, 1957:3), expansión que “normalmente proporciona a sus líderes un mayor poder, ingreso, y prestigio; de aquí que estos estimulan su crecimiento (Downs, 1964:23).

Un estudio sobre la Armada nacional como burocracia -extensible al Ejército y Fuerza Aérea-, explicita esta característica:

“hay evidencia suficiente como para reconocer formalmente el carácter burocrático de la institución [cuyas] disfunciones y ano-

malías muestran, en síntesis, las siguientes conductas: a) Despersonalización de las relaciones. Se considera al funcionario como un representante de un cargo, con derechos y deberes específicos, antes que persona. b) Mayor uso de la categorización como técnica del proceso decisorio. La toma de decisiones es prerrogativa de la jerarquía. c) Mayor internalización de las directrices. Las normas tienden a transformarse, de medios, en objetivos. d) Rigidez en el comportamiento de los participantes. Tendencia al desempeño mínimo por el apego estricto a las normas y reglas de la organización. e) Exagerado apego a los reglamentos. Los reglamentos, de medios, se convierten en objetivos de los burócratas. f) Formalismo indeseado. Excesivo papeleo. g) Exhibición de señales de autoridad también excesivas. Símbolos o señales de status para reforzar la jerarquía. h) Tendencia a defenderse contra presiones externas. Amenazas al status o a la seguridad” (Zuloaga, 1987:sp).

De esta forma, la *autonomía corporativa castrense* (Varas 1988;13-29) ha sido el producto simultáneo y combinado de las normas que las han mantenido como un anti democrático “poder de seguridad”, sumadas a la autonomía administrativa de la burocracia militar.

La persistencia de las tendencias a la expansión de roles y defensa de la autonomía burocrático-corporativa de las FF.AA. observadas durante los últimos 47 años convierten a estas instituciones en una primera prioridad de reforma por parte de la representación ciudadana que en la Convención Constitucional tendrá la tarea de reinstalar apropiadamente a las FF.AA. en una auténtica institucionalidad democrática y republicana.



Referencias:

Bendix, Reinhard (1952), "Bureaucracy and the Problem of Power", en: Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey y Hann C. Selvin, *Reader in Bureaucracy*. New York, The Free Press.

Biblioteca del Congreso Nacional (2020), "Constituciones políticas y Actas constitucionales". <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/index.html>

Contreras, Pablo & Sebastián Salazar Pizarro (2020), " 'Obedientes y No Deliberantes': Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile", *Ius et Praxis*, Año 26, N° 2.

Contreras, Pablo y Sebastián Salazar Pizarro (2021), "Desconstitucionalizar para democratizar: Las Fuerzas Armadas y las Policías en la Nueva Constitución", *Revista Política*, Inap, Santiago.

Downs, Anthony (1964), "Inside Bureaucracy". <https://www.rand.org/pubs/papers/P2963.html>

Ejército de Chile (2006), *Reglamento Administrativo, "La Ordenanza General del Ejército de Chile"*. Santiago.

Gargarella, Roberto (2015), "La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo". *Nueva Sociedad*, 257, julio-agosto.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019), *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 de octubre-30 de noviembre 2019*. Santiago, INDH.

Klijn, E.H. (2012), "Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems", in D. Levi Faur (ed) *The handbook of governance*, Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Defensa Nacional (1997, 2002, 2010, 2017), *Libros de la Defensa Nacional*. Santiago.

Ministerio de Defensa Nacional (2006), "Reglamento Administrativo 'Ordenanza General del Ejército de Chile' ". Santiago.

Nolte, Detlef (2006), "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis". GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation, N° 30 October.

Oosterveld, Willem and Bianca Torossian (2018), "A Balancing Act: the role of Middle Powers in Contemporary Diplomacy". The Hague Centre for Strategic Studies. December 20.

Parkinson, C. Northcote (1957), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Cambridge, The Riverside Press.

Pfeffer Urquiaga, Emilio (2002), “Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional”, *Ius et Praxis* Vol.8, N.1, Talca. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100013>

Presidencia de la República (2012), *Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024*. Santiago, 28 de junio.

Ríos Alvarez, Lautaro (2002), “Los Estados de Excepción Constitucional en Chile”. *Ius et Praxis*, Vol.8, N.1, Talca. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100014>

Santos, Eduardo (2021), “Financiamiento de la fuerza militar y uso de sus recursos”, *Revista Política*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago.

Silva Bascuñán, Alejandro. “Las Fuerzas Armadas en la Constitución”. *Revista de Derecho Público* N° 37-38 enero-diciembre 1985, Facultad de Derecho, Universidad de Chile,

Varas, Augusto, Editor (1988), *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Varas, Augusto (2017), “Los militares y la política en Chile: 1810-2015”, en: Jaksic, Iván y Juan Luis Ossa (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo I. Prácticas políticas. Santiago, de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile.

Wood, Bernard (1987), *Middle Powers in the International System: A Preliminary Assessment of Potential*. WIDER, Helsinki.

Zuloaga Orrego, Hugo G., Cap. de Fragata AB (1987), “La Armada, una burocracia”. *Revista de Marina*, <https://revistamarina.cl/revistas/1987/5/zuloaga.pdf>