

Augusto Varas



Puntos de Fuga

Política y sociedad en el Chile del Siglo XXI

FUNDACIÓN EQUITAS

Augusto Varas

Puntos de Fuga

Política y sociedad en el Chile del Siglo XXI

FUNDACIÓN EQUITAS

Varas Fernández, Augusto
PUNTOS DE FUGA.
Política y sociedad en el Chile del Siglo XXI

Santiago de Chile: Fundación Equitas, 2022
ISBN: 978-956-410-706-6

SOCIOLOGÍA POLÍTICA

Ilustración y diseño de portada -
diseño y composición interior: Marcelo Jiménez

Primera edición: agosto, 2022
ISBN: 978-956-410-706-6

Registro de Propiedad Intelectual: código de solicitud rhzhjw (21/08/2022)

© Augusto Varas Fernández, 2022
© Fundación Equitas, 2022

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en partes indicando su origen.

“El proceso ideal de toda investigación consiste :1) en el minucioso examen de cada fenómeno por separado; 2) en la oposición de los fenómenos entre sí: interacción y comparación; y 3) en las conclusiones generales deducibles de las dos etapas anteriores.”

Vasili Kandinsky,
Punto y línea sobre el plano
(Barcelona: Editorial Labor, 1995)

Índice

	Página
PRESENTACIÓN	
PRIMERA PARTE: POLÍTICA NACIONAL	
1. Violencia y política	11
2. Apostillas al tiempo de pandemia	15
3. La agenda gubernamental ante el horizonte electoral	27
4. La derecha y los “hombres del destino”	33
5. Orden público y policía	35
6. Acciones afirmativas e igualdad política	37
7. La derecha y el reconocimiento constitucional del Estado a los pueblos originarios	39
8. Chile: un gobierno de minorías	43
9. Tocando fondo: protesta ciudadana y desconcierto gubernamental	45
10. Poquita fe	47
SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO	
11. Estado democrático, gobiernos y Fuerzas Armadas en América Latina	51
12. Los militares y la política en Chile: 1810-2015	73
13. Seguridad nacional: un significativo vacío	99
TERCERA PARTE: FUERZAS ARMADAS Y DEFENSA NACIONAL	
14. La nueva constitución y las Fuerzas Armadas	125
15. Autonomía corporativa, inmuebles y Fuerzas Armadas	131
16. Honor militar	133
17. Candidaturas presidenciales: propuestas sobre defensa nacional y Fuerzas Armadas	135
18. Consideraciones sobre el programa de defensa de Gabriel Boric	143
19. Consideraciones sobre el programa de defensa de Yasna Provoste	145
20. La política de defensa nacional de Chile 2020	155

21. Gasto militar y emergencia nacional	157
22. Comentarios primera encuesta AthenaLab	159
23. Gasto militar y reforma a la ley del cobre	167
24. Militares y orden interno en los gobiernos de Sebastián Piñera	171
25. Fraude reiterado a la democracia: las Fuerzas Armadas y el desafío de una reinserción	177
26. Fuerzas Armadas y ley del cobre: un misil bajo el poncho	185
27. Las relaciones civiles militares y sus retos para el Siglo XXI	189
28. Ley reservada del cobre: el proyecto Piñera-Allamand	199

CUARTA PARTE: POLÍTICA INTERNACIONAL

29. Zona de Paz en América del Sur	203
30. Estados Unidos: una democracia estructuralmente dañada	209
31. Neosoberanismo	215
32. Apoyo a Lula da Silva	219
33. Para una política exterior progresista para un país de tamaño medio como Chile	223
34. Transición en cámara lenta en Cuba	227
35. Bolivia y el mar	231
36. Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía	235

PRESENTACIÓN

La selección de textos que aquí presento constituye lo que podría llamarse un caleidoscopio político. No obstante, estas diversas opiniones, sobre distintos temas, publicadas en el amplio margen de la última década, tienen sus propios puntos de fuga, los que conducen a publicaciones anteriores que proporcionan el contexto y marco analítico desde el cual se han generado¹.

Su origen son contribuciones y columnas de opinión publicadas en medios digitales como *América-Economía*, *Contraste* (Chile21), *Criterio* (FRIDE), *El Mostrador*, *El Quinto Poder*, *La Mirada Semanal*, y *Open Democracy* (Español). Igualmente, se incluyen dos textos inéditos y otros tres ya publicados como capítulos en medios académicos.²

Las cuatro partes en que se ha dividido este volumen corresponden a tres temas que han concentrado mi atención en este período: la política nacional, los temas militares y algunos de política internacional. Se incluye un capítulo especial, más analítico, que antecede la segunda parte y que le da el marco político-académico a los temas propiamente castrenses. Las opiniones y análisis se presentan retrospectivamente.

La primera parte, política nacional, trata temas que han mantenido su vigencia e informan situaciones actuales como, entre otros, la violencia que generó el momento constitucional y el indulto a los presos de fines de 2019; el debate sobre las medidas antiterroristas; las dificultades de imponer el orden público por parte del Estado; la persistencia de la discusión sobre la paridad, la plurinacionalidad y el reconocimiento³ que expresan los cambios culturales más importantes del último tiempo; las confrontaciones al interior de las diversas alianzas políticas; la advertencia no registrada de una protesta social creciente; la difícil relación partidos políticos-ciudadanía; así como la secular tendencia de la derecha de descansar en personalidades. Tal como lo destacó Hugo Herrera respecto de la derecha y el Rechazo en el plebiscito de salida del proceso constitucional: “Sus dirigencias se ocultan, por impresentables, entregando la vocería del rechazo a organizaciones de la sociedad civil. ¡Menudo liderazgo político el que debe esconderse para tener eficacia!”⁴

La segunda parte incluye el estudio de la inserción de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático en América Latina, la historia de la relación los militares y la política en Chile, y el análisis en profundidad de la noción de seguridad nacional en el país, todo lo cual proporciona el marco analítico interpretativo de los textos incluidos en la parte que le sigue.

La tercera parte compila las principales consideraciones sobre la función y roles de las Fuerzas Armadas en el país partiendo por las normas que se incorporaron en el borrador de la nueva constitución elaborado por la Convención Constitucional. Aquí se ejemplifican los altos niveles de autonomía corporativa que aún observan las instituciones armadas en el manejo de los servicios de bienestar social de las mismas, los problemas de probidad y las

¹ Me refiero a: *La democracia frente al poder* (Santiago: Catalonia, 2012); *El gobierno de Piñera: 2010-2014* (Santiago: Catalonia, 2014); *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza* (Santiago: Catalonia, 2021); y los capítulos sobre política en los *Barómetro de Política y Equidad* (Santiago: Fundación Equitas/SUR Profesionales, 2010-2020).

² Con corchetes se insertan en algunos textos proporcionando un mínimo necesario contexto.

³ Sobre este tema, ver: Axel Honneth, *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social* (Madrid: Katz Editores, 2013).

⁴ “Constitución, república e integración”, *La Segunda*, martes 26 de julio, 2022.

razones estructurales e institucionales que ayudan a explicarlos. Se analizan las iniciativas del presidente Piñera en materia del financiamiento de las capacidades estratégicas, así como el intento durante su administración de darle un erróneo marco político a la defensa nacional y la reiterada ampliación de los roles militares hacia temas civiles. Finalmente, se incorporan textos sobre los programas presidenciales del centro e izquierda respecto a las FF.AA., y un análisis más amplio sobre las modernizaciones necesarias en este sector.

La cuarta y última parte de este volumen trata algunos temas internacionales que me han parecido relevantes como la propuesta de Zona de Paz, que se encuentra tanto en el programa del presidente Boric como en las normas constitucionales propuestas en el borrador constitucional, así como una breve visión de los elementos constitutivos de una política exterior de Estado y algunos de los vicios que en ella se advierten como ha sido el del neosoberanismo. Los principales temas que he percibido en Estados Unidos, Brasil y Cuba, así como mi postura -heterodoxa y permanente- sobre la mediterraneidad boliviana, tienen un espacio de importancia en esta oportunidad. Importa destacar que el análisis de las políticas estatales de estos países lo he realizado independientemente de la cercanía o lejanía que he tenido o tengo con algunos de sus gobernantes.

Temas como estos, y otros asociados, seguirán activos en el debate nacional y distintos puntos de vista se harán presente, por lo menos, durante lo que resta de esta década. Tal como afirmó Kandinski, “Cada fenómeno puede ser experimentado de dos modos. Estos dos modos no son arbitrarios, sino ligados al fenómeno y determinados por la naturaleza del mismo o por dos de sus propiedades: exterioridad-interioridad.” En los capítulos que siguen están presente -en un difícil equilibrio- ambas propiedades, desde la exterioridad del análisis y en la interioridad de la experiencia vivida y las convicciones.

I

POLÍTICA

VIOLENCIA Y POLÍTICA⁵

Si bien la violencia política ha formado parte de importantes procesos de cambio social, existe la tendencia a homologar su descripción y análisis con la incitación a valerse de la misma. Aun cuando Hannah Arendt condenó abiertamente el carácter instrumental de la violencia en política, reconoció que “nadie que piense en la historia y la política puede ignorar el enorme papel que siempre ha jugado la violencia en los asuntos humanos. [Esta] puede servir para dramatizar las quejas y llamar la atención del público” (Sobre la violencia, 1970). Desde esta perspectiva es posible analizar algunas coyunturas políticas nacionales.

La presentación de la Convención Constitucional ante el Senado solicitando la “tramitación con la máxima celeridad” del proyecto de ley de indulto general a personas imputadas y condenadas por determinados delitos cometidos en el contexto del denominado “estallido social” (Boletín: 13941-17), fue inmediatamente calificada como apología a la violencia. Así, la afirmación de Fernando Atria sobre la incoherencia de “celebrar el proceso constituyente y al mismo tiempo pretender tratar, sin más, como delitos a los hechos que lo hicieron posible”, provocó fuertes críticas. En página editorial, *El Mercurio* la calificó “como una forma de justificar una serie de graves delitos” (“La semana política”, 11.07.21).

Al igual que el Senado, Atria analizó esta solicitud de amnistía en el contexto de la gran protesta nacional del 18/O, ya que –a su juicio– “toda amnistía se refiere a hechos que son delictuales y que continuarán siendo delictuales, pero que ocurrieron en un contexto en el cual esos hechos son reconocidos como portadores de un sentido político que excede el que puede ser expresado a través de las normas y sanciones penales”. Aun cuando ha insistido en que “lo anterior no es una evaluación normativa del 18 de octubre [y que es] una descripción de lo ocurrido” (*El Desconcierto*, 19.07.2021), las condenas continuaron.

Esta confusión entre lo analítico y lo normativo impide establecer relaciones de sentido entre violencia y política, las que se han reiterado en las últimas cuatro décadas en el país.

Si analizamos el 18/O, vemos que en esta crisis confluyeron diversos factores. Por una parte, las reiteradas muestras de desconexión entre las elites en el poder y las creencias y valores colectivos vigentes en la sociedad, evidenciadas en los reiterados escándalos de colusión empresarial; la incumplible promesa de un adecuado sistema previsional vía AFP; la captura de recursos fiscales por el sector privado en educación, salud y vivienda; el ocultamiento de pederastas por la Iglesia Católica; los escándalos de probidad en las Fuerzas Armadas y Carabineros; y el financiamiento irregular de la política, entre otros. Estas conductas mostraron el uso malicioso del poder privado o corporativo que las instituciones existentes no fueron capaces de impedir o contener. Poder que no se ocupaba del interés colectivo, privilegiaba lo privado e individual, ante lo cual gran parte de la sociedad se indignó.

⁵ *El Mostrador*, 2 de agosto, 2021.

Como lo indica David Beetham, “el poder que no es legítimo ofende nuestro sentido moral”. En efecto, a la deslegitimación de la forma de ejercer el poder por quienes lo detentaban, se sumaron permanentes afrentas morales por parte de autoridades gubernamentales. A las declaraciones del exministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, a propósito del alza de treinta pesos en la tarifa del Metro (“El que madrugue será ayudado, de manera que alguien que sale más temprano y toma el metro a las 7 de la mañana tiene la posibilidad de una tarifa más baja que la de hoy”), se sumaron las del entonces ministro de Hacienda, Felipe Larraín, comentando el IPC (“Los que quieran regalar flores en este mes, las flores han caído un 3,6%”), del subsecretario de Redes Asistenciales de la época, Luis Castillo, ante la crisis del sistema de salud público (“Los pacientes siempre quieren ir temprano a un consultorio, algunos de ellos, porque no solamente van a ver al médico, sino que es un elemento social, de reunión social”), del ahora exministro de Vivienda y Urbanismo, Cristián Monckeberg, y actual constituyente, comentando la situación de vivienda en el país (“La gran mayoría son o somos propietarios, no tenemos mucho más, porque es nuestro patrimonio... La casita, dos departamentos”), a las que se sumaron las del ministro de Economía, Lucas Palacios, ante las críticas del profesorado por el regreso presencial a clases (“Llama la atención que busquen por todas las formas no trabajar. Es un caso único en el mundo y yo diría que de estudio”).

De esta forma, la afrenta moral contenida en los permanentes lapsus de las autoridades de Gobierno se sumó a la indignación antes señalada, resultando en las acciones colectivas que terminaron dando origen al momento constitucional existente. Tal como lo recuerda Peter Sloterdijk, “el ataque de furia sabe a dónde dirigirse: quien se encuentra en un estado de ira exagerada ‘se dirige al mundo como la bala a la batalla’” (*Ira y tiempo*, 2006).

En ese contexto de “ira exagerada” se firmó el “Acuerdo por la paz y la nueva Constitución”, momento en el cual el presidente del Senado, Jaime Quintana, señaló que “esta Constitución se la vamos a deber a las personas que llevan semanas en la calle manifestándose”. Desde la otra vereda, Francisco Covarrubias reconocía que “si aquí el terror no hubiera estado presente, las reacciones posiblemente hubieran sido distintas”, y agregó que durante el 18/O “existió la posibilidad de que el Presidente de Chile tuviera que salir en helicóptero”. Lo que posteriormente fue reafirmado por el exministro Gonzalo Blumel: “No exagero si digo que lo que estaba en juego en ese momento era nuestro sistema democrático”. La percepción mayoritaria en el país después de ese fin de semana se reflejó en el 59% de los entrevistados que percibió que la democracia estuvo en peligro (Activa Research, 2019).

La violencia observada en ese período fue parte indisociable del inicio del “momento constitucional”, constatación que no conlleva una defensa de la misma. Tal como lo señaló Jorge Millas, “ya es un problema la determinación del mero concepto de la violencia. Aunque este tiene como centro la simple noción de fuerza, no se reduce a ella. También connota determinaciones cuantitativas, como la de grado; lógicas como la de ilegitimidad; axiológicas, como la de injusticia; psicológicas, como las de temor; pragmáticas, como las de absolutismo y sujeción. [...] La *empiria* del fenómeno pertenece al historiador, al sociólogo, al psicólogo. A ellos compete exponer su génesis y sus leyes. Por ellos sabemos que la violencia es una constante histórica, y que a ella están ligados muchos malos y algunos buenos acontecimientos de la vida colectiva” (*Proyecto de Obras Completas*, 2008).

Sociológicamente, esta constante histórica se expresó en la transición a la democracia en los ochenta. Como señaló el historiador Víctor Figueroa Clark, “lejos de ser irrelevante o contraproducente, las formas de resistencia activa de la izquierda y el uso de la ‘violencia aguda’ jugó un importante papel en darle forma a la transición chilena”. (“The Forgotten History of the Chilean Transition: Armed Resistance Against Pinochet and US Policy towards Chile in the 1980s”, 2015). En la misma dirección, el historiador de la diplomacia de los Estados Unidos hacia Chile, Pablo Rubio Apiolaza, muestra que en los documentos oficiales estadounidenses la represión tras el atentado a Pinochet “junto con provocar el regreso de la violencia, obligó a algunos a reafirmar la salida institucional y pactada al régimen militar, debido al inminente temor a un estallido o desborde social mayor con peores consecuencias” (*Por los Ojos del Águila. La transición democrática chilena vista desde el gobierno de los Estados Unidos, 1981-1994*, Catalonia, 2022). Igualmente, señala que “Estados Unidos buscó la promoción de una cierta estabilidad social y política, quitando simultáneamente el apoyo a la propia figura de Pinochet, a quien atribuía el aumento de la violencia política y la violación de los Derechos Humanos” (“Los Estados Unidos y la transición a la democracia en Chile: Lecturas e influencias entre 1985 y 1988”, 2019).

En el caso del creciente conflicto mapuche, esta asociación entre violencia y política se vuelve a repetir. Así, la doctora en Derecho, Nancy Yáñez, ha establecido la estrecha relación entre la falta de respuesta a las demandas del pueblo mapuche y la violencia existente en el Wallmapu: “Violencia política como resultado de la pérdida de sus tierras ancestrales. Estas condiciones alertan que el pueblo mapuche enfrenta un serio riesgo de sobrevivencia como pueblo. Es responsabilidad del Estado de Chile revertir esta situación” (“Los mapuche rurales y urbanos 2016: un análisis desde el enfoque de derechos indígenas”, Centro de Estudios Públicos, 2017).

En estas tres coyunturas políticas se encuentra presente un alto grado de violencia que la derecha en el poder no ha sido capaz de prevenir. Tal como lo recordó Genaro Arriagada, la derecha “en 2018 aseguró ¡no habrá reforma! Pero en 2019 debió sumarse a un acuerdo para abrir un proceso político que diera salida a un gobierno muy debilitado, con 20 estaciones de metro incendiadas y la policía sobrepasada” (“Hablemos sobre la derecha”, *El Mercurio*, 12.07.21). Por ello, Juan Luis Ossa, reflexionando sobre la incapacidad de estos sectores para prevenir tales situaciones, señaló: “El pensador conservador Edmund Burke decía que una reforma hecha a tiempo, impide una revolución. Uno de los déficits de la centroderecha es que se opuso a las reformas o más bien se opuso a tener un espíritu o una cultura reformista para el siglo XXI y, por momentos, la vi muy anclada en los 90” (Entrevista, *Ex-Ante*, julio 21, 2021).

Cabe preguntarse, entonces, el porqué de esta incapacidad de la derecha para prever la eclosión de la violencia política y proveer la paz social como bien público. Esta incompetencia ya la había razonado Maquiavelo en *El Príncipe*, cuando expresó que “no existe hombre lo suficientemente dúctil como para adaptarse a todas las circunstancias, ya porque no puede desviarse de aquello a lo que la naturaleza lo inclina, ya porque no puede resignarse a abandonar un camino que siempre le ha sido próspero”. Quizás por estas razones, la conclusión a la que forzosamente llegó Cecilia Morel, después del 18/O (“Vamos a tener que disminuir nuestros privilegios y compartir con los demás”), siempre llega tarde.

APOSTILLAS AL TIEMPO DE PANDEMIA⁶

Han pasado más de dos meses desde el 3 de marzo cuando se identificó al primer contagiado por COVID-19 en el país. En este corto período hemos observado diversas reacciones sobre cómo enfrentar la pandemia, oficializada como tal el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud. La cuarentena y el confinamiento dificultan una visión de conjunto tanto de su desarrollo como de sus efectos. Pero llama la atención que a pesar de la incertidumbre a inicios del contagio, la posible segunda ola, y su desigual desarrollo en diversas latitudes ya se afirmen conclusiones y proyecciones a futuro.

Al tiempo que evitaremos este sesgo consignaremos algunos rasgos significativos que ameritan ser identificados como antecedentes importantes de las reacciones gubernamentales y sociales observadas en este corto período, para que no pasen desapercibidos en futuros análisis más comprehensivos del fenómeno y del cómo éste impactó temporal o permanentemente a la sociedad chilena. Tal es el limitado propósito de estas acotaciones o apostillas.

Estado y Gobierno

Adoptando una orientación proactiva, a fines de enero el Primer Ministro de Singapur, Lee Hsien Loong, inició las acciones contra la primera ola de la pandemia en su país afirmando que “La salud pública no debe ser, no puede ser (solo) un asunto personal; exige un estado socio”.⁷ Esta concepción del Estado le ha permitido enfrentar la crisis sin pagar altísimos costos. En nuestro caso el debilitamiento por décadas del Estado ha dificultado enfrentar la pandemia de mejor forma. Estas debilidades se han expresado en diversos niveles.

Demora en iniciar acciones. El rol central del Estado organizando todos los recursos públicos y privados para la protección de la población tuvo su más clara expresión en la declaración del “Estado de Excepción de Catástrofe” decretado por el gobierno el 18 de marzo, quince días después de la primera alarma y una semana post alarma de la OMS. A pesar de las declaraciones del Ejecutivo de una muy anticipada preparación para enfrentar la crisis, esta demora significó dilatar la implementación de las medidas pertinentes y la puesta en vigor de las etapas sucesivas de control, especialmente la temprana demanda de alcaldes, Colegio Médico y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) por cuarentena y cierre total en la Región Metropolitana y otras ciudades.

Y recién a mediados de abril, cuando el público ya estaba buscando desesperadamente productos para protegerse del contagio, el SERNAC instaló el sitio "Cotizador de Productos Básicos por Coronavirus", con información geo referenciada mostrando la disponibilidad de remedios y medios de protección al virus.⁸

Manejo de crisis. Una falla permanente ha sido la incapacidad - o inexistencia - de un centro de gobierno sólido y consistente capaz de manejar eficazmente la crisis tanto a nivel de la Presidencia como del ministerio de Salud. Esto se ha expresado en los desatinados

⁶ *La Mirada Semanal*, 19 de mayo, 2020.

⁷ <https://aoc.media/analyse/2020/03/17/covid-19-ou-lindigence-de-la-sante-publique-demasquee/>

⁸ <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-58435.html>

comentarios y acotaciones del presidente, los contradictorios mensajes de mantener una vida social con distancia versus “tomándose un café”, como la afirmación de un aplanamiento de la curva, la vuelta a clases, la apertura/cierre de centros comerciales, la nueva normalidad y el regreso seguro, cuando los datos mostraban un aumento sostenido de los contagios. Lo mismo ha sucedido al interior del ministerio de Salud, donde el ministro coordinador escuchando solo a sus más cercanos ha formulado declaraciones controvertidas, generando innecesarias polémicas, limitando la información, anunciado y defendiendo asertivamente medidas que posteriormente ha tenido que dejar en nada como fue el caso del programado carné COVID.

Estas dificultades no solo fueron errores comunicacionales sino que expresaron serios problemas de coordinación reflejando las tensiones políticas internas que se organizan en torno a los polos que orientan las políticas públicas a ser implementadas. Por una parte, quienes ponen el énfasis en impedir un mayor deterioro de la economía y su relativa recuperación y, por el otro, quienes se focalizan en la salud de la población y sus expectativas de vida. Actores e influencias opuestas en este escenario son, por una parte, asociaciones empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción, la del Comercio, la Confederación del Comercio Detallista y Turismo. Por la otra, los alcaldes, el Colegio Médico, la CUT, académicos, organizaciones sociales y expertos

Insuficientes medidas económicas. A pesar que el Banco Mundial ha indicado que los países deben “proteger las fuentes estratégicas de empleo [y] deben tratar de recuperar su agenda de desarrollo, con el empleo y la transformación económica como pilares fundamentales”⁹, las medidas económicas del gobierno no han sido suficientes como para aliviar los efectos sobre las condiciones de vida de los sectores de más vulnerables.

Por estas razones, el “Foro de Desarrollo Justo y Sostenible” ha criticado las medidas gubernamentales y propuesto nuevas políticas para atenuar la crisis del empleo y pobreza:

“el gasto público está aumentando menos que con ocasión de la crisis subprime de 2009 [...] Los programas de emergencia que ha planteado el gobierno, como porcentaje del PIB, son muy inferiores a los de la mayoría de los países europeos, de USA y también de Perú [...] La deuda pública chilena se encuentra en los niveles más bajos de la OCDE y de América Latina. Hay espacio para que esta deuda crezca en varios puntos del PIB [...] Chile cuenta con Fondos Soberanos por US\$ 22.000 millones, que supera lo que disponen el resto de los países de la región. Esto representa un 7,3% del PIB [...] Chile tiene espacio razonable para elevar el gasto público en al menos 5 puntos del PIB, sin grandes complicaciones macroeconómicas. Más aún, estos recursos (cerca de US\$ 15 mil millones) permitirían que: la cuarentena sea más efectiva, asegurando que millones de trabajadores formales e informales se queden efectivamente en casa pues el Estado le aseguraría ingresos para financiar su alimentación y gastos básicos; muchas más Pymes puedan protegerse de la quiebra”.

Sin embargo, este rol del Estado no es percibido de la misma forma por algunos economistas de derecha que, sacando apresuradamente lecciones de la pandemia, afirman que “No tiene sentido, por ejemplo, construir hospitales que estarán la mayor parte del tiempo ociosos. Se requiere movilizar recursos cuando las necesidades crecen sobre lo

9

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

habitual, disponiendo de nuevos hospitales dentro de los actuales, y utilizando las instalaciones privadas si están disponibles”.¹⁰

La negativa del gobierno por ampliar las medidas económicas de alivio a los sectores sociales más vulnerables se entiende a la luz de su búsqueda de soluciones sin incrementar la deuda pública al punto de perjudicar la capacidad crediticia empresarial internacional. Al mismo tiempo, trata de impedir el aumento de presiones por nuevos cambios tributarios para pagar la deuda y financiar la recuperación.

Datos. Una permanente falla gubernamental en la crisis ha sido la falta y poca confiabilidad de los datos, los que fueron puestos en línea, por primera vez, el 30 de marzo. A partir de esa fecha el país tuvo acceso a las bases de datos oficiales¹¹, así como a una base georeferenciada del Ministerio de Bienes Nacionales conteniendo información agregada por comunas.¹² A inicios de abril se conoció el número de exámenes informados y solo desde el 2 de mayo se incorporó la información desgregada por comunas.¹³

Fruto de la ausencia de información abierta de datos el *Instituto Milenio Fundamentos de los Datos congeló su participación en la Mesa de Datos Covid-19* convocada por el Ministerio de Ciencia, “al menos hasta que dicha iniciativa cuente con la información requerida para que la ciencia pueda realizar su labor”. En un análisis de su actuación, establecieron que:

“Lamentablemente, durante esta crisis ha quedado en evidencia que los principios mencionados más arriba no son prioritarios para las autoridades sanitarias. Pareciera ser que la repercusión política que podría generar el hacer ciertos procesos auditables por la ciudadanía, se antepone al objetivo fundamental de enfrentar la pandemia con las mejores herramientas de las que disponemos, llevándonos a tener a científicos, expertos y la ciudadanía sin poder contar con datos importantes [...] parece urgente que el Ministerio de Salud dé acceso desagregado y anonimizado a los datos sobre pacientes, sospechosos y descartados de estar contagiados por Covid-19, y a los datos sobre personas testeadas, positivos y negativos [...] en los próximos meses será necesario trabajar sobre el problema de trazabilidad.”¹⁴

Por su parte, *Espacio Público* criticó las cifras gubernamentales del 13 de abril que sugerían una caída abrupta en el número de nuevos contagios en el país y Región Metropolitana y mostró que los datos oficiales entregados señalaban tendencias diferentes a las indicadas por la autoridad: “Las conclusiones que se infieren de estas figuras son mixtas. Por una parte, menos casos en dos de las regiones donde el número de contagios venía creciendo rápidamente. Por otra, una aceleración del crecimiento de casos en la RM.”¹⁵

¹⁰ Felipe Balmaceda y Raphael Bergoeing (Universidad Diego Portales), “Siete lecciones de la pandemia”. <https://kiosco.latercera.com/reader/05-05-2020-la-tercera?location=4>

¹¹ <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/> Sitio para comparaciones mundiales: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

¹² <https://idechile.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/6662268991094e439cee1a6f9f0e46ea>

¹³ <https://covid19entucomuna.cl/> Al respecto, ver: Macarena Segovia, “La batalla por los microdatos del coronavirus que el Minsal se niega a transparentar a la comunidad científica”, *El Mostrador*, 11 mayo, 2020.

¹⁴ Marcelo Arenas, Pablo Barceló, Claudio Gutiérrez, Juan Pablo Luna, Juan Reutter, Martín Ugarte y Eduardo Undurraga, “Datos Abiertos para el Combate del Coronavirus”.

[https://medium.com/@m"arcelo.arenas/datos-abiertos-para-el-combate-del-coronavirus-1d634db20b3f](https://medium.com/@m)

¹⁵ “Informe extraordinario. Análisis datos publicados en Informe Epidemiológico el día 13 de abril”. Camila Arroyo, Eduardo Engel, Diego Pardow y Pablo Simonetti. 15 de abril de 2020.

https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/EP-Informe_extraordinario_COVID_1504.pdf

Actualmente, el Colegio Médico continúa insistiendo en la entrega de bases de datos anonimizadas al grupos de expertos.¹⁶ En la medida que las políticas para contener y eliminar el contagio dependen en gran medida de los datos que se tenga al respecto, la falta de confianza en la información proporcionada por el gobierno agudiza las tensiones entre los diferentes actores proyectando una imagen de desorden que en la sociedad que produce confusión, deslegitimación de las políticas implementadas e indisciplina ciudadana.

Exámenes y casos informados. La relación positiva entre exámenes y casos nuevos ha continuado alta. Los coeficientes de correlación entre nuevos casos y exámenes informados a nivel nacional (0,88) muestra que a más exámenes informados más casos aparecen, lo que ha señalado la necesidad de ampliar significativamente los exámenes.

De acuerdo a la OCDE¹⁷, para la cobertura de diagnóstico al 4 de mayo en Chile se habían realizado 10,4 exámenes por 1.000 personas, siendo el promedio de los 37 países de la OCDE de 27,4 por 1000, casi tres veces más que en nuestro país. De aquí la demanda de parlamentarios para que se incrementen los exámenes hasta 20.000 por día.

Capacidad científica instalada.

Durante la primera ola, Corea del Sur ha sido una de las experiencias mas exitosas en contener la pandemia: “La República de Corea, que pudo controlar en forma muy rápida la epidemia de COVID-19, tiene la ventaja de tener algunas de las compañías que producen los reactivos para detectar el virus”.¹⁸ Junto con la detección masiva y gracias a una vasta red de laboratorios pudo “aplicar las pruebas para saber si los ciudadanos estaban infectados o no con el apoyo de más de cien laboratorios para dar los resultados”.¹⁹

En nuestro caso la capacidad científico-técnica del país se ha mostrado altamente deficitaria durante la pandemia, lo cual es resultado, en parte, de la más baja inversión en Investigación y Desarrollo (I&D), en relación al PIB y per cápita de todos los países de la OCDE.²⁰ Esta gran falla en el desarrollo del país ha tenido negativos efectos en esta no anticipada crisis.

Con todo, gracias a un sistema estatal de salud, que si bien ha sido fuertemente debilitado en su infraestructura, y al compromiso de su personal, éste ha podido desempeñar un rol central en el manejo de la pandemia, razón por la cual hasta el momento Chile es el segundo país de la OCDE con la menor letalidad por COVID-19 (1,06% al 11 de mayo). Esta capacidad se verá desafiada en los próximos días cuando el incremento de los contagiados llegue a su tope.

Sociedad civil

El papel de la sociedad civil aportando a la solución de estas catástrofes es un tema global. Así, en Francia se afirma que “Lo que muestra la crisis actual, como las crisis anteriores, incluidas las más pequeñas, es la necesidad de ir más allá de un concepto centrado en el

¹⁶ <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/05/7mo-informe-COVID-DPE-Colmed-11.05.20.pdf>

¹⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions

¹⁸ <https://blogs.worldbank.org/es/datos/respuesta-de-corea-ante-el-coronavirus-lecciones-iniciales>

¹⁹ <https://elsemanario.com/opinion/las-cadenas-de-valor-global-al-desnudo-con-el-covid-19-claudia-schatan/>

²⁰ <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Estado. [...] Su organización le otorga capacidades de intervención únicas. Pero esto no es suficiente. Las iniciativas que están surgiendo localmente, y que luego deberían identificarse y analizarse, demuestran la existencia de numerosas capacidades en la sociedad francesa en las que tendremos que confiar en el futuro.”²¹ De igual forma, en Corea del Sur "La sociedad civil del país, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos, desempeñaron un papel fundamental al monitorear de cerca la situación, ayudar a controlar a las autoridades y llegar a los grupos sociales más vulnerables".²²

Esto no ha sucedido en el país. A mediados de marzo la CUT solicitó al gobierno convocar al Consejo Superior Laboral que reúne a Gobierno, empleadores y trabajadores para elaborar un Plan de Emergencia Nacional y a fines del mismo mes la CUT de Valparaíso pidió el establecimiento de una Mesa Social COVID-19, con el fin de “exigir la cuarentena de las familias, proponer al Gobierno Regional soluciones para todas las realidades laborales que sustentan las familias de la provincia y región”.

Veinte días después del primer contagiado, el Ejecutivo convocó -sin la presencia de los trabajadores- a la Mesa Social COVID-19 liderada por el ministro del Interior e integrada por el ministro de Salud, el de Ciencias, representantes de la Asociación de Municipalidades de Chile, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Municipios Rurales, los rectores de la Universidad Católica y de Chile, una ex ministra de Salud, un ex presidente de Colegio Médico, el representante de la OMS/OPS en Chile, y la presidenta del Colegio Médico. Esta última con una destacada participación haciendo públicamente presente las deficiencias observadas en la conducción gubernamental del proceso.

Fuera de esta instancia de interacción con actores no gubernamentales el Ejecutivo no ha establecido una gama más amplia de vínculos y retroalimentaciones con la sociedad civil. Esto llevó a un amplio grupo de médicos y académicos de diversas disciplinas a enviar una carta abierta al Presidente de la República, solicitando:

- “-Declarar como estratégica a la industria productora de insumos médicos y a quienes los abastecen de materias primas en Chile.
- Ofrecer un subsidio para aquellas empresas nacionales que ya producen estos insumos, así como los que quieran a la brevedad reconvertirse o iniciar este tipo de producción, así como a las universidades y laboratorios que investigan en este terreno. Todos ellos con sus debidas certificaciones. En especial para hacer o convertir ventiladores mecánicos.
- Establecer precios justos en el mercado nacional para estos insumos médicos.
- Exportar insumos médicos para ayudar a otros países una vez que Chile haya asegurado la satisfacción de sus necesidades.
- Enviar un proyecto de ley con suma urgencia al Congreso Nacional para contar a la mayor brevedad con una legislación apropiada al respecto.”²³

Actuando por defecto, la presidenta del Senado, Adriana Muñoz, informó que “el Senado y

²¹ <https://aoc.media/analyse/2020/03/30/covid-19-impredation-et-crise-de-letat/>

²² "How South Korea Stopped COVID-19 Early", MYOUNG-HEE KIM, Apr 27, 2020. https://www.project-syndicate.org/commentary/how-south-korea-stopped-covid19-early-by-myoungh-ee-kim-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=3cc0bcfc1b-covid_newsletter_30_04_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-3cc0bcfc1b-93569549&mc_cid=3cc0bcfc1b&mc_eid=e08f5c3748)

²³ <https://www.24horas.cl/coronavirus/piden-declarar-estrategica-a-la-industria-productora-de-insumos-medicos-para-mejorar-abastecimiento-4078713>

la Cámara de Diputados inauguró a inicios de mayo la Mesa Género Covid-19 con más de 30 organizaciones de la sociedad civil, municipios y mundo académico para realizar un diagnóstico de la condición de la mujer en medio de la pandemia y definir estrategias para intervenir fundamentalmente en los territorios e ir en protección de lo que está pasando con las mujeres en materia de violencia intra familiar, salud mental, todos los temas de salud sexual y reproductiva, el trabajo, las mujeres jefas de hogar, y de esa manera ir construyendo políticas públicas y una legislación que nos permita tener protección a las mujeres en situaciones de catástrofes como la que estamos viviendo hoy día”.²⁴

El rechazo del gobierno a sumar fuerzas convocando a diversas organizaciones sociales muestra el profundo rasgo elitista y tecnocrático que lo caracteriza despotenciando el esfuerzo nacional para enfrentar la crisis.

Pobreza

Tal como lo planteó José Luis Ugarte²⁵, la principal consecuencia de esta pandemia ha sido el reconocimiento del protagónico rol del mundo laboral. A pesar del aumento de la robotización y el concurso de la inteligencia artificial las economías del mundo no se mueven sin los trabajadores.

Este sector depreciado, con bajos niveles salariales, débil organización sindical y sus hogares endeudados muestra, por contraste, cuan fundamental es la protección social - ingresos adecuados, la educación, la salud y vivienda digna- de amplios sectores sociales para enfrentar de buena forma estas emergencias y minimizar los costos humanos y económicos asociados. Esto por dos razones: para que los sectores más vulnerables tengan el respaldo suficiente como para sobrevivir la crisis sin una enorme pérdida de ingresos arriesgando una vuelta a la pobreza e indigencia; y para que el peso de la recuperación económica no recaiga en forma desproporcionada sobre sus hombros.

Desde el punto de vista territorial la pandemia se ha hecho más aguda a medida que ha avanzado hacia los sectores residenciales más pobres. En el caso de los exámenes PCR, por ejemplo, Héctor Cossio destaca que éstos “no están dirigidos homogéneamente a toda la población del país, siendo distribuidos de mejor manera en las comunas de mayores ingresos. Esta situación produce un efecto de sobrerrepresentación de las comunas más ricas en las estadísticas oficiales”.²⁶ Situación que se está sincerando en estos últimos días a medida que el número de contagiados ha aumentado significativamente en las comunas del sur y poniente de Santiago.

A esta subrepresentación de contagiados en los sectores más pobres se suma el hacinamiento en campamentos y cités lo que “devela deficiencias estructurales que se agudizan frente a la crisis sanitaria que atraviesa el país y que pone nuevamente en primer plano la desigualdad por la falta de acceso a la vivienda que afecta a miles de familias en el

²⁴ <https://twitter.com/adrianamunoz/status/1258906230963216385>

²⁵ Seminario virtual organizado por *Chile 21*, “Nueva realidad laboral y económica en tiempos de pandemia” 30 de abril, 2020.

²⁶ Héctor Cossio, “Cruda desigualdad: número de infectados en comunas pobres se dispara, su tasa de crecimiento se acelera y camas UCI llegan al límite”.

<https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/05/08/cruda-desigualdad-numero-de-infectados-en-comunas-pobres-se-dispara-su-tasa-de-crecimiento-se-acelera-y-camas-uci-llegan-al-limite/>

país”.²⁷

Con todo, cabe destacar los esfuerzos en materia de alimentación (ollas comunes), educación y control del contagio y medidas sanitarias en algunos barrios de bajos ingresos y campamentos en el país, como en el caso de Nuevo Amanecer Latino en Antofagasta.

Reflexionando sobre el futuro, Carlos Peña señalaba que del “momento redistributivo” que el país había observado desde 1990, a causa de la pandemia se tendría que entrar a la “política del escepticismo”, ya que “para tener algo bueno hay que aceptar la porción mala”.²⁸ El problema es cómo evitar que en la próxima etapa de recuperación la porción más mala la tengan que cargar los trabajadores y sectores de más bajos ingresos.

Empresarios

Las reacciones empresariales frente a la crisis económica provocada por la pandemia han sido diversas. Por una parte, se tiene el caso de la empresa de colchones Rosen (2.500 trabajadores) que no se acogió a la suspensión temporal del contrato manteniendo a los trabajadores con el 100% de las remuneraciones durante marzo y abril. Desde sus hogares éstos siguieron trabajando en la fabricación de mascarillas y elementos de protección los que fueron donados a diferentes instituciones. De igual forma, otras empresas como CasaIdeas y Grupo Patio han protegido a sus trabajadores y locatarios, respectivamente. Por su parte, la Confederación de la Producción y el Comercio generó un “Fondo Privado de Emergencia para la Salud”, de más de US\$100 millones contra el cual ya llegaron al país 117 respiradores desde China.

Sin embargo, las acciones que han concentrado la atención pública han sido las de grandes corporaciones como Cencosud Shopping S.A. que al tiempo que se acogía a la Ley de Protección del Empleo repartía más de US\$110 millones correspondiente al 80,2% de las utilidades líquidas distribuibles del ejercicio 2019. De igual forma, LATAM acogándose a la misma ley repartió más de US \$57 millones. De acuerdo a Camilo Huneeus, “Con este dinero Cencosud pudo haber repartido \$1.4 millones de pesos entre cada uno de sus empleados. LATAM hizo lo mismo, pudiendo haber repartido \$1.1 millones de pesos entre cada uno de sus empleados”.²⁹

Esta conducta empresarial fue duramente criticada incluso por el ministro de Hacienda, Ignacio Briones: “No se entiende ocupar este instrumento de emergencia y al mismo tiempo entregar utilidades sobre el mínimo legal (30%), son señales contradictorias que a los chilenos y al Gobierno les cuesta entender”. Briones cuestionó “que en esas circunstancias [...] usted reparta un dividendo (80% de las utilidades) que es casi tres veces lo legal (30%), la verdad que las dos cosas no conversan y me parece que eso es bastante evidente”.³⁰ Ante lo cual el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Juan Sutil, confesó: “yo no veo donde está el pecado”.³¹

²⁷ Natalia Figueroa, “Sobreviviendo al coronavirus en un campamento: La vida de los contagiados más abandonados de la pandemia”.

<https://www.eldesconcierto.cl/2020/04/25/hacinados-y-con-agua-limitada-la-cruda-realidad-de-los-contagiados-por-covid-19-en-campamentos/>

²⁸ <https://digital.elmercurio.com/2020/05/06/A/573PO377#zoom=page-width>

²⁹ <https://twitter.com/camilohune/status/1256019969722273792>

³⁰ <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/05/04/984999/Briones-critica-a-Cencosud-utilidades.html>

³¹ <https://digital.elmercurio.com/2020/05/10/B/D73PO5IQ#zoom=page-width>

Producto de la generalizada condena a este tipo de práctica Cencosud anunció que no se acogería a Ley de Protección del Empleo y que pagaría los sueldos de los trabajadores reintegrando las sumas utilizadas a la Administradora de Fondos de Cesantía. De esta forma, el consorcio de Horst Paulman confesaba de hecho su mala práctica empresarial. Para evitar estas conductas el Congreso aprobó el proyecto de ley que prohíbe el reparto de utilidades de empresas que se acojan a la ley de protección del empleo.

Otra muestra de este tipo de conducta fue la de Ripley, en la que 8 mil de los 12 mil trabajadores de la firma fueron estimulados con un bono de \$150 mil pesos a firmar el “Pacto de Suspensión Laboral” y como los ingresos del seguro de desempleo no llegaban en fecha, la empresa ofreció -solo a estos trabajadores- un préstamo en 10 cuotas, sin interés, apagar a contar de enero de 2021. Quienes no firmaron el pacto quedaron sujetos a un probable despido y a reducciones salariales.³²

Fuerzas Armadas

La acusada tendencia del presidente Piñera -en sus dos administraciones- de involucrar a las FF.AA. en labores de orden interno encontró una nueva oportunidad con ocasión del Estado de Excepción de Catástrofe. Reiterando un lenguaje bélico afirmó: “sabemos que el coronavirus es un enemigo poderoso, cruel, implacable y que nos respeta a nadie”, siendo seguido más tarde, por su ministro de Salud, quién anunció el inicio de la “Batalla de Santiago” al poner en cuarentena a 12 comunas de Santiago anticipando que “esta guerra va para largo y sus batallas van a ser muchas y muy cansadoras”.

El uso de las fuerzas armadas 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 presupuesto.

Control del orden público. Al respecto, Radio Cooperativa informaba que “durante esta última semana [primeros días de mayo] se ha evidenciado un aumento en las denuncias de delitos violentos como robos de vehículos, encerronas y asalto a farmacias, durante el horario de toque de queda en la Región Metropolitana. Las comunas que se han visto afectadas son La Florida, San Miguel, La Cisterna y Santiago, que además se encuentra con cuarentena preventiva”.³³ Por su parte, alcaldes de Renca, Santiago y Valparaíso han confirmado tal aumento de delitos.

Llama la atención que a pesar de la alta concentración de efectivos militares en la Región Metropolitana (se dice que se han movilizad a ésta brigadas del Ejército de Antofagasta y Calama) la delincuencia se haya incrementado precisamente en horas que las fuerzas castrenses estarían vigilantes.

A pesar del aumento de la dotación de vigilancia la ciudadanía no ha respetado el confinamiento adecuadamente³⁴, por lo que producto de la declaración de cuarentena en 25 comunas del país, el ministro de Defensa informó que se pondrían en acción 14.000 efectivos para controlar el confinamiento en estas zonas: “Estamos con toda la carne en la

³² <https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/07/ripley-ofrece-prestamos-a-sus-trabajadores-tras-acogerse-a-ley-de-proteccion-del-empleo/>

³³ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/denuncian-incremento-de-delitos-violentos-durante-toque-de-queda-en/2020-04-08/145620.html>

³⁴ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/01/984828/Manalich-cuestiona-seguimiento-medidas-santiago.html>

parrilla las fuerzas armadas y las policías, colaborando frente a este tremendo desafío que consiste en enfrentar el coronavirus y obviamente mantener el orden público y la seguridad ciudadana”.³⁵

En este contexto, se ha tratado de mejorar la vigilancia en estas zonas coordinando esfuerzos entre Interior, Defensa, la Defensa de la Región Metropolitana, la Intendencia, Carabineros y la PDI, elaborando y profundizando la estrategia para intensificar la fiscalización. A esta mayor coordinación de las fuerzas armadas y de orden, se sumó el decreto que ampliaba las funciones fiscalizadoras de los inspectores municipales, facultades de policía que por ser materia de ley el decreto tuvo que ser retirado de la toma de razón.

Militarización de la Araucanía. Tal como lo ha planteado el exsubsecretario de Fuerzas Armadas, Gabriel Gaspar, el despliegue de la Brigada de Operaciones Especiales del Ejército en la zona sur muestra las grandes fallas en la conducción civil de los estados de emergencia: “el Gobierno ha anunciado la designación de un Coordinador de Seguridad para la macro zona sur. Abarcaría a las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En cada una de ellas además del intendente existe un Jefe de Catástrofe, un jefe militar. ¿El coordinador en que lugar de la línea de mando queda? Si mañana surgiese un disturbio, ¿el coordinador podría disponer el empleo de las tropas especiales del Ejército? ¿Quién la lleva? Agreguemos que en el caso de la región de la Araucanía, además del intendente y del jefe militar, se designó hace más de un mes a una Delegada Presidencial, ahora, más encima, se nombra un coordinador suprarregional”.

Esta situación muestra cuán importante será en el debate constitucional revisar a fondo las normas que regulan la dirección civil sobre las autoridades militares durante los estados de excepción.

Ampliación de roles castrenses. La actual pandemia ha sido permitido a las FF.AA. agregar más argumentos a su permanente esfuerzo por ir más allá de sus funciones profesionales invadiendo áreas de responsabilidad civil. Así, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército ha considerado 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 recomienda “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”.³⁶

Los casos antes consignados muestran que el énfasis de las autoridades en el control del orden público en medio de la pandemia tiende a privilegiar más el uso de la fuerza que la prevención, educación y persuasión a través de una efectiva y masiva campaña de educación ciudadana.

Aporte económico. Para enfrentar la crisis, la Dirección de Presupuesto ha elaborado un plan de recorte de recursos para los diferentes ministerios, siendo el de Vivienda el mayor (US\$610 millones). A Defensa solo se le reducirían US\$76,5 millones, un 10,5% menos que a Educación (US\$85,5). Si bien parlamentarios oficialista reclamaron por los recortes

³⁵ <https://www.latercera.com/politica/noticia/interior-y-defensa-anuncian-que-mas-de-14-mil-efectivos-de-las-ffaa-y-las-policias-se-sumaran-a-labores-de-patrullaje-durante-cuarentenas-en-la-rm/RSB5IOTESBD4JC47ALFJCDLLKY/>

³⁶ <http://www.ceeag.cl/la-inteligencia-nacional-y-la-pandemia-coronavirus/>

a Vivienda, no se han escuchado voces de congresistas protestando por el caso de Defensa frente a Educación.

Estos cortes replantean el tema sobre el gasto militar en el país y cuanto podría Defensa aportar a la estabilización económica. Una primera aproximación la proporciona la comparación regional entre el gasto militar como proporción del PIB, donde se tiene que Chile (1,8%) gasta más que Argentina (0,7%), Bolivia (1,4%), y Perú (1,2%); y más que el promedio de Sudamérica (1,67%) y América Latina (1,3%).³⁷ Sobre este punto y en el marco de la gran protesta nacional del 18/O, el *Grupo de Análisis sobre Defensa y FF.AA.* (GADFA), en su declaración pública “Aporte de las Fuerzas Armadas a las Demandas Sociales”, estimó que producto de una razonable modernización de la Defensa, a partir de 2025 su menor presupuesto en régimen podría aportar recursos del orden de los US\$700 millones.

Junto con el debate sobre las FF.AA. que el país necesita, su “polivalencia” en roles civiles y mando en regímenes de excepción, el presupuesto en Defensa resurge así como un tema central en el debate ciudadano.

Futurología

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el inicio oficial de la primera ola de la pandemia ésta ha sido considerada por algunos como un hito histórico de cambio civilizatorio casi equivalente a la revolución francesa o rusa. El contagio mundial con el COVID-19 ha provocado múltiples reflexiones sobre el efecto que el virus tendrá en el futuro tanto en la sociedad global como al interior de cada uno de los países.

Setenta y cinco personalidades del mundo seleccionados por *El País* resumieron sus visiones sobre el futuro, sus peligros y posibilidades.³⁸ Y *Project Syndicate* hizo lo mismo compilando las de más de ochenta académicos y políticos de diversas latitudes.³⁹ Estas opiniones han tenido sus propias versiones en nuestro medio local.

Entre ellas se pueden distinguir las consideraciones de los “escépticos” y de los “visionarios”. Los primeros afirmando que pasada la peste se volvería a “lo normal”. Ejemplo de estos es el economista Dani Rodrik quién afirma que: el “COVID-19 puede no alterar, mucho menos revertir, las tendencias evidentes antes de la crisis. El neoliberalismo continuará su muerte lenta. Los autócratas populistas se volverán aún más autoritarios. La hiperglobalización permanecerá a la defensiva a medida que los estados nacionales reclamen espacio político. China y EE. UU. continuarán su curso de colisión. Y la batalla dentro de los estados-nación entre oligarcas, populistas autoritarios e internacionalistas liberales se intensificará, mientras que la izquierda lucha por diseñar un programa que atraiga a la mayoría de los votantes”.⁴⁰

Por su parte los “visionarios” afirman que después del virus no hay retorno a “lo normal” y se iniciaría un mundo nuevo. Entre estos se encuentra Henry A. Kissinger quién piensa que: “La realidad es que el mundo nunca será el mismo después del coronavirus. [...] El esfuerzo de crisis, por extenso y necesario que sea, no debe desplazar la urgente tarea de

³⁷ “Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2019”, SIPRI 2020.

³⁸ <https://elpais.com/especiales/2020/coronavirus-covid-19/predicciones/>

³⁹ <https://www.project-syndicate.org/topic/the-covid-19-crisis>

⁴⁰ <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>

lanzar una empresa paralela para la transición al orden posterior al coronavirus.”⁴¹

Al interior de los “visionarios” se agrupan dos sectores contrapuestos. Por una parte los “optimistas” que imaginan un mundo mejor generado por las reacciones positivas ante la pandemia en el que emergería un nuevo ser humano (¿el “hombre nuevo” del Ché?), se vería el fin del individualismo, se redescubriría la solidaridad y el bien común, aumentaría la cooperación y el multilateralismo; se instauraría el reparto de tareas en el hogar y la búsqueda de parejas estables; se viviría con mayor modestia y menor consumo; el incremento de la robotización, la expansión de la digitalización y el streaming serían irreversibles; y se instauraría un Estado de bienestar redivivo.

Por su parte, los “pesimistas” imaginan sociedades orwelianas en las que gracias al control social y político permitido por sistemas digitales, algoritmos y redes 5G y cuánticas aumentarían las amenazas a la democracia liberal, se fomentaría el fascismo y las mafias; habría una mayor oposición a las migraciones; aumentaría la irrelevancia de las Naciones Unidas y la globalización entraría en crisis, arrastrando una resignificación de lo local, fortaleciendo el Estado nacional y el proteccionismo; se observaría una menor dependencia comercial de China y una reestructuración de las cadenas internacionales de valor; y el progreso sería reversible.

En este último grupo, Slavoj Žižek imagina que “Es posible que, en algunas partes del mundo, el poder estatal se desintegre a medias, que los señores de la guerra locales controlen sus territorios en una lucha general al estilo de Mad Max por la supervivencia, especialmente si se aceleran amenazas como el hambre o la degradación del medio ambiente. Es posible que los grupos extremistas adopten la estrategia nazi de ‘dejar morir a los viejos y débiles para fortalecer y rejuvenecer nuestra nación’ (algunos grupos ya están animando a los miembros que contrajeron el coronavirus a propagar el contagio a policías y judíos, según la inteligencia recopilada por el FBI) [...] no veo otra alternativa que la de una nueva barbarie.”⁴²

Si bien para los visionarios se abren escenarios tanto utópicos como distópicos, ninguno de ellos identifica las fuerzas que podrían conducir tales cambios.

- o -

Reflexionando en torno a estas apostillas queda claro que a los pocos meses de iniciada la pandemia del COVID-19 uno de sus principales efectos ha sido replantear viejos y nuevos temas civilizatorios, así como ha estimulado la búsqueda de soluciones que no agraven la condiciones sociales, políticas y económicas preexistentes de amplios sectores de la población.

El tipo y contenido de las respuestas a estos temas dependerá de la capacidad de cada sector de crear mayorías sólidas capaces de administrar esos futuros.

41

<https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#search/COVID+19/CqMvqmRKHpZGhzHgcWVmQQWldqJVqZH BQpfXxfQMnmsqnMskRKnKJHrxRjwDvQGrzpLFZRnkPDB>

⁴² Slavoj Žižek, “PANDEMIC!: COVID-19 Shakes the World”. CEOPS (Centro De Estudios De Orientación Psicoanalítica), 2020.

LA AGENDA GUBERNAMENTAL ANTE EL HORIZONTE ELECTORAL⁴³

La electoralización del escenario político comienza a mostrar dos efectos simultáneos y combinados. Por una parte, ha desordenado la agenda gubernamental después del Mensaje presidencial del 1 de junio abultándola con nuevas prioridades. Por la otra, ha reorientado la actividad partidaria en vistas a las elecciones de gobernadores, alcaldes y concejales del próximo año, y posicionado a sus figuras públicas ante al horizonte parlamentario y presidencial de 2021. Con *Chile Vamos* “calculadora en mano” el síndrome del “pato cojo” ha comenzado a rondar en La Moneda, donde tratan de detener la creciente desaprobación presidencial (41%, julio 2018 a 64%, julio 2019⁴⁴).

Agenda gubernamental y desorden legislativo

Después de la cuenta anual parecía que la agenda gubernamental, finalmente, se había estructurado en torno a las prioridades presidenciales bajo el flamante logo: “Chile en marcha”. Sin embargo, estos objetivos han enfrentado crecientes resistencias al interior de su propia coalición.

En su Mensaje el presidente Piñera llamó “a un gran Acuerdo Nacional Amplio y Transversal, para liderar, a través del Ministerio del Interior, un esfuerzo que mejore y fortalezca la calidad de nuestra política y de nuestras instituciones republicanas”. Entre otras medidas propuso “reducir a 120 el número de diputados y a 40 el número de Senadores y poner límites a las reelecciones de Senadores, Diputados y Alcaldes en sus mismos territorios para renovar y oxigenar nuestra política”.⁴⁵

Siguiendo de cerca las preocupaciones ciudadanas recogidas por diversas encuestas, las reacciones de la dirigencia de *Chile Vamos* fue exigir al presidente una mayor focalización de su iniciativa legislativa centrandó las prioridades en las reformas tributaria, de pensiones, laboral, migraciones y salud. Desde el punto de vista de las campañas electorales los temas identificados por sus partidos han adquirido mayor relevancia.

No existiendo evidencia que congresos con menos legisladores conducirían a mejores índices de democracia,⁴⁶ esta propuesta ha sido acusada por los opositores de tratar de disminuir la representatividad del Congreso y fortalecer el hiperpresidencialismo⁴⁷ volviendo, en el caso del Senado, a uno de empate binominal⁴⁸.

En la medida que la agenda de modernización institucional quedó a cargo del ministro del Interior, su rol como jefe del gabinete se ve tensionado al tener que implementar una

⁴³ *Contraste*, Chile21, agosto de 2019.

⁴⁴ Criteria Research, *Agenda Ciudadana*, julio 2019.

⁴⁵ <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=96642>

⁴⁶ Kenneth Bunker, “Sobre sistemas electorales y la absurda propuesta de Sebastián Piñera”. <https://medium.com/@kennethbunker/sobre-sistemas-electorales-y-la-absurda-propuesta-de-sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era-8e83f638e633>

⁴⁷ Cfr. Claudio Fuentes, “La crisis constitucional y el presidencialismo”, *El Mostrador*, 28 de mayo, 2019.

⁴⁸ https://twitter.com/pepe_auth/status/1135205131484573697

agenda ahora más compleja, bifronte y ambiciosa.

En la oposición surgen reformas democratizadoras de mayor significación, como limitar las materias de iniciativa exclusiva del presidente, disminuir el quorum de insistencia parlamentaria ante un veto presidencial, extender las acusaciones constitucionales a cargos de alta responsabilidad, exigir la anuencia del Congreso para denunciar tratados internacionales, una nueva fórmula de aprobación de la ley de presupuesto, aprobar la iniciativa popular y el referendun revocatorio de ley, aumentar la hipótesis de plebiscito, y crear la defensoría del pueblo, entre otras.⁴⁹

Eventos desestructurantes

Las diferencias tanto al interior de la coalición de gobierno, así como con los partidos en la oposición, se han visto acompañadas por situaciones no anticipadas que han complicado el manejo de la agenda gubernamental.

La ley corta anti terrorista

Dos hechos ocurridos el mismo día mostraron, una vez más, la dificultad gubernamental para prevenir y enfrentar adecuadamente la disrupción del orden público. El envío de una bomba a la 54° Comisaría de Huechuraba, hiriendo ocho Carabineros, y otra al ex ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, -actualmente gerente legal de Quiñenco, casa matriz del grupo Luksic- por el grupo anarquista “Cómplices sediciosos/Fracción por la venganza”, repuso el tema de la violencia urbana. Al mismo tiempo, el fin de la breve calma en la zona Mapuche llevó a los contratistas forestales en la región de Arauco a presentar un recurso de protección contra las principales autoridades de la región del Bío Bío exigiendo que el Poder Judicial ordene al Ejecutivo prevenir y sancionar los ataques contra sus instalaciones y equipos.

Ambos casos motivaron la exigencia presidencial al Senado de aprobar pronto la ley corta de reforma a la ley anti terrorista. Esto se logró gracias a la división de los senadores opositores y al compromiso del Ejecutivo de darle urgencia al resto de las reformas a esta ley. En la medida que no se definió el delito de terrorismo, no se establecieron adecuados controles civiles a las nuevas atribuciones y no se modificó el rol de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), sus detractores -como los senadores Huenchumilla y De Urresti- denunciaron que esta ley tiene implicancias para la zona Mapuche dado que fortalece la labor de los fiscales al abrir la posibilidad de tener agentes encubiertos y les proporciona instrumentos para intervenir en la Araucanía.

En el curso de este debate se volvió a señalar la insuficiente inteligencia que impide prevenir este tipo de acciones. De acuerdo a Eduardo Vergara (Chile21), la ANI requiere modernizarse, profesionalizar su personal y que esta “institucionalidad debe ser creada con mecanismos de control civil. Es posible hacer inteligencia de cara a la ciudadanía, respetar los Derechos Humanos y ser efectivos”.

De igual forma, se han constatado las limitaciones de la reforma iniciada a Carabineros. El “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública” propuso 71 medidas, de las cuales el gobierno seleccionó solo 15, sin avanzar “en forma sustantiva en los asuntos relativos a las policías, sus funciones, especialización y profesionalización”, ni resolver “la ‘autarquía’ en

⁴⁹ José Antonio Viera-Gallo, “Congreso Nacional: centrar el debate”, *El Mercurio*, 30 de julio, 2019, A2.

la que operan las policías”⁵⁰.

Frente a estas dificultades y al aumento de la reprobación del presidente, es posible entender la reiteración de la crítica del Ejecutivo al Poder Judicial por “no hacer la pega” frente a la delincuencia. El vocero de la Corte Suprema, Lamberto Cisternas, respondió al presidente señalando que “tiene en sus manos la atribución constitucional de requerir a Corte Suprema que se investigue el asunto y que esos jueces sean relevados de sus funciones por no cumplirlas”.

Suspensión de la consulta indígena

La suspensión de la consulta indígena ha permitido al gobierno desactivar un conflicto que se habría prolongado sin favorecer al Ejecutivo y sus partidos.

Después 25 años de vigencia de la Ley Indígena y en el conflictivo contexto del asesinato de Camilo Catrillanca⁵¹, el entonces ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, -en el marco del Plan Araucanía y sometándose al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas-, anunció el 14 de marzo en Temuco la realización de 139 talleres con representantes de pueblos indígenas para consultar las 11 reformas que el Ejecutivo propondría a la Ley 19.253 del 5 de octubre de 1993.

Los principales efectos de esta ley serían reducir, hasta eliminar de hecho, la propiedad comunitaria de las tierras indígenas (principal demanda Mapuche) y fragmentar la representación comunitaria. El proyecto proponía, entre otras medidas: posibilitar a las comunidades indígenas recibir o generar títulos individuales de dominio; eliminar la restricción de subdivisión mínima de 3 hectáreas, permitir la realización de contratos de arriendos, comodatos o medierías en tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años; y permitir que las asociaciones indígenas puedan ser constituidas por un mínimo de 2 integrantes⁵².

Como era anticipable las reacciones del mundo indígena contrarias a esta agenda no se dejaron esperar, al punto que el nuevo ministro, Sebastián Sichel, argumentando hechos de violencia ocurridos durante las consultas, se vio obligado a suspender el proceso.

Nuevos ministros ante a la crisis de la salud y del agua

El cambio de ministros de mediados de junio ha tenido efectos contrarios al propósito presidencial de conducir una agenda que reditué electoralmente. Esta se vio adicionalmente alterada cuando recién iniciada la tramitación de la reforma de las Isapres el nuevo ministro de Salud, Jaime Mañalich, argumentando la necesidad de avanzar más rápido, creando una cierta confusión retiró el proyecto y repuso la propuesta que él mismo presentó durante la anterior administración Piñera.

Por su parte, el cambio del ministro de Desarrollo Social y Familia, Alfredo Moreno, a

⁵⁰ Pablo Valenzuela G., “La crisis de Carabineros y las propuestas de seguridad del segundo gobierno de Sebastián Piñera”, *Barómetro de Política y Equidad*, Volumen 15, julio 2019.

⁵¹ [Camilo Catrillanca, comunero mapuche, muerto por la espalda con un tiro en la cabeza, durante una operación policial en la comunidad de Temucucui el 14 de noviembre de 2018. El 7 de enero de 2021, el excarabiniero Carlos Alarcón Molina, fue declarado culpable de homicidio simple consumado y de homicidio simple frustrado contra el menor que acompañaba a Catrillanca el día del homicidio]

⁵² Domingo Namuncura, “Ni con garrote ni con zanahoria: pueblos indígenas y gobierno conservador sin puentes de diálogo”, *Barómetro de Política y Equidad*, Volumen 15, julio 2019.

Obras Públicas tampoco tuvo los efectos esperados. El multimillonario plan de infraestructura vial que superaba los \$7 billones sería conducido por Moreno, potenciándolo políticamente en vistas al 2021. Sin embargo, la crisis del agua potable en Osorno alteró el diseño original no solo para el ministro sino también para el Presidente. El fracaso de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos (ESSAL) por reponer el servicio de agua potable, anunciado por el Presidente y ministro, dañaron ambas imágenes y, de pasada, renovaron en algunos sectores opositores la necesidad de cancelar concesiones y revertir la privatización de las sanitarias y las aguas.

La entropía opositora

En el campo de las organizaciones y partidos opositores también ha primado lo electoral y se barajan diversas posibilidades de acuerdos electorales, pactos por omisión o competencia total en vistas a las próximas elecciones.

El tiempo político en la oposición se ha acortado en la medida que sus organizaciones estuvieron volcadas a elegir nuevas directivas después de la derrota presidencial (PDC mayo 2018; PPD junio 2018; PR julio 2018; PS mayo 2019). Sin embargo, estas no han asegurado una clara línea política y correspondiente conducción, ni resuelto sus tensiones internas. Los casos de la elección de directiva en el PS y la votación en la Cámara del PPD contra el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) difiriendo de su directiva, son ilustrativos de este problema.

Los debates doctrinario-estratégicos también han tomado tiempo. El PDC ha afirmado su propia identidad exhortando a una aproximación entre socialcristianismo y socioliberalismo. En el PS, su XXXI Congreso General (26-27 enero, 2019) se pronunció por un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sustentable y la necesidad de una nueva constitución que reconozca la importancia del movimiento feminista, de la diversidad sexual y de los pueblos originarios. Por su parte, el PPD se declaró un ‘partido progresista de izquierda democrática y liberal’, con acento en ser una colectividad ‘verde, feminista y de futuro’”. Estas diversas definiciones doctrinarias se verán puestas a prueba en las próximas elecciones. Según la exministra secretaria general de Gobierno, Carolina Tohá, existe la necesidad de mirar más allá de los intereses electorales inmediatos ya que “los parlamentarios van a las elecciones sin un programa de partido”.⁵³

Las intenciones unitarias en materia previsional, tributaria, ley de inclusión y laboral, contenidas en “La oposición avanza hacia una mejor coordinación”, se vieron sepultadas por el PDC al apoyar la integración del régimen tributario y el Sistema de Subvención a la Educación Parvularia Nivel Medio. Asimismo, la iniciativa de una agenda progresista de proyectos acordada entre los presidentes del Senado y de la Cámara aún no se ha visto materializada. Lo mismo ha sucedido con la Convergencia Progresista (PR, PPD, PS) y la coordinación entre el PC, el PRO y la Federación Regionalista Verde Social (FRVS). Una nueva ventana de oportunidad se abrió a inicios de julio con los “Diálogos der Centro-Izquierda”, iniciativa organizada por los senadores de oposición quienes se disponían a “actuar coordinadamente en la reformas legislativas fundamentales a partir de pisos mínimos comunes”.

En el Frente Amplio (FA), las organizaciones Movimiento Autonomista, Nueva Democracia, Izquierda Libertaria y Movimiento SOL se unieron en el nuevo partido

⁵³ <https://digital.elmercurio.com/2019/05/09/C/303JDIUH#zoom=page-width>

Convergencia Social. Y cinco diputados del Frente Amplio, que no respaldaron el acuerdo opositor para elegir a un DC para presidir la Cámara, crearon en forma autónoma la “bancada de la dignidad”. Los bajos niveles de inscripción de militantes en los partidos del FA —en comparación con los partidos tradicionales— aumentaron los desafíos organizacionales a esta agrupación.

Evidenciando la dificultad para avanzar colectivamente, la nueva mesa del Senado que había elaborado y propuesto “Retomar la discusión sobre una nueva Constitución desde el Congreso”, ha terminado poniendo nuevos esfuerzos, junto a la Cámara, en el traslado del Congreso a Santiago.

Como un llamado a centrar lo político en los acuerdos y diferencias fundamentales, el tema de los derechos humanos y de la memoria volvió a irrumpir en la política nacional a propósito de la crisis en Venezuela y del nombramiento del subsecretario de Educación Superior⁵⁴.

Es de esperar que en este nuevo ciclo electoral la ciudadanía reciba alternativas sustantivas más que “cuñas” publicitarias y lemas pintorescos.

⁵⁴ [“Juan Eduardo Vargas fue designado en este cargo luego de que se descartó al actual rector de la Universidad San Sebastián, Carlos Williamson, por conocerse críticas que hizo al Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.” <https://radio.uchile.cl/2019/07/31/jefe-de-la-divesup-sera-el-nuevo-subsecretario-de-educacion-superior/>]

LA DERECHA Y LOS “HOMBRES DEL DESTINO”⁵⁵

El 17 de mayo de 1972, en su discurso ante la Junta General Ordinaria, el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, Orlando Sáenz, anticipaba que “solo el futuro podrá revelar el rostro y el nombre del estadista que transformará [este modelo] de gobierno. Cuando este *hombre del destino* aparezca, con regocijo miraremos a nuestros políticos tradicionales, y más aún si él emerge de sus filas, esforzándose por clasificarlo con sus gastados patrones de derecha, centro o izquierda”. Un año más tarde, su “hombre del destino” apareció encarnado en el general Pinochet.

Esta búsqueda de un representante o líder por fuera del núcleo duro de su clase política tradicional ha sido una permanente inclinación de la derecha chilena, quizás en la inconfesable tarea de encontrar a quién domestique su arraigado gen de “fronda” del que ha terminado siendo su principal víctima.

A pesar de los costos que ha pagado por esta práctica, la derecha reiteradamente ha depositado su confianza política en líderes no tradicionales de su sector los que, en apariencia, se han apartado de los supuestamente gastados patrones del alineamiento político. Así, en 1989 apostaron por el independiente-UDI, Hernán Büchi, en 1993 por el independiente pro-RN Arturo Alessandri Besa, en 2005 y 2009 por el ex pro-DC y discoloro-RN, Sebastián Piñera. En 2013 fue el independiente-UDI, Laurence Goldborne, a quién sus cuentas en Islas Vírgenes y rol en Cencosud dieron paso a una rocambolesca sucesión de candidatos hasta que Evelyn Matthei (UDI) sacó la cara por su sector. Y en 2021 ha favorecido al independiente-multipartidista, Sebastián Sichel. Solo en 1999 Joaquín Lavín representó fielmente a su tribu política siendo derrotado por Ricardo Lagos.

El intento de separar la política del poder, la anti-política, y su hermana, la ideología de la anti-ideología, se ha constituido en el discurso oficial de este sector. La insistencia de Sebastián Piñera en sus dos administraciones de favorecer la presencia de independientes en sus gabinetes intentó crear el espejismo de la primacía de lo técnico, de su absoluta prescindencia de las relaciones de poder sin un definido y claro sello político. Un mandatario que nunca reveló el inenarrable pero verdadero sentido de su misión: aumentar el lucro y la renta privada. Esta actitud vergonzante de la derecha ante su propia identidad política permite entender que su actual candidato, Sebastián Sichel, vencedor de las primarias de Chile Vamos, se permitiera asegurar que “nos olvidamos de gobernar cuando la política se politiza”.

En las últimas semanas el rebelde exUDI, José Antonio Kast, mostrando un coherente relato ultraderechista ha socavado los hipotéticos seguros apoyos a Sichel. Así, el problema de hoy para la derecha es que Kast está opacando a su nuevo “hombre del destino”, emergiendo como némesis de su propio sector y sincerando el genuino ethos derechista, el que ésta persistentemente ha intentado ocultar.

⁵⁵ *El Mostrador*, 3 octubre, 2021

ORDEN PÚBLICO Y POLICÍA⁵⁶

A propósito de las declaraciones del Director General de Carabineros, general Gustavo González, favoreciendo una ampliación del control de identidad al caso de personas encapuchadas, *El Mercurio* (23 de abril, 2013) editorializaba la situación institucional proponiendo el amplio uso de implementos represivos, demandando más tecnología e inteligencia, y menos control y severidad gubernamental con la policía.

Argumentaba que ésta “debe tener apoyo político y capacidad técnica para preservar el orden público y reducirla a un cuerpo impotente, prohibiéndole usar implementos de uso normal en otras democracias —gases lacrimógenos, balines de pintura, carros lanzaagua, caballos y perros auxiliares—, sometiénola a un rigor exagerado y exigiendo resultados policiales, pero luego tratar a las policías con severidad desproporcionada con proliferación indefinida de sumarios, expulsión de efectivos por motivos discutibles lo que inflige un golpe adicional al anularla también frente a los desórdenes públicos”.

Llama la atención que la política de la actual administración [Piñera] sea considerada de severidad desproporcionada y que se cuestionen los sumarios y expulsiones que el mando institucional ha adoptado frente a conductas claramente ilegales de algunos, pocos, de sus miembros.

La opinión pública ha sido informada por Carabineros de Chile del involucramiento de individuos de sus dotaciones en robos y quita de droga en falsos allanamientos; de vínculos con ladrones de cajeros automáticos; del uso de componentes químicos de bombas lacrimógenas para drogarse; del pago de arriendo de costosa casa habitación; de cohecho por vínculos con empresario a quien advertían sobre procedimientos en sus locales nocturnos; de sobrepagos en compra de generadores; de maltratos, golpes y vejación a detenidos; de violencia contra niños mapuche; y disparos con causa de muerte.

Antes estas ilegalidades el alto mando ha actuado con transparencia y firmeza, aun cuando falta un mayor control sobre las Fuerzas Especiales. Estas, de acuerdo a las denuncias del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), agreden a manifestantes, reporteros gráficos y periodistas en forma indiscriminada y desproporcionada, detienen ilegalmente y veján sin distinguir entre manifestantes pacíficos y violentos, y que en vehículos policiales se generan espacios sin control dando cabida a abusos.

Las conductas violentas o que dañan propiedad de terceros deben ser controladas con procedimientos adecuados, pero los que se están usando impactan negativamente sobre el apoyo del público a Carabineros. De tal forma que, de acuerdo a la encuesta ICSO-UDP, la institución ha visto constantemente reducida su aprobación ciudadana (54,3 % en 2008 al 45,2 % en 2013).

En consecuencia, más que relajar el control sobre las conductas de los uniformados, una menor severidad en los castigos a sus faltas, o una ley que aumente las penas y de más libertad de acción a la policía —*Ley Hinzpeter*—, lo que la ciudadanía y la democracia

⁵⁶ *El Mostrador*, 29 abril, 2013.

requieren es una fuerza policial profesionalizada, autocontenida, respetuosa de los derechos humanos, y cercana a la comunidad, que haga de la pregunta *¿Quién nos protege de los protectores?*, una interrogante que solo trae malos recuerdos.

ACCIONES AFIRMATIVAS E IGUALDAD POLÍTICA⁵⁷

Aun cuando al gobierno [Piñera] no le agrada hablar de acciones afirmativas, las practica. Esta semana ha propuesto un sistema mixto para aumentar la participación política de las mujeres en las próximas elecciones. Los partidos que cumplan con una cuota mínima de un 20% por sobre el promedio de candidatas mujeres de la última elección equivalente, accederán a dos incentivos financieros adicionales. El primero será un reembolso de 0,0135 UF por voto de candidata en su lista, el que se pagará un 30% al partido y el 70% restante a la postulante. El segundo será 0,009 UF para el partido por cada voto de la candidata que sea elegida. Estos reembolsos aumentarían en un 50% el financiamiento actual, que es de 0,045 UF por voto, y se desactivarían cuando se alcance un 30% de mujeres electas por tipo de votación, promedio en el mundo desarrollado.

La razón de fondo de estas medidas radica en la necesidad de las democracias contemporáneas de materializar los principios y valores que las fundamentan y legitiman socialmente. De resolver la tensión estructural entre la existencia de instituciones creadas en el pasado y la creciente exigencia contemporánea de hacer efectivos los valores que están a la base de ese ordenamiento.

Estudios recientes han mostrado cómo y por qué el poder se ha concentrado y centralizado en el país, consolidando una estructura fundamentalmente elitista y marginalizante. La meritocracia se ha transformado en un espejismo y su promesa, como criterio de ascenso y movilidad social, no ha sido y no podría ser cumplida bajo las actuales condiciones. Así se constata en las condiciones de acceso a la educación superior de calidad, bloqueada por un sistema de selección que no es plenamente democrático ni igualitarista. Lo mismo sucede en el espacio de la política donde el poder se concentra en el Ejecutivo y algo en los partidos y el Congreso, dejando fuera de la representación y deliberación a amplios sectores sociales, precisamente por la incapacidad del sistema de representar al conjunto de la sociedad a través de mecanismos adecuados. De igual forma, en la economía el poder se ha ido concentrando en grupos cada vez más reducidos. Y en el plano de las relaciones interétnicas, estas siguen caracterizadas por la dominación.

En sociedades tan estratificadas sometidas a procesos de creciente cambio social es necesario integrar la diversidad social so pena de ir generando presiones cada vez más desintegradoras. Culturalmente, las sociedades contemporáneas son crecientemente diversas, por lo que los esfuerzos de integración deben ser cada vez más numerosos y eficientes. Pero las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas existentes son elitistas, clasistas o racistas, dándose una contradicción fundamental entre la cambiante sociedad real y la institucionalizada sociedad oficial. Por ello es necesario darle curso y espacio a la diversidad, porque la inclusividad dentro de las instituciones y organizaciones sociales enriquece el sentido y permite cumplir cabalmente el cometido de sus propias funciones.

⁵⁷ *El Quinto Poder*, 7 de marzo, 2013.

Ejemplo de esta convicción inclusiva la ha dado recientemente la Unión Europea, al extender las regulaciones más allá del sector público, estableciendo una cuota de mujeres del 40% en los puestos no ejecutivos de los consejos de administración de las empresas privadas cotizadas en bolsa. Considerando que sólo el 12% de los miembros de consejos de administración de las grandes compañías europeas eran mujeres, que en el 97% de los casos el consejo era presidido por un hombre, y dado que se necesita al menos un 30% de presencia del colectivo a promover *para que esas personas no se comporten como una minoría*, la norma aprobada obligará a las grandes empresas a favorecer a las mujeres y las empresas incumplidoras serán objeto de una multa o la anulación del nombramiento, además de las sanciones que las legislaciones nacionales posteriormente aprueben. Consecuente con esta legislación comunitaria, la UE se ha propuesto desarrollar programas que incentivan la igualdad de género y la participación de la mujer a nivel municipal en América Latina, iniciando con este propósito un primer programa municipal en República Dominicana. Considerando que en Chile solo un 2,9% de las mujeres alcanzan un puesto en los directorios de las empresas que conforman el IPSA, el sector privado requiere de acciones afirmativas.

Avanzar hacia la paridad de género en el poder, público y privado, a través de acciones afirmativas, es un tema de agenda que ha llegado para quedarse. ¿Qué dirán al respecto las actuales y futuras candidaturas presidenciales?

LA DERECHA Y EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS⁵⁸

En un intento de lograr un acuerdo integral que solucionara el conflicto en la IX Región, en la última reunión en Cerro Castillo (9 de enero), entre los ministros del Interior y de Desarrollo Social, Andrés Chadwick y Joaquín Lavín, respectivamente, y parlamentarios de la zona, se discutió la posibilidad de reactivar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Reconocimiento que tiene una larga historia e importantes obstáculos que hasta ahora lo han frenado.

La jerarquizada y excluyente estructura de poder político, económico y social del país se ha expresado con especial fuerza en el trato que el Estado chileno y sus gobiernos han dado a los pueblos originarios, en particular al pueblo Mapuche. El desconocimiento de sus derechos, la intencionada invisibilidad política, su supuesta inviabilidad económica y la racista consideración como grupo inferior han sido las principales dimensiones en que esta dominación se ha expresado, mostrando una de las formas más extremas de cómo se ha ejercido y ejerce el poder en el país.

La demanda de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas estuvo presente en el “Acuerdo de Nueva Imperial” de 1989 y ha sido uno de los temas que ha surgido en todas las instancias de diálogo entre comunidades indígenas y los distintos gobiernos de la Concertación y de la Alianza.

El proyecto de reconocimiento constitucional presentado por el gobierno de Aylwin [1990-1994], aprobado en general en junio de 1992, pasó años sin ser discutido. Esta consagración constitucional reconocería derechos y la obligación del Estado de hacerlos efectivos, y elevaría a rango constitucional algunas definiciones contenidas en la Ley Indígena de 1993. En 1997, el Presidente Frei solicitó su archivo para luego desarchivarlo dos años más tarde cuando se retomó la discusión, siendo rechazado en octubre de 2000 en la votación en particular. El 7 de abril de 2009 se aprobó en el Senado la idea de legislar sobre dos proyectos que otorgaban reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas (Boletines 5522-07 y 5324-07). El primero, ingresado por el gobierno de la Presidenta Bachelet, establecía que la nación chilena es multicultural, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones culturales y sociales. El segundo proyecto, presentado por cinco senadores de RN (incluido Andrés Allamand), solo reconocía el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena.

En la discusión en el Senado se incorporaron algunos artículos al proyecto original recogiendo la discusión y otro proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, presentado por siete parlamentarios de la Concertación representantes de distritos con importante población indígena. Con esas modificaciones se explicitó que los pueblos indígenas podrían organizar su vida de acuerdo a sus costumbres siempre que ello no contraviniera la Constitución y las leyes. Se especificó la garantía de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin importar su origen étnico o racial. Finalmente, se agregó la protección de la

⁵⁸ *El Mostrador*, 14 de enero, 2013.

propiedad de la tierra de personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas, siguiendo lo estipulado en la Constitución y las leyes.

A pesar del acuerdo logrado, la discusión en la comisión volvió a tocar el concepto de pueblos. Para el senador Hernán Larraín (UDI), este podría tener un significado que erosionara el esfuerzo de construir una identidad nacional única. Efectivamente, esa era la intención manifestada por sectores indígenas, en el marco del articulado del Convenio 169 que establece que el término no debe ser interpretado como autodeterminación. El senador Andrés Chadwick (UDI) argumentó que esa reforma era de carácter simbólico puesto que los derechos ya estaban cubiertos por la legislación y la Constitución y le parecía inconveniente utilizar la Constitución para la reivindicación, por legítima que fuera, de parte de determinados grupos.

Otro punto de discusión fueron los derechos de aguas ancestrales. Nuevamente, el senador Larraín consideró innecesario establecer un resguardo constitucional de los mismos en cuanto los derechos de aguas debían constituirse de acuerdo a lo que dicta el Código de Aguas. Además, los alcances de consagrar estos derechos constitucionalmente levantaba dudas en algunos senadores que creían podría llevar a la expropiación. Frente a esta preocupación, el ministro José Antonio Viera-Gallo aclaró que no era el propósito del gobierno modificar el estatuto jurídico de las aguas en Chile sino que, cuando los derechos de aguas estuvieran disponibles o fueran fiscales, se otorgarían a las comunidades con cargo al fondo respectivo y, en caso de ser son privados, la política era comprarlos, no expropiarlos. Por otra parte, a pesar que los derechos de aprovechamiento ya estaban protegidos por la ley, planteó que su inclusión en la Constitución tenía más que un valor práctico, uno simbólico.

La idea de legislar fue aprobada en la sala por 24 votos a favor y la abstención del senador Alejandro Navarro [Movimiento Amplio Social (MAS)], quien consideró que no se podía aprobar una reforma sin primero realizar la consulta a los propios pueblos, y que ésta debiese haberse realizado antes y no después de la primera votación.

El contenido de las reformas no estuvo exento de críticas. La propuesta quedó debajo de los estándares internacionales: los países más avanzados como Bolivia o Ecuador ya superaron la política de la multiculturalidad y se orientaban en la senda de la interculturalidad. El multiculturalismo busca abordar las diferencias culturales a través del reconocimiento y la tolerancia de las mismas sin afectar los mecanismos de dominación que producen las desigualdades entre las culturas, mientras la interculturalidad pretende transformar estos mecanismos y revalorizar las diferencias culturales, afectando finalmente las relaciones de poder. Por otra parte, el proyecto reconocía como sujeto de derecho a las comunidades, organizaciones e integrantes pero eludía reconocer al pueblo indígena como sujeto político y jurídico.

Tras la aprobación en el Senado se realizó un proceso de consulta a los pueblos indígenas para recoger sus observaciones. Con esto se estaba dando cumplimiento a lo estipulado en el Convenio 169 respecto de considerar la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les afectan, por lo que el proceso fue valorado por el Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas. Los resultados fueron puestos a disposición de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

A más de dos décadas del regreso a la democracia y después de 5 años de tramitación, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas continúa estancado y sigue penándole al Estado chileno y a sus gobiernos.

CHILE: UN GOBIERNO DE MINORÍAS⁵⁹

El resultado electoral [de las elecciones municipales] del 28 de octubre, que redefinirá el perfil de las coaliciones políticas, puede ser mejor entendido a partir de las tensiones observadas en el curso del año al interior del gobierno y Alianza, así como entre las fuerzas opositoras.

Las movilizaciones estudiantiles, las protestas ciudadanas en regiones y las periódicas encuestas de opinión pública, continuaron evidenciando el amplio descontento ciudadano con la gestión del presidente Piñera. Esta insatisfacción se sumó a la ya generalizada crisis de legitimidad de las principales instituciones políticas, sociales y económicas del país.

Sin embargo, las crecientes expectativas creadas por la carrera presidencial y la competencia generada por las elecciones municipales, terminaron por reorientar a los actores políticos y a la propia opinión pública, en torno al proceso electoral. Así, la endémica crisis de legitimidad de las instituciones políticas y las masivas movilizaciones sociales no lograron transformar el descontento en crisis y a ésta en cambio real.

En el área gubernamental, en este período el Ejecutivo continuó buscando, con “grandilocuencia comunicacional”, apoyo popular, anunciando nuevos bonos y beneficios a los más pobres, adultos mayores y segmentos medios y, al mismo tiempo, intentó sintonizar estas medidas con la campaña municipal de la Alianza. Por otra parte, continuó con su estrategia de fondo, ampliando las oportunidades de lucro y renta privados y, a pesar de la permanente acusación de obstruccionismo a la oposición, siguió sacando adelante sus principales proyectos legislativos. Por último, junto con mantener su política autoritaria de manejo del orden público, reiteró su temeraria actitud de cuestionar los fallos judiciales, lo que provocó la más fuerte reacción del Poder Judicial desde la vuelta a la democracia.

Enfrentada a estas elecciones, la Alianza ocultó, aun cuando no eliminó, sus confrontaciones internas dando paso a un clima de aparentes acuerdos. Esta engañosa unidad se vio, no obstante, crispada por las permanentes contradicciones entre el Ejecutivo y los partidos aliancistas frente a proyectos legislativos como la reforma tributaria y la ley de presupuesto, y por la sorda y declarada competencia entre miembros del gabinete por la sucesión presidencial.

Por su parte, en un ensayo general de cara a las elecciones parlamentarias de 2013, la Concertación terminó formalmente dividida en la elección de concejales presentando dos listas, y se dispersó una y otra vez en el Congreso ante iniciativas legislativas claves como la reforma tributaria y la Ley de Pesca, así como en torno a la falsa disyuntiva entre la futura gobernabilidad de un eventual nuevo gobierno concertacionista y el necesario cambio constitucional.

La presidencialización de la elección del pasado 28 de octubre, por parte del gobierno y la Alianza, al considerarla como un hito para el posicionamiento de sus líderes políticos en

⁵⁹ *América-Economía*, 6 de noviembre, 2012.

<https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/chile-un-gobierno-de-minorias>

vista a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2013, le pasó una amarga cuenta a la Coalición por el Cambio⁶⁰.

La Alianza perdió en todo tipo de indicadores: número de alcaldes, votación de concejales, población gobernada y municipalidades emblemáticas, como Santiago, Providencia, Ñuñoa y Concepción.

Además de estos indicadores, y en relación a la crisis que la elección sumió al gobierno y sus fuerzas de apoyo, es preciso destacar dos temas claves originados por la implementación, por primera vez en el país, de la inscripción automática y voto voluntario. El primero -desde una perspectiva nacional- fue la descomunal abstención cercana al 60% de nuevo padrón electoral. Esta situación se sumó a la persistente deslegitimación de las instituciones políticas a nivel ciudadano, lo que ha presentado un desafío al conjunto de los actores políticos, los que deberán implementar formas más eficientes para sostener un sistema democrático, no solamente válido, sino que fundamentalmente legítimo.

El segundo elemento clave -desde la perspectiva del gobierno y la Alianza- fue la abstención de las propias fuerzas electorales de la derecha. *El Mercurio*, en su editorial del 31 de octubre, advirtió alarmado que esta desafección era “una advertencia categórica a los sectores con mejor acceso a la educación cívica, que en esta materia ya han dado en el pasado ejemplos de irresponsable indolencia, que luego lamentan inútilmente”.

Desde la perspectiva opositora, si bien los estudiantes secundarios se dividieron respecto a ir o no a votar, a diferencia de la CONES, la ACES -bajo el lema “Yo no presto mi voto”- llamó a no votar, lo que fue refrendado por la casi nula asistencia a las nuevas mesas receptoras constituidas preferentemente por jóvenes.

En este inesperado contexto, el Ejecutivo entró en su último año de gestión, con ambiciones debilitadas de darle continuidad al gobierno de la Alianza y con una ambiciosa agenda legislativa que contempla iniciativas de ley para: la elección de consejeros regionales, plebiscitos comunales, el lobby en organismos públicos, ley de transparencia y la de probidad pública, la ley de presupuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) autónomo, la reforma al sistema procesal, la carretera eléctrica, la reforma al sistema de acreditaciones y, nada menos que, la reforma al sistema de partidos. Sin embargo, en un año electoral, una agenda de reformas de esta naturaleza, tiene bajas posibilidades de llevarse exitosamente a cabo.

⁶⁰ [Integrada por la Alianza por Chile (Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), ChilePrimero (exPPD) y otros grupos de derecha]

TOCANDO FONDO: PROTESTA CIUDADANA Y DESCONCIERTO GUBERNAMENTAL⁶¹

“Esta democracia le quedó chica al país”, afirmó ante la comisión de educación del Senado, Francisco Figueroa, vice-Presidente de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), resumiendo los objetivos de la movilización estudiantil, la que se extendió a amplios sectores sociales y puso en jaque, no solo al gobierno, sino a toda la institucionalidad política, económica y social.

La apreciación de una profunda crisis nacional encontró eco en los más diversos sectores. Desde el empresariado, la creciente incapacidad de conducción del Ejecutivo provocó en el presidente de la Asociación de Exportadores de Frutas, Ronald Bown, una angustiada reflexión frente a los acontecimientos nacionales: “los cimientos de nuestra institucionalidad se van derrumbando día a día, producto de la falta de capacidad del país para poder abordar las soluciones requeridas ante las demandas que se han generado como consecuencia de la falta de visión que hemos tenido al crear sistemas, como el educacional, por ejemplo, sin una perspectiva de sustentación apropiada y sin haber sabido interpretar, desde ya hace varios años, los mensajes de una ciudadanía afectada clamando correcciones”.

Días más tarde, el ex Presidente Lagos, coincidía afirmando que la “institucionalidad ha llegado a su fin. La imposibilidad de tener expresión de la ciudadanía, y que siente que a través de un sistema institucional como el que tenemos, comenzando por el sistema electoral que no da adecuada representación a todos los ciudadanos, sienten que no pueden participar”. Más tarde, propuso en la CEPAL un pacto social consistente en un cambio del sistema electoral, una reforma tributaria y el término del Estado subsidiario. En la misma línea desde el exterior, el ex Presidente Frei sentenciaba que “Piñera concibe al gobierno como una empresa; reemplaza ministros cada semana; habla por televisión y cambia de opinión tres o cuatro veces al día y, fundamentalmente, actúa con muy poca transparencia. Chile está al borde de la ingobernabilidad”.

Un breve análisis de los movimientos estudiantiles en el país, que se remonta a la creación de la FECH en 1906, muestra su larga trayectoria en pro de la paz, la justicia social, la equidad, la libertad y la democracia, mostrando ser, más allá de los temas educacionales, el portavoz de una sociedad que demanda cambios sustanciales al orden imperante. En la actual crisis, larvada durante dos décadas, el movimiento liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) y la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES), volvió a hacerse cargo de la demanda ciudadana por un cambio estructural en el país, apuntando a los tres pilares del actual sistema político-económico: la economía de mercado, la representación política y el Estado subsidiario.

La exigencia de los estudiantes de una nueva economía estalló en un período de excepcional crecimiento económico, mostrando raíces más profundas que el descontento de una clase media endeudada que no recibe suficiente apoyo del Estado. El fin del lucro y la

⁶¹ *El Quinto Poder*, 11 de noviembre, 2011.

educación gratis y de calidad cuestionaron la piedra angular de la economía de mercado, la que ha terminado por quedar desacreditada por la búsqueda sin límites de nuevos focos de renta y lucro privados por parte de los grupos económicos, la composición de los miembros del primer gabinete del Presidente Piñera -todos ellos vinculados a los diez más poderosos conglomerados del país-, y los permanentes conflictos de interés iniciados por el propio candidato de la Alianza antes y después de asumir la presidencia. La aspiración estudiantil de una nueva economía es, al mismo tiempo, una reacción ante la profundización del control oligárquico observado en el país tras el triunfo de Piñera.

Por su parte, el sistema de representación política fue impugnado a fondo por la demanda de una asamblea constituyente que elabore una nueva constitución, el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional, nuevos quórum para reformas constitucionales y limitaciones al hiper presidencialismo. En el fondo de estas exigencias se encuentra la masiva demanda ciudadana por la recuperación de la soberanía que un sistema ilegítimo le ha arrebatado. La *Constitución Política de la Republica de Chile*, en su Artículo 5° señala que “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”. Es, por tanto, la nación que se ha rebelado frente a la imposibilidad de elegir sin limitaciones a sus autoridades, por las cortapisas al genuino ejercicio de las funciones de sus representantes y por no poder utilizar los mecanismos constitucionales establecidos para ejercer plenamente su soberanía.

Finalmente, el movimiento exigió la superación del Estado subsidiario y su reemplazo por uno con injerencia en el diseño del futuro de la economía del país, capaz de asegurar que la educación gratuita y de calidad sea un derecho universal exigible, tal como en la década anterior fueron establecidos los de salud y previsión social. La erosión permanente de este tipo de derechos vía políticas de bonos, subsidios y otros mecanismos que debilitan al sector público de provisión de servicios en beneficio del privado, no ha pasado desapercibida a los estudiantes, por lo que demandan que lo avanzado no vuelva atrás y que el actual rol del Estado sea sustancialmente modificado.

Es frente a esta “crisis orgánica” que el movimiento estudiantil se convirtió en el portavoz y líder de una profunda inconformidad nacional, multclasista e intergeneracional, la que ha terminado por mover el centro político y sus apoyos sociales hacia la izquierda.

POQUITA FE⁶²

Saliendo del almuerzo en La Moneda, los dirigentes de la Concertación concluían que éste había sido un diálogo de sordos. El desaliento aumentó después de las declaraciones de la vocera de gobierno, acusándolos de poner sus intereses políticos por sobre las necesidades sociales, develando la sorprendente ingenuidad de quienes visitaron al Presidente con “buena fe”.

Este abortado intento cupular de re-editar la democracia de los acuerdos como metodología sistemática para hacer política, en un momento en que los partidos alcanzan pobres niveles de aprobación, sólo profundizará el descontento de los ciudadanos, los que están perdiendo, poco a poco, su propia fe en la democracia.

Las recientes movilizaciones han mostrado a una población joven orientada por valores e implacable con las injusticias, especialmente las sufridas en carne propia; empoderada y consciente de sus derechos después de veinte años de reconocimiento de su ciudadanía efectiva; con expectativas frustradas de mayor igualdad; en medio de una crisis de representatividad reflejada en una clase política e instituciones poco representativas y elites económicas nada de virtuosas.

Los compromisos inter elitarios ya no interpretan a mayorías sociales cada vez más diversas e informadas, con capacidad de articularse y reaccionar a una velocidad que tensiona las fórmulas convencionales de hacer política. A la actual oposición variopinta que congrega actores e intereses de diverso tipo -partidos, movimientos, colectivos ciudadanos, individuos descontentos- se suman nuevos y fugaces líderes de opinión que se manifiestan en la calle o a través de las redes sociales.

Éstos emergen junto a los temas ausentes de la agenda oficial, como la equidad y el fin al lucro en la educación; una reforma tributaria de verdad; el respeto al medio ambiente conteniendo la pulsión depredadora de algunos empresarios y conglomerados; un sindicalismo fuerte, representativo con instancias de negociación apropiadas; el reconocimiento, autonomía y derechos de los pueblos indígenas; una democracia de ciudadanos efectivamente participativa capaz de representar la creciente diversidad; o la transparencia y rendición de cuentas en el mundo público, pero también en el privado, tal como lo exige el último fraude en el retail.

En este contexto, pareciera que la única forma para que el país recupere la fe democrática es, a la vez, orgánica y sustantiva. Orgánica, dado que es el momento de organizar coherentemente las fuerzas democráticas y progresistas en una fórmula que no reste ni divida, sino que sume al conjunto de quienes comparten los valores de equidad, solidaridad y respeto al ciudadano de a pie.

Y sustantiva, ya que no solo se trata de construir un actor político y social democratizante, sino que pensar y establecer, al mismo tiempo, un nuevo modelo de gobernabilidad y desarrollo inclusivo. El problema de fondo hoy día es cómo alcanzar un mayoritario

⁶² *El Mostrador*, 28 de junio, 2011.

acuerdo país acercando a los representantes de todos los sectores descontentos o en abierto conflicto.

La Concertación como oposición parlamentaria, a pesar de todas sus inconsistencias, idas y venidas, sigue siendo una fuerza de contención a la desestatización completa del país. Sin embargo, esta postura tiene mucho de reactiva y poco de propositiva, por lo que requiere plantearse con ideas propias frente a las iniciativas gubernamentales. Siendo estas políticas públicas fundamentalmente orientadas a aumentar los focos de renta y lucro privado definidas e implementadas a través de contrapartes empresariales.

La oposición parlamentaria y social también necesita nuevas ideas para converger programáticamente en torno a las formas de superar las limitaciones de un modelo de desarrollo incapaz de lograr niveles de empleo digno, de una nueva acción del Estado que deje atrás su neutralidad y oriente la investigación y desarrollo para alcanzar una nueva etapa exportadora con mayor valor agregado, y de una profunda reforma política que permita una equilibrada representación de las fuerzas políticas.

El desarrollo de nuevas ideas no puede esperar a una próxima contienda presidencial ya que es en el quehacer cotidiano de una oposición propositiva que se construirá la nueva orgánica opositora y se podrá reconcurrar ante el soberano.

Por el momento, las respuestas parecen estar construyéndose de manera fragmentaria e indignada en la calle, más calmadamente en los movimientos y redes sociales, a *sotto voce* en la sociedad civil. Es responsabilidad de la clase política opositora escucharlas, procesarlas y traducirlas en un proyecto país que devuelva a los ciudadanos la esperanza en la democracia y la credibilidad en la política.

O como dice la canción, a “conseguir la fe que con engaños yo perdí”.

II

MARCOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

ESTADO DEMOCRÁTICO, GOBIERNOS Y FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA ⁶³

La pandemia del COVID-19 ha desnudado las principales fallas sociales, políticas y económicas de los países latinoamericanos, y evidenciado las deformidades del Estado democrático en la región. Una expresión de ello han sido las innumerables funciones estatales encargadas y desempeñadas por defecto por las instituciones armadas (Isacson, 2020; Agüero, 2020). Estas podrían adquirir mayor relevancia aún en la post pandemia cuando se deba enfrentar la dura tarea de la recuperación institucional, económica y social con estrechos márgenes fiscales.

Para analizar estos nuevos desarrollos revisaremos los marcos conceptuales con que se han analizado las funciones y roles de las FF.AA. y avanzaremos analizando el monopolio de la fuerza desde una perspectiva institucional sistémica. Más que preguntarnos por las “relaciones civiles-militares” y las condiciones que permitirían el “control civil” de las FF.AA., exploraremos los factores que inciden en la posición que ocupa la función castrense al interior del Estado en las democracias latinoamericanas.

La legitimidad del marco constitucional, el tipo de inclusión del monopolio de la fuerza en este ordenamiento y las políticas de defensa y FF.AA. de los respectivos gobiernos permitirán esbozar una tipología constituida por cinco tipos de Estado: inestable (Argentina), corporativizado (Chile), bifronte (Brasil), pretorianizado (Perú) y semi soberano (Colombia). Otros países latinoamericanos podrán incluirse en alguna de éstas variantes.

I La relación civil-militar, el control civil y el régimen político

El marco conceptual con el que habitualmente analizamos el rol y función de las FF.AA. en América Latina -la “relación civil-militar”- fue proporcionado por Samuel Huntington en *The Soldier and the State* (1957). Allí muestra que en la Constitución de los Estados Unidos no existía la subordinación de los militares al poder civil, no se establecía una clara distinción entre responsabilidades políticas y militares, la Constitución mezclaba ambas funciones, y el Congreso y el presidente se encontraban envueltos en una lucha por el poder sobre las FF.AA. La segunda guerra mundial había inaugurado una época en que los militares dirigían la guerra, su poder había llegado a niveles sin precedentes y no contaban con control civil alguno (Huntington, 1957; K2911). Morris Janowitz, influyente sociólogo militar, coincidía señalando que la influencia de los militares en la opinión pública había alcanzado un punto en que había que detenerla (Janowitz, 1960, 14). Igualmente, éstos habían establecido fuertes vínculos con la élite empresarial, situación que el exgeneral y presidente, Dwight D. Eisenhower (1953-1961), denunciaba en su alocución anual: “debemos cuidarnos de la injustificada influencia del complejo militar-industrial” (Eisenhower, 1961).

⁶³ En: Wolf Grabendorff (Editor), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (Bogotá: Friedrich-Ebert Stiftung en Colombia, 2021).

Así, el huntingtoniano “control civil objetivo” se constituyó en un concepto clave para alejar a los militares de la política y maximizar el profesionalismo militar autónomo haciéndolo una herramienta del Estado. Concepto posteriormente criticado por ser tautológico ya que el profesionalismo militar garantiza el control civil porque los militares profesionales están, por definición, subordinados (Nielsen, 2009; K1890; Feaver, 1999; 232).

Con todo, esta obra abrió un amplio espacio para la *militarología* estadounidense y estimuló una amplia variedad de enfoques en las ciencias sociales de carácter más ideográfico que nomotético (Feaver 1999). En las últimas décadas esta diversidad se ha expresado en múltiples perspectivas analíticas: influencias doctrinales, análisis de discursos y legales, relaciones militares-económicas, cultura militar, convergencias élites-militares, diseños institucionales de la defensa, interacciones civiles-militares informales, influencias externas y relaciones de agente principal (Pion-Berlin & Ramírez, 2017;3).

En sus últimos trabajos sobre los países en desarrollo Huntington destacó la importancia del marco institucional -el régimen político- en que se desenvuelven las FF.AA. Así, en los sistemas pretorianos “La ausencia de instituciones políticas efectivas capaces de mediar, redefinir, y moderar la acción política de grupos [hace que] las fuerzas sociales se confronten desnudas entre sí” (Huntington, 1996;196). En última instancia los golpes militares o la extrema influencia militar en política se explicarían, según Amos Perlmutter, por “la debilidad político-estructural e institucional de regímenes y estados [y su] indicador más conspicuo [...] la ilegitimidad del régimen e incapacidad para asegurar apoyo político a través de canales políticos” (Pelmutter 2013;3). La significación del marco institucional democrático -principios, normas, reglas, procedimientos de tomas decisión- fue subrayado en los análisis sobre el rol de los militares en las nuevas democracias del este europeo (Bland 2001;537).

Desde esta perspectiva cobraron renovada importancia las formas institucionales de salida de las FF.AA. del autoritarismo y dictaduras, las que establecieron el rango de posibilidades de la expresión del poder político de estas instituciones (Agüero 2001;196). Un estudio comparado de nueve países a partir de la contextualización del legado histórico y transicional volvió a reposicionar el tema en la región (Agüero & Fuentes, 2009).

II. Estado, función castrense, políticas de gobierno.

Para analizar la forma cómo las instituciones armadas están situadas frente al poder en las democracias latinoamericanas veremos el tipo de inserción de éstas en los respectivos sistemas políticos a partir de la combinación de tres factores: los actuales desafíos a la legitimidad que enfrentan los Estados democráticos; las funciones asignadas constitucionalmente a las instituciones castrenses; y las políticas de defensa y fuerzas armadas implementadas por los respectivos gobiernos.

1. El estado del Estado

Reenfocando la mirada en la institucionalidad política que le da inteligibilidad al mundo castrense es posible constatar que el Estado democrático en la región está debilitado. En medio de profundos cambios nacionales e internacionales el marco democrático y republicano en el que se inserta la función de las FF.AA., no ha logrado alcanzar un punto sólido de estructuración y legitimación social.

Tres décadas atrás se identificaron importantes cambios en las democracias representativas, los que continúan en la actualidad. Guillermo O'Donnell caracterizó la “democracia delegativa” como la ausencia de control del elegido por los electores y de los órganos estatales entre sí (O'Donnell, 1994). Dominique Rousseau (1995) observó que la democracia representativa estaba en tensión por los nuevos canales de representación y expresión de la opinión pública -encuestas, los grupos de presión, los periodistas, los medios de comunicación, las redes sociales, los *think tanks*-, todos los cuales generalizaban de hecho el principio deliberativo y sometían a los representantes a un control de nuevo tipo erosionando su rol representativo tradicional. Sheldon Wolin (2016) mostró cómo se debilitaban estos sistemas a medida que se tendía a sustituir su legitimidad por la aprobación de quienes ejercían el poder vía la opinión pública. Y Philippe Schmitter planteó que éstos evolucionaban hacia una democracia “post-liberal” caracterizada por la consulta pública, una amplia definición de ciudadanía, el financiamiento público de los partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil, cuotas para mujeres, instituciones guardianas que protegen a los ciudadanos, comisiones de futuro, y personas auto designadas representando una amplia diversidad de causas (Schmitter 2015). Esta diversificación de las expresiones ciudadanas insuficientemente canalizadas por vías institucionales dio origen en Chile a una democracia semi-soberana (Krasner, 1997; Huneus, 2014), la que también puede observarse en otros países de la región.

La corrupción política y empresarial, que ha llevado a varios presidentes a renunciar o a ser enjuiciados, ha profundizado la crisis de legitimidad de las instituciones representativas.

Junto con la pérdida de su legitimidad social, a nivel internacional el Estado latinoamericano ha visto incrementada su interdependencia. El proceso de globalización le ha significado ceder importantes grados de su capacidad regulatoria interna producto de acuerdos económicos (tratados de libre comercio, centros de resolución en disputas de comercio). Igualmente, los regímenes jurídicos internacionales suscritos (derechos humanos, Corte Penal Internacional) supervisan, controlan y sancionan el uso indiscriminado de la fuerza en su territorio.

Por otra parte, su soberanía se ha visto limitada al interior de las fronteras nacionales sea por la existencia de milicias u organizaciones criminales que controlan amplias áreas del territorio y populosos barrios en las grandes ciudades (Altman & Luna, 2012). De hecho, América Latina es la región más violenta del mundo dando cuenta del 37% de los homicidios aun cuando tiene el 8% de la población mundial.

A la pérdida de legitimación, reducción de la soberanía estatal y corrupción político-empresarial, las reformas neo liberales, favoreciendo al mercado en desmedro de la capacidad estatal para proveer bienes públicos y regular al mercado, han mantenido altos niveles de desigualdad. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), América Latina muestra los peores índices de distribución del ingreso del mundo. Esto se ha visto agravado con la pandemia del COVID-19 evidenciándose fuertes insuficiencias en materia de salud, vivienda y educación.

En este contexto de regímenes políticos deslegitimados, inhabilitados para proveer bienes colectivos y con dificultades para proyectar internamente su poder soberano, se encuentran situadas, de diferente manera y desempeñando diversos roles, las instituciones castrenses en la región.

2. *Las instituciones armadas y la organización del poder*

En los países latinoamericanos la llamada por Roberto Gargarella (2015) “sala de máquinas” de la Constitución, el núcleo básico de la organización del poder, ha incorporado e incorpora a las FF.AA. de diferentes maneras.

Históricamente, en el siglo XIX los países latinoamericanos tuvieron más de cien constituciones -muchas de estas resultado de guerras civiles- en las que “los militares se convirtieron en una cuarta rama el gobierno (Loveman 1993,6;368). La “supremacía civil”, originada en la Bill of Rights de 1689 en Inglaterra, esto es la subordinación militar a la ciudadanía a través de sus representantes, el congreso y el presidente (Fiore 1998), fue en esa época acatada pero no cumplida en la política regional. Así, en el siglo XX se pueden contar ciento cuatro nuevos arreglos constitucionales. En cada uno de ellos a las FF.AA. se les dio una diversidad de roles que fueron desde un papel estrictamente profesional a uno político, ubicándolas más cerca o lejos de la “sala de máquinas” dependiendo de cuan funcional o disfuncional fueran a la dominación oligárquica.

El fortalecimiento del Estado-nación permitió superar las guerras civiles y alrededor de la primera guerra mundial las FF.AA. profesionalizadas por misiones francesas y alemanas, pasan a tener una reiterada presencia política materializada en más de sesenta golpes militares desde 1919 a la fecha. Esta larga historia de irrupciones políticas castrenses tiene dos etapas muy diferenciadas. En el primer período, las FF.AA. fueron instrumentos de grupos incapaces de generar un orden por la vía política, particularmente después de la gran depresión de 1929. En la post segunda guerra mundial y plena guerra fría, reprofesionalizadas por los EE.UU. adquirieron una personalidad política propia iniciándose con el golpe militar ecuatoriano de 1963 una secuela de irrupciones castrenses de carácter institucional y diversa orientación ideológica, como fueron las dictaduras militares anti oligárquicas en Ecuador (1963) y Perú (1968), y las pro oligárquicas de Brasil (1964), Chile (1973) y Argentina (1976).

Tanto en los países redemocratizados a partir de fines de los setenta, como en aquellos que no sufrieron esa oleada dictatorial, las FF.AA., unas más que otras, observaron una nueva modalidad de inserción institucional en las respectivas estructuras políticas. A fines de los ochenta destacamos la necesidad de ir más allá del tema civil-militar y del control civil objetivo ya que el huntingtoniano “profesionalismo militar autónomo” no aseguraba *per se* la prescindencia política castrense. Por el contrario, observábamos la emergencia de un nuevo rol político militar: la autonomía militar centrada en sus intereses corporativos aún persistente en muchos países de la región (Varas 1988;13-29).

3. *Gobiernos y políticas públicas*

En el marco de Estados democráticos deslegitimados y normas que alejan o acercan a las instituciones armadas de los centros de poder, las políticas gubernamentales de defensa y FF.AA. son factores clave que le dan mayor o menor funcionalidad democrática a las instituciones armadas en el ordenamiento institucional. La continuidad de estas políticas se ha visto afectada por factores políticos nacionales e internacionales.

En la última década se ha observado una alta discontinuidad de las coaliciones en el poder y sus políticas: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, México, Perú, Uruguay. De igual forma, se han diversificado las relaciones internacionales de la región. Así, por ejemplo, frente a las tensiones sino-estadounidenses algunos gobiernos se han pronunciado

decididamente por una alianza con los EE.UU. (Bolsonaro, Brasil), mientras que en otros asumen una postura más pragmática (Fernández, Argentina). Como efecto de estos cambios algunas alianzas regionales no han sobrevivido o se han debilitado: ALBA, UNASUR, MERCOSUR.

A estos cambios en el perfil político regional se le ha asociado una diversificación de las relaciones militares internacionales expresada en la disminución del apoyo y programas militares de los EE.UU. en la región y la creciente presencia de China y Rusia como proveedores de armamento: Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Argentina, Perú y México. Esta diversificación ha coincidido con un aumento generalizado del gasto militar en la última década (dólares constantes), llegando en el caso de Honduras a más que duplicar su presupuesto militar después del golpe de 2009 (Sipri Yearbook, 2019).

La discontinuidad en las políticas militares gubernamentales no ha respondido necesariamente a nuevos diseños estratégicos ante “la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del Estado”, como lo consigna la Carta de las Naciones Unidas. Más bien, los roles de las FF.AA. se han expandido hacia el orden interno, yendo más allá de sus tareas de apoyo a las fuerzas policiales, lo que se ha visto incrementado en situaciones de efervescencia social y catástrofes.

Esta extensión de roles se ha fundamentado en una vaga noción o concepto de “seguridad nacional” aplicada a ámbitos tan diversos como orden interno, seguridad pública o ciudadana, cambio climático, defensa nacional, y políticas de poder internacional. Una “agenda de seguridad” así concebida ha terminado relevando y legitimando a las FF.AA. como la única institución estatal capaz de implementar políticas públicas en cada uno de estos amplios y variados ámbitos, con el consecuente debilitamiento de las instituciones civiles responsables. Tales extensiones de roles se han justificado a partir de las supuestas ventajas castrenses sobre las organizaciones civiles: “una marcada superioridad organizacional, un estatus simbólico altamente emocional y el monopolio de las armas” (Finer 2009;6).

La identificación de las áreas de “seguridad” deriva de la percepción, real o no, de determinadas “amenazas”, las que dependerán en gran parte de quién las defina como tales y se ha comprobado que “la información de amenaza manipulada exógenamente afecta el apoyo a políticas anti terroristas como la guerra preventiva y las restricciones a las libertades civiles” (Malhotra & Popp, 2012;44). En la medida que las “amenazas a la seguridad” proporcionan “los medios y los incentivos para centralizar el poder” (Centeno 2002,;265), existen fuertes motivos para ampliar el rango de las “amenazas” y proveer los medios para incrementar la “seguridad” en tales ámbitos. Así, “al pronunciar seguridad un representante estatal mueve un problema particular hacia un área específica, reclamando así un derecho especial para usar cualquier medio necesario para enfrentarlo” (Buzan, Weaver, de Wilde, 1998;21).

Igualmente, se ha comprobado el estimulante efecto de la percepción de amenaza sobre las actitudes de derecha, conservadoras y autoritarias (Onraet, Van Hiel & Cornelis, 2013), por lo que la “securitización” se ha transformado en un valioso instrumento político-ideológico que intenta favorecer al Ejecutivo en el poder (p.e. Argentina con Macri, Brasil con Bolsonaro, Chile con Piñera).

En suma, el lugar que ocupen las FF.AA. en la organización estatal del poder estará determinado por el nivel de legitimidad del marco constitucional existente, los roles y funciones que en éste se le han asignado a las instituciones castrenses, y las políticas de defensa y FF.AA. implementadas por los respectivos gobiernos.

III. Democracia y fuerzas armadas

A partir de esta triple perspectiva -legitimidad del Estado, roles asignados a las instituciones castrenses y políticas gubernamentales de defensa y FF.AA.- esbozaremos una tipología del tipo de Estado en este último período en la región: el Estado inestable en Argentina, el Estado corporativizado en Chile, el Estado en el Estado en Brasil, el Estado pretoriano en Perú, y el Estado semi-soberano en Colombia. El resto de los países se aproximarán a uno u otro tipo.

1. Un Estado inestable: Argentina

Con una constitución legítima, los cambiantes rumbos de las políticas de defensa y FF.AA. han impedido a Argentina estabilizar institucionalmente el rol castrense.

Desde 1983 el Estado democrático en Argentina se ha ido consolidando gradualmente, aun cuando persisten tensiones estructurales. Una dificultad permanente han sido las reiteradas crisis económicas con las consecuentes limitaciones estatales para proveer bienes públicos y financiar las FF.AA. De esta forma, de acuerdo a Latinobarómetro, en los últimos 23 años el apoyo a la democracia en Argentina ha decrecido sustancialmente aun cuando este supera el 50%.

Si bien el constitucionalismo le ha dado estabilidad política a la Argentina (Peruzotti, 2004) ha estado permanentemente debilitado por las políticas gubernamentales en materias castrenses. La Constitución de 1994 formalmente le otorga al Presidente de la República una amplia autoridad sobre las instituciones armadas: es comandante en jefe de todas las FF.AA., fija las fuerzas en tiempo de paz y guerra, corre con su organización y distribución, y provee los empleos militares con acuerdo del Senado para oficiales superiores. Con estas prerrogativas y desde el inicio de la redemocratización los diversos gobernantes han mostrado permanentes contradicciones en sus políticas de defensa y FF.AA.

Siguiendo el destacado trabajo de Rut Diamint (2012), se puede apreciar una serie de tendencias contrapuestas que se inician con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Junto con el fortalecimiento del mando civil (ley de Defensa de 1983), el juicio a las juntas militares (1976-1983) y la nueva ley de defensa (de 1988 pero promulgada en 2006) -que eliminó a la seguridad nacional como competencia militar y separó la inteligencia castrense de la interna-, se observan contratendencias: la autoreforma militar de 1984, la ley de punto final (1986), la de obediencia debida (1987), así como la dirección de la Secretaría de Inteligencia del Estado y energía atómica a cargo de militares, y la creación del Consejo de Seguridad Nacional (1989).

Estas líneas divergentes volvieron a manifestarse en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) cuando en 1989 concedió el perdón a treinta y nueve altos oficiales y cincuenta y siete guerrilleros, y aprobó la ley de seguridad interior reintroduciendo a las FF.AA. en materias internas. Pero, al mismo tiempo, fortaleció las operaciones de paz y la planeación conjunta, racionalizó la industria de defensa, redujo las dotaciones, puso fin al servicio militar obligatorio, aumentó el rol de los civiles en las instituciones armadas y le dio un

mayor rol al Congreso en materias castrenses. Por su parte, Fernando de la Rúa (1999-2001) dio marcha atrás creando la Dirección de Inteligencia para la Defensa ampliando la inteligencia militar hacia el narcotráfico y el terrorismo. Y Eduardo Duhalde (2002-2003) volvió a ligar “seguridad” y defensa, reenfocando la atención militar hacia la Triple Frontera.

La gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) fue consistentemente centrada en el tema de los derechos humanos y la memoria. En 2001 se declararon nulas las leyes de punto final y después del fallo Simón de la Corte Suprema (2005), que declaró inválidas las leyes de obediencia debida y de punto final, se iniciaron juicios a militares y civiles que participaron de los crímenes de la dictadura pero que no fueron juzgados en el Juicio a las Juntas. Muchos de estos juicios terminaron en condenas y otros continúan. Posteriormente, se modificó la justicia y el fuero militar. En materia de defensa esta se ligó con una política exterior con vocación latinoamericanista. Sin embargo, en el Libro Blanco de 2015, el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) incluyó la protección de los recursos naturales entre los objetivos de la defensa. Continuando con estas contramarchas, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) volvió a entregar funciones internas a las FF.AA. y, a través de la nueva ley de seguridad interior, le dió más poder a éstas en el territorio nacional. A su vez, autorizó la total confidencialidad a la Agencia Federal de Inteligencia en el uso de sus recursos. Situación que el gobierno de Alberto Fernández (2019) ha comenzado a revisar toda vez que la inteligencia argentina se había convertido en un ente autónomo con gran poder político.

A la contradictoria política hacia las FF.AA. se ha sumado la ausencia de una política de defensa estable lo que ha derivado en un deterioro del ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y de la integración de las ramas castrenses (Diamint, 2018).

Este caso muestra la debilidad del marco institucional en el que se inscriben las FF.AA. el que se modifica de acuerdo a las coaliciones presentes en el gobierno. Así, el proyecto del gobierno de Macri que permitía la incorporación de las FF.AA. a tareas de seguridad interior fue derogado por el gobierno de Fernández. El 29 de junio el Ministerio de Defensa, apelando a sus diferencias fundamentales, separó la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. El Decreto 571/2020 revocó las disposiciones adoptadas en la administración anterior (Infogate 4.7.2020). Y para fortalecer las funciones profesionales el ministro de Defensa, Agustín Rossi, informó una nueva política de reequipamiento castrense (29.07.2020).

Declarada la pandemia, las FF.AA., bajo la conducción del Estado Mayor Conjunto iniciaron la “Operación General Manuel Belgrano” contribuyendo a la emergencia en las áreas de sanidad, reparto de alimentos y transporte, así como colaborando con las policías y las fuerzas de seguridad (Ugarte, 2020). Pasada la crisis sanitaria queda pendiente la pregunta sobre qué roles tendrán finalmente estas instituciones y cuan permanente serán.

2. Un Estado corporativizado: Chile

Con una constitución ilegítima en sus orígenes, con enclaves democráticos en su arquitectura autoritaria, el poder del Estado se encuentra limitado por las normas constitucionales que protegen y le dan amplia autonomía a la corporación castrense.

La coalición redemocratizadora de centro-izquierdista, Concertación de Partidos por la Democracia y su prolongación, la Nueva Mayoría, gobernaron por 24 años (con una

interrupción, 2010-2014) sin poder reducir sustancialmente la alta autonomía corporativa de las FF.AA. En la Constitución - en la que el Presidente de la República no tiene el mando de las FF.AA. en tiempo de paz-, se incluye a las Fuerzas Armadas como poder del Estado y a la seguridad nacional -sin definirla- como su doctrina, legitimando la extensión de sus roles no militares a temas como 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. Tal extensión de roles se consigna doctrinariamente en el “profesionalismo militar participativo” contenido en la “Ordenanza General del Ejército” (2006), y la ley orgánica constitucional (LOC) de las FF.AA. (1990, reformada en 2019) les otorga plena autonomía financiera al haberse fijado por ley, de manera permanente, un mínimo para la adquisición de armamentos.

A su vez, la LOC le entrega atribuciones omnicomprendidas a los Comandantes en Jefe, por ejemplo, en la distribución del personal; formulación de doctrinas; determinación de recursos humanos y materiales; aprobación y disposición del uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas y los textos de estudio de los establecimientos institucionales; adquisición de bienes inmuebles, armamentos; inversión de recursos obtenidos de las enajenaciones y ventas, que se ingresan como propios sin ir al tesoro público. Se mantiene la previsión existente durante la dictadura.

Durante el gobierno transicional de Patricio Aylwin (1990-1994) -con el general Pinochet aún a cargo del Ejército- el énfasis gubernamental estuvo puesto en los derechos humanos, destacándose la Comisión de Verdad y Reconciliación (1990) y la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (1992). Las FF.AA. resistieron los juicios a uniformados y desarrollaron políticas institucionales autónomas.

Hasta el fin del mando de Pinochet en el Ejército (1998) la oposición política castrense fue permanente. Si bien el gobierno de Eduardo Frei (2000-2006) publicó el primer *Libro de la Defensa Nacional* (1997) e intentó sin éxito restaurar la prerrogativa presidencial de llamar a retiro a los generales, al mismo tiempo, trató de recomponer los vínculos con las FF.AA. suspendiendo el juicio de fraude financiero a Pinochet y, después de la detención de éste en Londres (1998), organizó una “mesa de diálogo” para dar por superado los juicios a militares por violación a los derechos humanos, los que aún continúan.

En los quince primeros años desde la vuelta a la democracia las FF.AA. siguieron con el rol de “garantes de la institucionalidad” operacionalizado a través del Consejo de Seguridad Nacional, el que podía autoconvocarse y adoptar decisiones. La reforma constitucional de 2005 de Ricardo Lagos (2000-2006) eliminó tal prerrogativa dejando al Consejo en un rol asesor del Presidente, terminó con la inamovilidad de los comandantes en jefe y eliminó los senadores designados por las FF.AA. Al mismo tiempo dio conducción de hecho a las instituciones armadas fortaleciendo sus capacidades. Los mandos institucionales modificaron sus conductas y actitudes, siendo el hecho más expresivo el “nunca más” del comandante en jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, en enero de 2003, que intentó cambiar el alineamiento institucional con el pinochetismo y la derecha. Con todo, el rol de “garantes de la institucionalidad” continúa en la LOC respectiva.

Durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2006-2010) se avanzó en una modernización en el sector. Entre otras medidas, se reformó el Servicio Militar

Obligatorio (2001), se amplió el ingreso de mujeres al Ejército, la Marina y al SMO, se dio curso a los primeros planes estratégicos y de defensa (2002-2003), y se dieron pasos hacia una doctrina de uso conjunto de la fuerza (2004). Al mismo tiempo, se reformó el Ministerio de Defensa, se estableció la tropa profesional, se comprometieron tropas en operaciones de paz y se publicó el segundo *Libro de la Defensa Nacional* (2017). El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) fortaleció la diversidad y no discriminación al interior de los institutos; modificó parcialmente la justicia militar; y aumentó la presencia de civiles en el Ministerio de Defensa. Con todo, no se estableció el Estado Mayor Conjunto como conductor estratégico en tiempos de paz, ni se creó un nuevo sistema de financiamiento para la defensa nacional. Contando con mayoría parlamentaria en sus dos gobiernos -situación no vista por ningún otro gobernante hasta el momento- en sus dos gobiernos no se redujo la autonomía corporativa de las FF.AA.

En el caso de los dos gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-2022) la militarización del orden público se ha constituido en política permanente. A partir del concepto de “seguridad ampliada” integró la defensa al orden interno. El proyecto que crea un Sistema de Inteligencia del Estado incluye a las FF.AA. como parte del mismo, el de infraestructura crítica exime a los militares de responsabilidad penal; el decreto de las reglas del uso de la fuerza (RUF) permite a las FF.AA. confrontar el uso de armas letales sin definir las; y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional posibilita impunidad internacional por posibles violaciones a los derechos humanos. Las violaciones a los derechos humanos a partir de la protesta del 18 de octubre de 2019 han sido denunciadas por variados organismos internacionales. Producto del cuantioso fraude en el Ejército, Piñera introdujo una serie de cambios al financiamiento de las FF.AA. que en lo fundamental mantiene las autonomías corporativas existentes.

Aun cuando el *Libro de la Defensa* (1997) indicaba que “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”, esta continúa dependiendo de una capacidad militar sobredimensionada con unas FF.AA. con altos niveles autonómicos.

3. *Un Estado en el Estado: Brasil*

El marco constitucional de Brasil y su democracia siguen mostrando bajos niveles de aprobación. La larga transición -controlada durante casi tres décadas por los militares- dejó como resultado un Estado bifronte en el que las FF.AA. se constituyeron en un Estado dentro del mismo. Más que distancia respecto de la “sala de máquina”, se convirtieron en conductores de la misma.

La Constitución de 1988 define de hecho a las FF.AA. como poder estatal. En su artículo 142 establece que, junto con la defensa nacional, su misión es “la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden”, lo que contradice su sometimiento al poder civil, sea este del presidente o del congreso (Zaverucha, 2009;271) y le da amplio espacio para intervenir en la institucionalidad existente.

De igual forma, se instituye la participación de los ministros militares en el Consejo de Defensa Nacional, que tiene como funciones, entre otras, las de

“proponer los criterios y condiciones para el uso de áreas esenciales para la seguridad del territorio nacional y dar una opinión sobre su uso efectivo; estudiar, proponer y monitorear

el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático, desde el amplio ámbito de acción dentro del Estado y la administración pública.”

Similarmente, los uniformados tienen participación activa en el Consejo de la República el que tiene atribuciones sobre “las cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas.” Aun cuando la constitución establece la competencia y decisión específica del Presidente de la República en estas materias, el ministerio de Defensa y los comandos militares tienen la potestad de ser asesores de las comisiones del congreso en todos los temas que consideren relevante para las FF.AA. (Vargas, 2013;199-200).

De esta forma, estas han mantenido autonomía en sus asuntos corporativos: organización de la defensa, doctrinas, educación, entrenamiento, y reclutamiento (Hunter, 1995;440). De acuerdo a Zaverucha (2000; 37), citado por D’Araujo (2013;15), las FF.AA. garantizan los poderes constitucionales, la ley y el orden; tienen el potencial de convertirse en una fuerza independiente de ejecución durante una intervención interna; controlan las principales agencias de inteligencia las que tienen escasa vigilancia parlamentaria; la policía militar y bomberos están bajo su control parcial; una baja posibilidad que militares federales activos sean juzgados por tribunales ordinarios ; la ley de 2017 transfirió a tribunales castrenses violaciones a derechos humanos; falta de rutina legislativa y detallada sobre asuntos militares internos y la defensa nacional; un Congreso ausente en la promoción de oficiales-generales; militares principales responsables de la seguridad del presidente y del vicepresidente; tienen presencia en las zonas civiles de actividad económica civil (industria espacial, navegación, control de la aviación civil, y otras); militares activos o de reserva participan en el gabinete gubernamental; ausencia del ministerio de Defensa en la definición de su política; pueden vender propiedad militar sin rendir cuentas al tesoro; política salarial militar similar a la existente durante la dictadura; el militar tiene derecho a arrestar a civiles o militares, sin orden judicial y sin flagrancia en los casos de transgresión militar o delito estrictamente militar. Estas prerrogativas también han quedado instaladas en el ministerio de Defensa donde se expresa el poder de decisión de éstas. Mantienen una ley especial de seguridad social y la ejecución presupuestarias de Defensa es permanentemente mayor a lo aprobado llegando a superar el 30% en algunos años.

Estas atribuciones permitieron que una vez aplicada la ley de amnistía -para 1964-1979 y la enmienda de 1985 donde se amplió para las dos últimas décadas-, ningún militar fuera condenado por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En 2010 el Presidente Lula da Silva no pudo establecer una comisión de la verdad que ni siquiera podía establecer responsabilidades penales. La Comisión de la Verdad establecida en 2011 por la Presidente Dilma Rousseff produjo en 2014 su informe final, el que probablemente fue uno de los elementos que fortalecieron la oposición castrense a su gobierno y el apoyo a su destitución.

Si bien en 2013 la Cámara Baja acogió un proyecto que contiene la Política Nacional de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y el Libro Blanco de la Defensa Nacional, la conducción presidencial de los temas castrenses no ha sido posible dada la estructura de poder pre establecida. La ley del Estado Mayor Conjunto (2005) no se ha traducido en cambios de la ejecución de la política de defensa, y “el ministro de Defensa no tiene plena autoridad sobre los comandantes de las fuerzas” (Ramalho,2018; 32).

Más aún, el poder político castrense se fortaleció con la Agencia Brasileña de Inteligencia - presente en los veintiseis estados-, órgano central del Sistema Brasileiro de Inteligencia. Este contiene cuarenta y dos órganos estatales como ministerios e instituciones federales en áreas como seguridad, fuerzas armadas, salud, transporte, telecomunicaciones, agricultura y medio ambiente, interactúa con las FF.AA. en todo el despliegue de estas. Si bien, de acuerdo a Alves (2018), la política de defensa ha incluido proyectos de modernización del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, la presencia militar se focaliza en el control del contrabando, tráfico de drogas, de personas, armas y municiones, la explotación sexual, la evasión de divisas, los crímenes ambientales, el robo de vehículos, la minería ilegal, protege las plataformas de petróleo y la «capa pre-sal», la piratería. De esta forma la dupla militar-inteligencia ha adquirido un poder fáctico superior a los órganos civiles del Estado.

Esta doble condición de poder institucional y político permitió que en los inicios del juicio al ex presidente Lula da Silva, oficiales de Ejército amenazaran con un golpe militar si Lula no era encarcelado. El comandante en jefe del Ejército, Eduardo Villas-Boas afirmó: "Aseguro que el Ejército brasileño juzga compartir el anhelo de todos los ciudadanos de bien de repudio a la impunidad y de respeto a la Constitución, del mismo modo que se mantiene atento a sus misiones institucionales". Declaraciones que fueron públicamente apoyadas por miembros de su alto mando cuando el general Paulo Chagas le respondió: "Tengo la espada al lado, la silla equipada, el caballo listo y aguardo sus órdenes!!!"; el general Geraldo Miotto se cuadró con entusiasmo señalándole: "COMANDANTE!!!. Estamos juntos en la misma trinchera"; y el general Dias Freitas remató: "Estamos juntos, comandante".

En la actualidad hay más de tres mil efectivos militares en el poder ejecutivo y el 42% conforma la estructura de la Presidencia de la República, principalmente la Oficina de Seguridad Institucional, encabezada por el general retirado Augusto Heleno Ribeiro Pereira. La reciente "Política de Defensa Nacional" (2020) incluye a sus vecinos en las hipótesis de conflicto y elevó el gasto militar a un 2% del PIB.

El apoyo de los militares al presidente Jair Bolsonaro en su enfrentamiento con el Congreso Nacional y la Corte Suprema Federal, que sugieren una "ruptura institucional", fueron respaldadas por ministros militares y miembros de las FF.AA., en parte por la insatisfacción con la interpretación constitucional del ministro del Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, eliminando la idea de que las éstas podrían actuar como " poder moderador " (O Estado de S. Paulo. 13/06/20). Igualmente, seis exministros de defensa rechazaron un golpe para el cierre del Congreso Nacional y la Corte Suprema Federal.

Así, Jair Bolsonaro ha llevado al límite la tensión institucional al interior del Estado brasileiro evidenciándose la contradicción fundamental entre las caras civiles y castrenses del centro estatal del poder. Por contraste, el apoyo a la democracia en Brasil ha subido a un 75% (Datafolha).

4. Un Estado pretoriano: Perú

Formalmente, la Constitución del Perú consagra al Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú (PNP), preside el Sistema de Defensa Nacional, organiza, distribuye y dispone el empleo de las FF.AA. y de la PNP. Pero la capacidad institucional de estabilizar el orden político radica en las FF.AA.

El 5 de abril de 1992, las dos instituciones emitieron un pronunciamiento dándole a Alberto Fujimori el “decidido respaldo y apoyo a la decisión adoptada en la fecha por el señor Presidente de la República” para su propio autogolpe. En ese momento, el cierre del Congreso recibió el 80% de aprobación (Ipsos) y en 2017, un 50% aún lo aprobaba (El Comercio-Ipsos). Con ocasión del cierre del Congreso por el presidente Martín Vizcarra (2018-2020), el 30 de septiembre de 2019, y con un sello político diametralmente opuesto, los Pronunciamientos del Comando Conjunto de las FF.AA. y de la PNP reconocieron a Vizcarra como el presidente constitucional y jefe supremo de las FF.AA. El apoyo popular al presidente llegó al 79% (Ipsos).

Este rol castrense de estabilizador del sistema político *ultima ratio*, ha sido definida como pretorianismo moderno: situación en que los militares intervienen frecuentemente en política producto de instituciones civiles con baja legitimidad (Pelmutter, 1969;383). Con once golpes militares desde 1904 a la fecha, un sistema político y de partidos fragmentado y debilitado por los casos de corrupción, y un sector empresarial desprestigiado, Perú es un claro caso de pretorianismo. No es extraño, por lo tanto que el Perú sea uno de los países de la región donde, entre 1995-2018, el apoyo a la democracia también ha bajado llegando a menos del 50% (Latinobarómetro).

La dictadura fujimorista (1992-2000) y su combate a la subversión de Sendero Luminoso tuvo como resultado masivas violaciones a los derechos humanos por los militares, así como una rampante corrupción en sus filas y altos mandos, las que fueron severamente castigadas durante los gobiernos democráticos que lo reemplazaron. La derrota por Ecuador en la Guerra del Cenepa a inicios de 1995 ha sido considerada un efecto de este deterioro institucional.

En este contexto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) convocó, en marzo de 2002, al Acuerdo Nacional, instancia integrada, entre otros, por siete partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil incluyendo las iglesias Católica y Evangélica, y organizaciones de trabajadores y empresarios con el propósito de generar un consenso en materia de los marcos institucionales para el desarrollo democrático del país.

Utilizando el vago concepto de seguridad nacional, el Acuerdo en su capítulo respectivo estableció que:

“el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.”

Por su parte, la Ley del Ministerio de Defensa (noviembre 2002) le dió a este competencias, además de las militares, a participar en el desarrollo económico y social del país. Si bien las FF.AA. y la PNP no son deliberantes y formalmente están subordinadas al poder constitucional, el Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. participa en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional - presidido por el Presidente de la República- el que está integrado por el Consejo de Seguridad Nacional; el Sistema de Inteligencia Nacional; el

Sistema Nacional de Defensa Civil; los ministerios, organismos públicos y gobiernos regional. En esta capacidad las FF.AA. pueden participar en amplios ámbitos políticos, económicos y sociales no castrenses.

Así, ampliando los roles no profesionales, el Reglamento de la Ley del Ejército (artículo 4º) establece que “en el marco de sus competencias” el Ejército puede participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente; objetivos y políticas para el desarrollo de los intereses nacionales; promover e impulsar la industria militar; dirigir y conducir los colegios militares en valores éticos y morales, de acuerdo al ministerio de Educación, dado que la educación en materia de seguridad y defensa nacional es obligatoria en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo del Perú. Además de combatir actividades ilícitas. Como lo señala Gómez de la Torre, “la lista de funciones de las FF.AA. parece no tener cuando agotarse” (2018;186).

Observamos entonces que aún cuando las FF.AA. son formalmente no deliberantes, su amplia extensión de roles las acerca ineluctablemente a la gestión de políticas públicas. Esto se ve proyectado al espacio político nacional especialmente en períodos de crisis cuando, en el marco de instituciones deslegitimadas, aparecen como la única institución capaz de darle estabilidad al sistema en su conjunto. De hecho, en Ayacucho, cuando se retiraron las bases militares en los distritos más afectados por el terrorismo, la población pidió que volvieran los militares y se reinstalara el Estado de Emergencia.

Una vez más, el 30 de septiembre de 2019, en un contexto de gran debilidad y baja legitimidad de las instituciones estatales (32% gobierno; 15% congreso; 25% poder judicial. Ipsos, diciembre 2019) las FF.AA. se apresuraron a dar el apoyo al presidente Vizcarra y la PNP impidió el paso de los parlamentarios al Congreso. De acuerdo a la Constitución (Artículo 98), el Presidente está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las FF.AA. y de la PN que demande el Presidente del Congreso, y éstas no pueden ingresar en el recinto del Congreso sin la autorización de su propio Presidente. El cierre del paso realizado contravendría por defecto tal provisión.

Es importante notar que los pronunciamientos castrense y policial del año pasado se realizaron la misma noche de la decisión presidencial, sin esperar el fallo del Tribunal Constitucional, el que recién el 15 de enero de 2020, con cuatro votos a favor y tres en contra, declaró infundada la demanda competencial sobre el cierre del Congreso. A fines de marzo, se eximió a los militares de responsabilidad penal durante la cuarentena. De esta forma las instituciones armadas y policiales siguieron dándole continuidad el Estado pretoriano en el Perú. La incorporación de tres ministros militares al gabinete de Vizcarra, incluyendo al primer ministro, continuó con esta función (agosto, 2020). Sin embargo, a cinco meses de las elecciones generales, la oposición al presidente Vizcarra finalmente logró destituirlo.

5. *Un Estado semi-soberano: Colombia*

El actual orden constitucional colombiano (1991) ha resistido décadas de violencia interna, pero al mismo tiempo ha sido incapaz de proyectar el poder soberano del Estado en todo su territorio, a pesar de unas FF.AA, concentradas en el orden interno.

Desde los años sesenta Colombia ha sufrido una permanente confrontación armada y violaciones masivas a los derechos humanos con un desolador saldo de muertes,

desapariciones, secuestros y violencia sexual a manos de paramilitares, guerrillas y agentes del Estado, resultando en millones de desplazados por el conflicto.

Esta permanente debilidad política y militar del Estado colombiano para lograr la paz fue caracterizada por Paul Oquist (1978) como “el derrumbe del Estado”, proceso generado en los años cuarenta y cincuenta (siglo XX) producto de la captura partidaria del Estado por las facciones políticas enfrentadas, con la consiguiente pérdida de legitimidad de sus instituciones (congreso, presidencia, judicatura, sistema electoral) y ausencia física y militar en sus territorios. Este continuado “derrumbe” se ha expresado en una “secular incapacidad de establecer un pacto de gobernabilidad legítimo que se exprese en una relación de poder estable como Estado”. (Montaña & Criado, 2001;81).

Últimamente esta incapacidad se volvió a expresar cuando se trató de legitimar socialmente el Acuerdo de paz (2016). Si bien una mayoría sustantiva apoyaba la democracia (Latinobarómetro), en el plebiscito de ratificación del Acuerdo la abstención fue del 63 % y el rechazo del 50%, razón por la cual hubo de modificar el procedimiento y legitimarlo via Congreso.

Eduardo Pizarro establece que en vez de hablar de una “soberanía escindida”, en Colombia existirían “unos ‘proto-estados’, es decir, de intentos de crear gérmenes de contra-estados locales” (2002;171). Así, el “derrumbe” o incapacidad de gobernabilidad ha derivado en la existencia de un Estado semi-soberano -con más territorio que Estado- que difícilmente puede proyectar y hacer efectiva su soberanía sobre todo su espacio nacional constituido, además, por seis regiones de difícil intercomunicación terrestre.

A lo anterior se suma el limitado poder presidencial sobre las FF.AA. Si bien la Constitución de 1991 le da al Presidente el rol de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. (artículo 189, 3º), el Senado debe “aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública.” A esta tensión institucional se ha sumado la indolencia civil originada en 1957 cuando el presidente Alberto Lleras Camargo (1066-1970) reconoció a los militares un grado de autonomía en sus asuntos internos (Illera & Ruiz, 2018;512). Recién en 1968 se convirtió en ley el “Estatuto de la Política de Defensa Nacional” de 1965 creándose el Ministerio de Defensa. En 1978, a través del “Estatuto de Seguridad”, se permitió procesar a civiles por la justicia militar, medida que se revirtió en 1997. Los primeros intentos de un proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancour (1982-1986) fueron rechazados por los militares y solo en 1991 se nombró el primer ministro de Defensa civil. En todo este período la élite gobernante nunca desarrolló una política de defensa dejando a las FF.AA. expuestas a alianzas con estructuras locales de poder que desde los sesenta a los noventa posibilitó una amplia corrupción en las filas con la consecuente desprofesionalización castrense, un aumento de las fuerzas paramilitares y un incremento del poder militar de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en los 90 (Isacson, 2009;169 *et passim*).

Esta ausencia estatal en la defensa nacional tuvo un cambio radical con la urgencia de los EE.UU., de impedir el narcotráfico hacia su territorio. Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) el "Plan Colombia" -aprobado en EE.UU. el 13 de julio del 2000- fortaleció la acción conjunta de las FF.AA. y la Policía Nacional en la lucha antinarcóticos, componente principal del Plan, a la vez que modernizó las FF.AA. en su

accionar interno. El rol policial de éstas se profundizó al crearse el Teatro de Operaciones en el cual el presidente podía delegar el mando en el comandante que asumía el control operacional quedando los alcaldes y gobernadores sometidos a su autoridad. Un año después (agosto 2001) se definió y conformó el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional. En esta ley (ley 684, 13.08. 2001) se define la seguridad nacional como el “uso de la fuerza, mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.” El Sistema quedó conformado por siete civiles, cinco uniformados y el poderoso Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En este sistema el Ministro del Interior, podía convocar consejos regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales de seguridad y defensa, potencialmente militarizando todos los niveles sub nacionales.

Los problemas que enfrentaba la soberanía estatal a comienzos de los 2000 se reconocían en la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” (2003) del presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Su objetivo general era:

“reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.”

Iniciadas las conversaciones que culminarían en el Acuerdo de paz, a esa directriz le siguió la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (2007) en la que se establecía que:

“el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una de consolidación del control del territorio. El fortalecimiento del Estado de Derecho y la protección de la población constituirán el eje fundamental de este esfuerzo [...] La victoria en este esfuerzo estará ligada al concepto de irreversibilidad.” (2007;31-32).

Con todo, en 2010 aún operaban seis bandas criminales en ciento cincuenta y nueve municipios, por lo que en 2011 se formula la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” del presidente Santos. En ella se establece que:

“hay que reconocer que aún existen zonas del territorio nacional donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley -Grupos Armados al Margen de la Ley (Gaml)- y las Bandas Criminales (BACRIM). Igualmente, afirmaba la existencia de otras zonas carentes de adecuada presencia estatal” (Ministerio de Defensa, 2011;26;18).

Al cabo de seis años de negociaciones entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP) se firmó el “Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto” (24.11. 2016). Pero la violencia post conflicto ha seguido su curso: 442 personas que lideraban procesos comunitarios o defendían los derechos humanos y 169 antiguos combatientes han sido asesinadas después engre la firma del Acuerdo y junio de 2020. Por su parte, las negociaciones entre el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2024) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no han prosperado.

A pesar de la existencia de irreductibles núcleos guerrilleros, de la persistencia del ELN en varias zonas del país y de la acción paramilitar, la confrontación militar se ha visto

reducida, y las FF.AA. comienzan a perfilar escenarios post conflicto sin abandonar la tarea inacabada de control del territorio. Así, para la reprofesionalización castrense se crea el Comando de Transformación Ejército del Futuro “encargado de la transformación del Ejército en tres fases: (2014- 2018) consolidación del Ejército y apoyo al proceso de paz; (2018-2022) fortalecer capacidades por áreas de operación; y (2023-2030) consolidar un Ejército multimisión que abarque desde el mantenimiento del orden interno, hasta la participación en misiones internacionales y diferentes temas relevantes para la agenda mundial como temas ambientales y atención a desastres. [...] será importante la línea de defensa nacional, la cual se centra en las amenazas externas.” (Pastrana y Vera, 2018, pp. 60-61). En la medida que estos cambios significan una reducción del tamaño, capacidad, recursos, estabilidad laboral y beneficios, tales modificaciones no han sido del beneplácito de la Fuerza Militar. (Pastrana & Vera, 2018; 54). Actualmente, el “Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria”, de la mano con el “Plan Estratégico de Modernización de las Fuerzas Armadas” previsto para el 2030 aspira a finiquitar “el control institucional del territorio, al cual se llega con la acción unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad” (*Diálogo. Revista Militar Digital*, 2017). Este proceso de construcción del Estado es visto como prerequisite para la construcción de la paz (Vera et. al.2019)

La incapacidad del Estado colombiano de proyectar su poder soberano sobre su propio territorio y la consecuencial confusión de roles castrenses y policiales muestran la imposibilidad de estabilizar un orden institucional principalmente basado en la fuerza militar.

Conclusión⁶⁴

El Estado democrático republicano en América Latina no ha podido institucionalizarse apropiadamente por el disfuncional posicionamiento del monopolio de la fuerza en su sala de máquinas constitucional.

Esto ha sido producto de la débil legitimidad de las instituciones estatales, de las contradictorias funciones de las instituciones castrenses y de las incongruentes políticas gubernamentales. Con estas tres dimensiones hemos caracterizado los cinco tipos de Estado existentes en la región. Otros casos latinoamericanos pueden asimilarse a uno de éstos. Por ejemplo, México (Benítez, 2018) compartiría las dificultades para proyectar su poder soberano en todo su territorio; el pretorianismo es observable en Bolivia, Honduras y El Salvador (Verdes-Montenegro, 2020); la corporativización en Ecuador; el control del Estado en Cuba y Venezuela (Calatrava, 2020); y la presión por policializar a las FF.AA. en Uruguay y Paraguay.

Los tipos de Estado antes reseñados, y sus deformidades, muestran la mala salud de la democracia republicana en América Latina. La debilidad de sus principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión, erosionan la legitimidad del monopolio y uso de la fuerza por el Estado. Esta legitimidad es fundamental, en el caso de las FF.AA., para justificar racional y políticamente esta profesión y sus funciones, y para asignar los recursos fiscales necesarios para la realización de sus tareas. En el caso de las policías esta

⁶⁴ Agradezco los valiosos aportes sobre los casos nacionales de Roberto Saba (Argentina); Mireya Dávila (Chile); Marco Cepik (Brasil); Cecilia Blondet y Ernesto de la Jara (Perú); y Pilar Gaitán y Mariano Aguirre (Colombia), quienes no tienen responsabilidad alguna en el análisis del autor.

legitimidad es directamente proporcional para la mantención no militarizada del orden interno.

La respuesta a estos desafíos implicará una modificación de aquellas normas constitucionales y legales que impiden el efectivo monopolio de la fuerza por el Estado y sus representantes democráticos, así como generar instituciones políticas sólidas y estables que permitan solucionar conflictos internos sin necesidad de recurrir a la fuerza militar.

Parte importante en esta tarea es insertar institucionalmente la función castrense de manera correspondiente con el objetivo democratizador. Esto significará crear las capacidades políticas para que desde el Ejecutivo y Congreso se establezcan los objetivos, fines y medios del uso de la fuerza en el marco de la proyección estratégica de cada país. Solo de esta forma las capacidades profesionales de las FF.AA. podrán ser puestas eficientemente al servicio de la defensa nacional.

Las formas de Estado que hemos descrito anteriormente muestran el negativo efecto que estas tienen sobre la profundización democrática en la región. La estabilidad política futura dependerá de la constitución de un Estado democráticamente legitimado, de unas FF.AA. profesionalmente centradas en la defensa nacional, y de gobiernos responsablemente capaces de darle viabilidad y estabilidad a esta nueva configuración institucional. La tarea es compleja, el cómo más aún.

Bibliografía

Agüero, Felipe (2001), “Institutions, Transitions, and Bargaining Civilians and the Military in Shaping Postauthoritarian Regimes”, en: David Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Agüero, Felipe & Claudio Fuentes (2009), *Influencias y Resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago, Catalonia.

Agüero, Felipe (2020), “Crisis sanitaria y Estado en América Latina”. *Revista Anales*, Universidad de Chile, Santiago.

Altman, Davis & Juan Pablo Luna (2012), “El Estado latinoamericano en su laberinto”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, N°3.

Alves Soares, Samuel (2018), “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar”. NUSO N° 278 / Noviembre - Diciembre.

Benítez Manaut, Raúl (2018), “México: los militares en tiempos de cambio”. NUSO N° 278 / Noviembre - Diciembre 2018

Bland, D. L. (2001) “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations”. *Armed Forces & Society*, 27(4), 525–540.

Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998) , *Security. A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado. Citado por Arlene B. Tikner, “La seguridad como concepto y como práctica”, en: Taller “El concepto de Seguridad en la nueva Constitución”, Instituto Igualdad, 29 de julio 2020.

Calatrava Piñerúa, Carlos Fernando (2020), “Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano”, *Pensamiento Propio*, enero-junio.

- Centeno, Miguel Angel (2002), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. The Pennsylvania State University Press, PA.
- Cheresky, Isidoro (2015), *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- D'Araujo, Maria Celina (2013), "Matices en las visiones sobre militares y sociedad en América del Sur". *Documentos Cidob, América Latina*, 36. Enero.
- Diálogo, Revista Militar Digital (2017), "Fuerzas Militares de Colombia activan Plan Victoria". Mayo 1.
- Diamint, Rut (2012), *La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización (1983-2007)*. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea.
- Diamint, Rut (2018), "El rol de los militares en tiempos de democracia", *Le Monde Diplomatique*, enero. (Edición Cono Sur).
- Eisenhower, Dwight D., (1961), *Military-Industrial Complex Speech*
- Escáñez, Francisco J. y Érika M. Rodríguez-Pinzón, "Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña", *Pensamiento Propio*, enero-junio.
- Feaver, Peter D. (1999), "Civil-Military Relations", *Annual Review of Political Science*, 2:211–41.
- Finer, Samuel Edward (2009), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Transaction Publishers, New Jersey.
- Fiore, Uldric L. (1988), *The Road Not Taken: Defense Secretariat Reform*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 22 April.
- Gargarella, Roberto (2015), "La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo". *Nueva Sociedad*, 257, julio-agosto.
- Gómez de la Torre, Andrés (2018), "¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú?", en: Jaime Baeza et. alia., *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Instituto de Estudios Internacionales PUC Perú-Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2918.
- Huneus, Carlos (2014), *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago, Taurus.
- Hunter, Wendy (1995), "Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthoritarian Brazil". *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4.
- Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State*. Cambridge, Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. (1996), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

- Illera, Olga & Juan Carlos Ruiz (2018), “Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz “. *Araucaria*, Vol. 20, Núm. 39.
- Isacson, Adam (2009), “Enmendando el ‘Pacto’. El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe”, en: Agüero, Felipe & Claudio Fuentes (2009), *Influencias y Resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago, Catalonia.
- Isacson, Adam (2020), “In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations”, *WOLA Commentary*, July 2020.
- Janowitz, Morris (1960), *The Professional Soldier*. Free Press of Glencoe.
- Krasner, Stephen D. (1997), “Pervasive Not Perverse: Semi-Sovereigns as the Global Norm”, *Cornell International Law Journal*, Volume 30, Issue 3, Symposium 1997.
- Leal Buitrago, Francisco (2011), “Una visión de la seguridad en Colombia”. *Análisis Político*, Volumen 24, Número 73.
- Loveman, Brian (1993), *The Constitution of Tyranny*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Malhotra, N., & Popp, E. (2012), “Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions.” *Political Research Quarterly*, 65 (1).
- Ministerio de Defensa (2011), *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá.
- Montaña, Juan y Marcos Criado (2001), “La ley colombiana de seguridad y defensa nacional: constitucionalidad y significación dentro del ‘Plan Colombia’ “. *Revista Jueces para la Democracia, Información y Debate*, Número 42, Noviembre.
- Nielsen, Suzanne C. & Snider, Don M., Editors (2009), *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Johns Hopkins University Press. Edición de Kindle.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January.
- Onraet, E., Van Hiel, A., & Cornelis, I. (2013) “Threat and Right-Wing Attitudes: A Cross-National Approach”. *Political Psychology*, 34(5).
- Oquist, Paul (2010), “El derrumbe parcial del Estado”, en: Luis Javier Orjuela (Compilador), *El estado en Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO.
- Pastrana, Eduardo & Diego Vera (2018), “Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto “. en: Jaime Baeza et. alia., *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Instituto de Estudios Internacionales PUC Perú-Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2018.
- Perlmutter, Amos. “The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities.” *Comparative Politics*, vol. 1, no. 3.
- Perlmutter, Amos (2013), *Political Roles and Military Rulers*. Routledge.

Penido, Ana y Saint-Pierre, Hector (2020), “En la cuerda floja de la democracia brasileña”, *Revista Riberas*, 25 de junio.

Peruzzotti, Enrique (2004). “From Praetorianism to Democratic Institutionalization: Argentina's Difficult Transition to Civilian Rule”. *Journal of Third World Studies*, 21(1).

Pion-Berlin, David (2001), *Civil-Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press. Edición de Kindle.

Pion-Berlin, David & Rafael Martínez (2017), *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pizarro, Eduardo (2002), “Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?” *Análisis Político*, Número 46.

Ramalho, Antonio Jorge (2018), “Relaciones cívico-militares en Brasil. Los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña”, en: Jaime Baeza et. alia., *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Instituto de Estudios Internacionales PUC Perú-Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2918.

Rousseau, Dominique (1995), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, Collection «La pensée juridique moderne».

Schmitter, Philippe C. (2015), “Crisis and Transition, but Not Decline”, en: Larry Diamond and Marc F. Plattner, *Democracy in Decline?* Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) (2019), *SIPRI Yearbook, 2019. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press.

Tickner, Arlene B. (2020), “La seguridad como concepto y como práctica”. Presentación en el Ciclo de talleres Nueva Constitución, Política Exterior, Seguridad y Defensa 2020. Santiago, Instituto Igualdad.

Ugarte, José Manuel (2020), “Lucha contra el COVID-19: un desafío aceptado por Argentina en su conjunto. “ Edición Regional 2020, Número Extraordinario de la Revista “Cuadernos de Trabajo” del Centro de Altos Estudios Nacionales de Perú, Lima.

Vargas Palacios, Natalia (2013), “Los legados autoritarios y las relaciones cívico-militares en los procesos de consolidación democrática: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada”. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, Octubre.

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

Varas, Augusto (2021), “La seguridad nacional: un significativo vacío”. *Revista Política*, Número Especial, Santiago (por aparecer).

Vera, Diego, Paula Prieto y Daniela Garzón (2019), “La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI”, en: Pastrana Buelvas, Eduardo y Hubert Gehring, Editores,

Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales. Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

Wolin, Sheldon (2016), *Fugitive Democracy*. Princeton University Press, Oxford.

Zaverucha, Jorge (2000), *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares*. São Paulo: Civilização Brasileira.

Zaverucha, Jorge (2009), “La constitución brasilera de 1988 y la permanencia de su legado autoritario”, en: Agüero, Felipe & Claudio Fuentes (2009), *Influencias y Resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago, Catalonia.

LOS MILITARES Y LA POLÍTICA EN CHILE: 1810-2015⁶⁵

"Todo habitante de Santiago es un militar".
Decreto de la Junta Superior Gubernativa, Artículo 1.
14 de enero, 1814⁶⁶.

Introducción

El monopolio de la fuerza y la abstención de su uso en política por parte de las Fuerzas Armadas en Chile (Ejército, Marina, Fuerzas Aérea) ha sido un inestable y nunca bien alcanzado proceso. Sus causas dicen relación con la importancia de la institución militar en la constitución de la nación, las influencias externas sobre ella, la forma como los actores políticos se han relacionado con los institutos armados, y el pensamiento que como doctrina o ideología castrense se ha derivado de estos factores.

Para desbrozar esta compleja relación estableceremos las dimensiones teóricas –poder y fuerza- que vinculan la institución militar a la política, así como el papel que estas jugaron en diversos períodos. Estos son:

- De la Independencia a la llegada de la misión alemana, período en el cual la doctrina castrense o cultura estratégica⁶⁷ termina formulada en la práctica como un *nacionalismo independentista*;
- De la profesionalización alemana a fines del siglo XIX al retiro a los cuarteles en la década de 1930, y la *autonomía integracionista* que inspiró a las Fuerzas Armadas en ese período;
- De la vuelta a los cuarteles a los años sesenta del siglo XX, época de la *profesionalización segregada*, cuando la inorgánica respuesta estatal a las necesidades castrenses se constituyó en excepcionalidad como norma de funcionamiento en su relación con el Estado y las Fuerzas Armadas, las cuales adoptaron un perfil institucional producto de la Guerra Fría y la cooperación militar estadounidense;
- La repolitización de las Fuerzas Armadas en los años sesenta e inicios de la Unidad Popular (1970-1973), facilitada por la doctrina de la *seguridad nacional*, álgido periodo de confrontación política que finalizó con el golpe militar;
- La dictadura militar y el particular rol de las instituciones armadas como *soporte* de ese gobierno;
- Finalizando con los desarrollos observados en los últimos 25 años de gobiernos democráticos, destacando los orígenes e importancia de la visión castrense que se expresa a partir del año 2000, el *profesionalismo democrático* y las resiliencias

⁶⁵ Una primera versión fue publicada en: Iván Jaksic y Juan Luis Ossa (Editores), *Historia Política de Chile, 1810-2010. Tomo I, Prácticas Políticas* (Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2017).

⁶⁶ *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1810-1814*. Santiago, 1898, p. 219. Citado por: Roberto Hernández Ponce, “La Guardia Nacional de Chile. Apuntes sobre su origen y organización, 1808-1848”. *Historia*, Vol. 19, 1984, pp. 54-113.

⁶⁷ Sobre el concepto de cultura estratégica, ver: *Nayef Al-Rodhan*, “Strategic Culture and Pragmatic National Interest”, *Global Policy*, 22nd July 2015.

corporativas que aún se le oponen.

I. La institución militar en Chile, aproximación teórica e histórica

Una primera aproximación a la relación entre los militares y la política pasa por establecer la vinculación teórica e histórica entre ambos.

1. Militares y política

En los dos siglos de vida independiente las Fuerzas Armadas chilenas se han encontrado desempeñando –simultánea o sucesivamente- tres tipos contradictorios de papeles al interior de esta multifacética unidad, insertándose -deliberadamente o no- en la política nacional.

El primero fue como brazo armado del poder soberano del Estado, tarea realizada fundamentalmente en la fase de independencia nacional y las guerras con los vecinos del norte. El segundo, como actores políticos institucionales cuyo objetivo buscaba modificar la estructura socio-económica del país a partir de sus propios proyectos corporativos. Y el tercero, desempeñando tareas policiales y represivas en oprobiosas dictaduras como aliados políticos de grupos de poder civiles.

Estos tres roles se explican respectivamente a partir de la demanda estatal de afirmación soberana, de sus propias doctrinas e ideologías, así como de sus alianzas y capturas políticas. De esta forma, la razón de Estado, la doctrina institucional o la justificación política legitimaron o intentaron legitimar el uso de la fuerza en la vida nacional. Esa expansión de roles más allá de su función profesional ha estado asociada a doctrinas que han intentado darle sustento ideológico. El mayor problema de las Fuerzas Armadas en su desarrollo histórico descansa en sus dificultades para encontrar una plena coherencia entre el desempeño específico de su rol profesional y una doctrina que las legitimen socialmente.

Su carácter de “institución total” (reguladora del ciclo diario y de vida del individuo⁶⁸), monopolizadora por parte del Estado del uso de la fuerza y única profesión que por definición debe arriesgar la vida de sus miembros en el desempeño de su tarea, hace que la adhesión de sus miembros a valores compartidos (doctrinas e ideologías) juegue un papel fundamental en la cohesión y desempeño institucional. En consecuencia, la coherencia entre roles y doctrina es determinante para posibilitar o dificultar su desarrollo profesional⁶⁹.

Así, los papeles históricamente desempeñados por las instituciones castrenses han dado lugar a diferentes paradigmas conceptuales, tales como el nacionalismo independentista, la autonomía integracionista, la profesionalización segregada, la seguridad nacional y, en el

⁶⁸ Morris Janowitz, *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, p. 146.

⁶⁹ El profesionalismo militar se caracteriza por su conocimiento especializado en el uso de la fuerza, su responsabilidad en la defensa nacional como deber exclusivo, un mundo profesional que incluye una alta proporción de sus actividades, y un alto espíritu de cuerpo desarrollado en torno a valores y convicciones institucionales propias. Huntigton, *Op.Cit.*, pp.11-18. Esta definición y su correlato del “control objetivo” contiene el germen de la autonomía militar ya que distancia el rol castrense de la ingerencia civil en sus funciones profesionales, por lo que Morris Janowitz (*The professional Soldier*. Illinois, The Free Press, 1960) establece que los militares deben estar vinculados y no separados de la sociedad y el Estado a los que sirven. Cfr. David R. Segal and Karin De Angelis, “Changing Conceptions of the Military as a Profession”, in: Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider, *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.

período post dictatorial, el profesionalismo democrático. Estos cinco paradigmas se fueron sobreponiendo unos a otros como capas tectónicas en un proceso en el que las siguientes integraron las anteriores bajo su propia especificidad. En este proceso brilló por su ausencia la conducción y el liderazgo doctrinario de las autoridades civiles del Estado democrático sobre las Fuerzas Armadas.

Desde este punto de vista, una mirada al desarrollo histórico de las Fuerzas Armadas en Chile permite observarlas basculando –en torno a un eje de gradual y creciente modernización profesionalizante- ya sea hacia la intervención política o bien desplazándose hacia una posición de aislamiento corporativo.

Esta inestabilidad institucional se explica por la tensión entre fuerzas centrífugas que las han empujado a desempeñar roles políticos, sociales y económicos más allá de sus tareas profesionales y fuerzas centrípetas que las contienen y consignan a su papel institucional. Entre estas últimas se encuentra el permanente y acelerado desarrollo tecnológico y su aplicación militar, los modernos desarrollos de las doctrinas del uso de la fuerza y los ejemplos internacionales al respecto. Por su parte, la expansión de roles ha dificultado una coherencia institucional estable dada por una doctrina profesional que fundamente su accionar y un marco institucional que lo posibilite y ordene.

Antes de analizar el proceso a través del cual se han observado estas tensiones identificaremos el lugar que ocuparon las instituciones armadas en la formación de la nación.

2. Chile, empresa militar

Desde la Conquista, Chile fue una empresa militar con consecuencias políticas, económicas y sociales.

El temprano reconocimiento de la Corona de la incapacidad de esta colonia de defenderse de las incursiones indígenas e importancia estratégica del Estrecho de Magallanes llevó a la creación de “un ejército estatal enteramente pagado con fondos públicos y a la usanza ya largo tiempo impuesta en Europa”⁷⁰. El ejército ocupó un lugar central en este proceso, logrando, a raíz del denominado “Desastre de Curalaba” (1598), ser financiado por el Nuevo Real Situado que permitió la creación en 1606 de un “ejército estatal y permanente”⁷¹. Esta situación permaneció en todo el período colonial. A comienzos de 1800 se le sumó la necesidad de construir fortalezas para proteger los territorios del sur ante posibles incursiones inglesas⁷².

La naturaleza militarizada de la colonización tuvo efectos económicos, sociales y políticos. Económicamente se desarrollaron incipientes industrias para el abastecimiento de las tropas⁷³. Incluso la ingeniería militar se vinculó a la guerra de Arauco y a la amenaza de flotas enemigas en el Pacífico⁷⁴.

⁷⁰ Álvaro Jara, *Guerra y sociedad en Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1981, p. 114.

⁷¹ *Ibid*, p. 132.

⁷² Juan Luis Ossa Santa Cruz, “La criollización de un ejército periférico, Chile, 1768-1810. *Historia*, N°43, Vol. II, julio-diciembre 2010, p. 414.

⁷³ Jara, *Op.Cit.* pp. 136-138; y Hernán Ramírez Necochea, *Antecedentes Económicos de la Independencia de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1967, p. 75.

⁷⁴ Biblioteca Nacional de Chile. “Ingeniería Militar durante la Colonia”. *Memoria Chilena*.

En ese contexto, amparados por un fuero similar al del estamento eclesiástico⁷⁵, el prestigio social y poder político de las elites estuvo tempranamente asociado a su participación en el Ejército o milicias (“una modalidad de instrucción militar para que los habitantes del Reino colaborasen con el ejército de línea, ante la eventualidad de ataques exteriores y [...], para defenderse de los aborígenes⁷⁶). Gracias a la frecuente compra de grados más de dos tercios de sus oficiales eran miembros de una particular “nobleza” local⁷⁷. Así se creó un grupo social privilegiado alejado de la población civil cuyos privilegios militares socavaron el prestigio de las autoridades civiles, debilitando de paso el prestigio del poder imperial⁷⁸. Clase, prestigio y poder se fundieron al interior de las instituciones castrenses.

El carácter militar de la colonia tuvo efectos culturales en la medida que el Estado y su monopolio de la fuerza coadyuvó a generar el sentido de nacionalidad chilena⁷⁹. Si bien esta afirmación exagera la función del Estado en el desarrollo de la nacionalidad, sí es correcto decir que Estado y nación se fueron desarrollando simultáneamente a través de recíprocas influencias, proceso en el cual el Ejército consolidó su rol de pivote en la construcción estatal y las guerras hicieron lo propio con el sentimiento de lo nacional⁸⁰.

En suma, bajo diversas modalidades las Fuerzas Armadas formaron parte del paisaje del poder.

II. ¿Cómo llegan las Fuerzas Armadas al día de hoy?

Las Fuerzas Armadas se han vinculado a la vida política a través de variadas experiencias, desempeñando diversos roles y ostentando diferentes paradigmas conceptuales. La coherencia/incoherencia entre estos elementos se puede observar en los cinco períodos que analizaremos a continuación.

1. De la Independencia a la profesionalización alemana. *Nacionalismo independentista*

El primer período, pre-moderno o proto profesional⁸¹, se caracterizó por un Ejército integrado por oficiales formados en el Ejército colonial y por ciudadanos/soldados y milicias que reclutadas forzosamente o no tenían poco o nada de profesionales⁸².

Su desarrollo hasta 1885 estuvo marcado por la ambivalencia y contradicción entre sus roles estatales en el desarrollo del Estado-nación y su doctrina en defensa de la soberanía y,

<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3522.html#bibliografia>

⁷⁵ Patricia Arancibia Clavel (Editora), *El Ejército de los chilenos 1540-1920*. Santiago, Biblioteca Americana, 2007, p. 59.

⁷⁶ Roberto Hernández Ponce, *Op. Cit.*, p. 58.

⁷⁷ Ossa, *Op. Cit.*, p. 437.

⁷⁸ Ferenc Fischer, *El modelo militar prusiano y las Fuerzas Armadas de Chile 1885-1945*, University Press, Hungría, 1999.

⁷⁹ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981, pp. 11-12.

⁸⁰ Gabriel Cid, “La nación bajo examen. La historiografía sobre el nacionalismo y la identidad nacional en el siglo XIX chileno”, *Polis*, Vol.11, N°32, agosto, 2012.

⁸¹ Carlos Maldonado, *El Ejército chileno en el siglo XIX. Génesis histórica del “ideal heroico”, 1810-1885*.

http://www.archivochile.com/Poder_Dominante/ffaa_y_orden/Sobre/PDffasobre0015.pdf

⁸² Joaquín Rodrigo Fernández Abara, “Los Orígenes de la Guardia Nacional y la Construcción del Ciudadano-Soldado. (Chile. 1823-1833)”, *Mapocho. Revista de Humanidades* N°56, Santiago, DIBAM, 2004, pp. 319, 322.

al mismo tiempo, su uso por grupos políticos tal como sucedió en las revoluciones de 1829, 1851, 1859 y la Guerra Civil de 1891⁸³. A este uso político se le sumó la existencia de una permanente deliberación en los cuarteles lo que reflejaba el bajo nivel de profesionalización de su contingente⁸⁴ el que se irá mejorando gradualmente.

Con todo, esa primitiva institución militar en lento proceso de profesionalización fue capaz de llevar a cabo acciones de fuerza estatal como la Independencia (1813-1818), la Expedición Libertadora del Perú 1820, la Guerra a Muerte (1819-1832), la conquista de Chiloé (1820-1826), la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), la Guerra del Pacífico (1879-1883), la guerra con España (1866) y la ocupación de la Araucanía (1861-1883). Las innovaciones tácticas que provocaron el desarrollo de la artillería e ingeniería militar transformaron lentamente a los militares en especialistas en el arte de la guerra⁸⁵.

La paulatina profesionalización castrense, débil en comparación con los ejércitos europeos, fue estimulada por los diversos gobiernos de la época: apertura de la Academia Militar (1817-1819⁸⁶), futura Escuela Militar; creación de una maestranza para la reparación del material⁸⁷; formación del Estado Mayor General del Ejército (1820) y del Cuerpo de Policía (1830) que separó las funciones militares de las castrenses; y apertura de la Escuela de Sargentos y Cabos (1845). Todas estas medidas, apoyadas principalmente por misiones francesas cuya influencia decayó con la derrota de Francia en la guerra franco-prusiana (1870), fueron creando las condiciones para un salto profesionalizante hacia fines de siglo.

Durante este período las Fuerzas Armadas lograron una relativa coherencia entre sus funciones estatales de soberanía nacional y su autoconcepción asentada en la imagen de brazo armado de la proyección de poder del Estado. Este *nacionalismo independentista* quedó resumido en palabras del General Manuel Baquedano cuando en 1890, en un homenaje en su honor, destacó que los triunfos militares en la Guerra del Pacífico habían sido posibles gracias a los soldados-ciudadanos, la estabilidad de las instituciones republicanas y el Estado de derecho⁸⁸, integrando estos elementos en un imaginario que conectaba la gesta *independentista* con el *nacionalismo* decimonónico.

En ese período las guerras y la centralización del poder oligárquico en Santiago previnieron el uso partidista de las Fuerzas Armadas -aunque no del todo, como se verá más adelante- y permitieron su progresiva profesionalización.

2. De la profesionalización alemana al retiro a los cuarteles. La *autonomía integracionista*

Después de la Guerra del Pacífico *pari passu* la crisis de la dominación oligárquica y la expansión de las ideas y reformas liberales⁸⁹, el Ejército –y en menor medida la Marina- fue

⁸³ Maldonado, *Op.Cit.*

⁸⁴ Al respecto Maldonado informa de 16 motines militares entre 1825-1829 y de un número igual de subversiones entre 1831-1837, situaciones vinculadas en muchos casos al no pago de salarios. *Ibid.*

⁸⁵ Arancibia, *Op.Cit.* p. 57.

⁸⁶ Reabierto entre 1831-1838; vuelta a reabrir en 1843-1876; y de 1878 a la fecha.

⁸⁷ Molina, *Op.Cit.*, p. 49.

⁸⁸ En: Alejandro San Francisco, “La deliberación política de los militares chilenos en el prelude de la guerra civil de 1891”. *Historia* N° 38, Vol. I, enero-junio 2005, p. 71.

⁸⁹ Iván Jaksic y Sol Serrano, “El gobierno y las libertades. La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX”, *Estudios Públicos*, N° 118, 2010.

adquiriendo una nueva autoimagen institucional gracias a una variedad de influencias ideológicas entre las que se cuentan el organicismo social⁹⁰, la geopolítica⁹¹, la creciente influencia en sus filas de la masonería⁹² y del corporativismo⁹³ (esto último estimulado por la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII)⁹⁴. El romanticismo decimonónico portado por la misión alemana jugó un papel central en esta reconfiguración doctrinaria. La *autonomía integracionista*, nuevo paradigma institucional construido con estos elementos, dio sustento ideológico a su intervención institucional directa e independiente en política contribuyendo así a debilitar el orden oligárquico⁹⁵.

La misión militar alemana

Al final de la Guerra del Pacífico las Fuerzas Armadas tenían una “educación militar anticuada” y requerían de una urgente modernización dada su “falta de espíritu de cuerpo”⁹⁶. El presidente Domingo Santa María vio la necesidad de reorganizar el Ejército y mejorar la instrucción de la oficialidad⁹⁷, por lo que en 1885 contrató instructores prusianos para modernizarlo.

La influencia germana quedó plasmada en la Academia de Guerra del Ejército (1886) y su ascendiente se extendió a la Escuela Militar y a la Escuela de Clases (1887). Siguiendo el modelo de la Academia de Guerra de Berlín, “en 1895 comienza la modernización del Ejército, tanto en su organización como en su instrucción. La influencia alemana, que ya se había hecho sentir con la llegada en 1886 del entonces ascendido a teniente coronel Emil Körner (1846-1920), pasó a ser decisiva con la contratación de más de treinta y seis jóvenes oficiales de esa nacionalidad destinados a la instrucción de las tropas y enseñanza en la Escuela Militar y Academia de Guerra”⁹⁸.

La misión alemana ejerció fuerte influencia modelando personal y profesionalmente a los oficiales de la Escuela Militar y de la Academia de Guerra⁹⁹. Después de la guerra civil de 1891 Körner pudo “prusianizar” el Ejército chileno, organizándolo como “la réplica exacta del ejército prusiano”¹⁰⁰. La influencia alemana fue de tal magnitud que incluso el propio

⁹⁰ Herbert Spencer, *The Study of Sociology*. New York, D. Appleton, 1874.

⁹¹ Julio C. von Chrismar, *Leyes que se deducen del estudio de la expansión de los estados*. Memorial del Ejército, N° 343, 1968.

⁹² Cristián Gazmuri, *El “48” chileno. Igualitarios, reformistas, masones y bomberos*. Santiago, Editorial Universitaria, 1999, p.171; y Carlos Vicuña, *La tiranía en Chile: libro escrito en el destierro en 1928*. Santiago, LOM, 2002, p. 220.

⁹³ Jorge Rojas Flores, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*. Santiago, Centro de Investigaciones Barros Arana, 1993, p. 52.

⁹⁴ El corporativismo en Europa y América Latina, en: Didier Musiedlak, *Les expériences corporatives dans l'aire latine*. Berna, Peter Lang, 2010.

⁹⁵ Agüero, Felipe. “Militares, Estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXII, N°1, 2002, p. 45.

⁹⁶ Frederick M. Nunn, “Emil Körner and the Prussianization of the Chilean Army: Origins, Process, and Consequences, 1885-1920”. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 50, N°2 (May, 1970), pp. 301, 302.

⁹⁷ Arancibia, *Op. Cit.*, p. 202.

⁹⁸ Alejandro San Francisco (Editor), *La Academia de Guerra del Ejército de Chile 1886-2006 ciento veinte años de historia*. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2006.

⁹⁹ Ver: Alberto Polloni, *Las fuerzas armadas de Chile en la vida nacional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1972.

¹⁰⁰ Frederick M. Nunn, *Yesterday Soldiers. European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. University of Nebraska Press, Lincoln, 1983, p. 103.

Körner se quejaba posteriormente que los chilenos habían hecho de su Ejército “la copia ciega de la estructura militar alemana”¹⁰¹.

Junto a la instrucción castrense, “los oficiales de la Academia de Guerra aprendieron de sus instructores alemanes más que pura ciencia militar [...] ayudaron a transformar al Ejército chileno de una simple fuerza de combate en una institución distinguida con un *élan* y espíritu de cuerpo”¹⁰². Al poco tiempo, “oficiales chilenos comenzaron a perfeccionar sus estudios en Alemania, con lo que [se] estableció un intercambio permanente por varios años”¹⁰³. En ese contexto, “los oficiales que regresaban de Alemania se convirtieron en verdaderos “germanófilos”¹⁰⁴. Los entonces capitanes Carlos Ibáñez, Marmaduke Grove y Bartolomé Blanche, alumnos de la Academia entre 1912-1917, se nutrieron de esa nueva visión castrense.

La misión alemana trasladó parte de su *Weltanschauung*. Alemania fue una de las cunas del romanticismo decimonónico. De hecho, Körner, hijo de un capitán retirado, había nacido en Wegwitz, en el distrito de Halle an der Saale (Merserburg, Sajonia, posteriormente incorporada a Prusia), lugar donde el *pietismo*, movimiento luterano subjetivo y anti racionalista, tuvo una de sus bases más fuertes constituyéndose en uno de los afluentes del romanticismo alemán. Su educación media la realizó en la Pietist Frankesche Stiftung zu Halle¹⁰⁵, e incluso su abuelo fue teólogo pietista en esa región.

La visión de mundo que fue transferida a los militares chilenos se caracterizaba por su énfasis en las emociones y la pureza de las intenciones; en el valor de la espontaneidad y la intuición; en la búsqueda de la aventura y el encuentro de todo lo fresco y vibrante; y en la convicción de que el ser humano era motivado por la búsqueda de la belleza y el amor por la acción¹⁰⁶. El mariscal prusiano Alfred Von Schlieffen –una “compleja mezcla de pietismo Hutterian y tradición militar prusiana”- establecía que “el Oficial de Estado Mayor deberá exteriorizarse poco, rendir mucho y *ser, más que parecer*”¹⁰⁷, siendo esta última frase integrada hasta el día de hoy a la heráldica de la Academia de Guerra del Ejército chileno.

A este romanticismo se le agregó una misión civilizadora a través de la cual, según Körner,

¹⁰¹ General de División Chileno Emil Körner, “El desarrollo histórico del Ejército chileno”, en: Patricio Quiroga y Carlos Maldonado, *El prusianismo en las fuerzas armadas chilenas*, Ediciones Documentas, Santiago, 1988, p.202. Una visión radicalmente diferente en: William F. Sater y Holger H. Herwig, *The Grand Illusion. The Prussianization of the Chilean Army*. Nebraska, University of Nebraska Press, 1999. Sater y Harwig concluyen que la misión Körner fue un fracaso militar, un éxito empresarial y que “los chilenos adoptaron los aspectos más superficiales de la cultura militar alemana; no absorbieron el ethos militar prusiano”, p. 3.

¹⁰² Nunn, “Emil Körner and the Prussianization of the Chilean Army”, *Op. Cit.*, p.309.

¹⁰³ René Millar Carvacho, “Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924”. *Historia* N°11, 1972-1973.

¹⁰⁴ Fischer, *Op.Cit.*, p.137. Carlos Ibáñez del Campo fue alumno de la Academia de Guerra pero no visitó Alemania.

¹⁰⁵ Sater & Herwig, *Op.Cit.*, p. 31. El propio Körner había recibido un grado en humanidades en 1866 antes de ingresar a un regimiento de infantería. Nunn, “Emil Körner and the Prussianization of the Chilean Army”, *Op. Cit.*, pp. 303, 309.

¹⁰⁶ Características del ideal romántico descritas en: Isaiah Berlin, *The Roots of Romanticism*. Princeton, Princeton University Press, 2001; y Alan Wolfe, *The Future of Liberalism*. Alfred A. Knopf, New York, 2009, p. 123, texto del cual hemos extraído la relación entre el romanticismo y política.

¹⁰⁷ Daniel Coetzee & Lee W. Eysturid (Editors), *Philosophers of War: The Evolution of History's Greatest Military Thinkers*. Praeger, California, 2013, p.467. Nuestras cursivas.

debía impulsarse la instrucción primaria militar obligatoria para formar hombres civilizados¹⁰⁸. Esta influencia trascendió los cuarteles y un decreto dictado el 19 de enero de 1889 estableció formación militar en todas las escuelas primarias sostenidas con recursos fiscales¹⁰⁹.

A su vez, Körner abogaba por una meritocracia castrense y recomendaba que el sistema de aceptación y adquisición de grados militares superiores sólo debía obtenerse vía ingreso a cursos de aspirantes¹¹⁰. De acuerdo a Bawden, “esto creó un patrón de movilidad social para los crecientes sectores medios. Los hijos de inmigrantes alemanes, franceses, ingleses y croatas pudieron entrar al Ejército o Marina sin conexiones políticas y ascender de acuerdo a su talento”¹¹¹, debilitando el dominio oligárquico.

En este nuevo marco cultural e institucional la búsqueda del alma nacional y la fundición de la institución armada con el ser nacional¹¹² se convirtieron para los oficiales del Ejército en una sola tarea; de allí la auto definición de las Fuerzas Armadas como representación intocada de la nacionalidad. Según Johann Gottfried von Herder, precursor del romanticismo alemán, la *profundidad del carácter* de cada nación, el *Volksgeist*, sería posible de aprehender gracias al *eiführung*, esto es, el sentir dentro del otro, la empatía. Esta unión esencial se realizaba en los cuarteles bajo la férrea dirección de una oficialidad germanizada y elitista que dirigía un contingente de extracción popular.

Los valores militares eran una alternativa a la secularizada civilización comercial y atraía con la misma fuerza con la que la Iglesia convocaba vocaciones religiosas. En el imaginario de los instructores alemanes se fundía el perfil romántico del soldado que aspiraba a encontrar y representar la esencia de su pueblo con la del constructor institucional que materializaba esa pulsión, tal como lo realizara el ejército prusiano en Alemania. En la práctica política del uniformado chileno esas influencias se expresaron en la convicción de que su rol profesional implicaba zambullirse en la política y tomar el control del poder para transformar al país, respondiéndole así al alma nacional.

De esta forma, el romanticismo alemán se unió al racionalismo masónico profesado por los líderes militares, al organicismo social y a la geopolítica que acompañó su formación castrense, y al corporativismo que impulsaron como alternativa a la criticada democracia liberal, dando lugar a un paradigma ideológico –la *autonomía integracionista*- y a una nueva autoimagen castrense que se materializaría en una propuesta de gobierno encabezada e implementada por las propias Fuerzas Armadas.

Efectos políticos: el “Nuevo Chile”

La politización de las Fuerzas Armadas antes de la revolución de 1891 se produjo a iniciativa de civiles, tanto de oposición como de gobierno¹¹³, lo que inevitablemente llevó a la ruptura de la unidad castrense. Sin embargo, el fin del conflicto fratricida no significó la

¹⁰⁸ Körner:11-12.

¹⁰⁹ Arancibia, *Op.Cit.* p.214.

¹¹⁰ Emil Körner, *El servicio militar moderno*, Imprenta de la Ilustración Militar, Santiago. 1889, p.19.

¹¹¹ John Richard Bawden, *Outlook of the Officers: Military Thought in Chile, 1960-1990*. A Dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in History. University of California Riverside, June 2009, p. 39

¹¹² José Morales Fabero, “La modernidad ilustrada: entre el idealismo alemán y el romanticismo”. <http://www.researchgate.net/publication/235962952>

¹¹³ Cfr. San Francisco, *Op.Cit.*, p. 45.

despolitización de las instituciones armadas. Las fracturas internas se profundizaron ahora escenificadas por la tensión entre generales y almirantes conservadores y la nueva generación progresista de oficiales germanizados¹¹⁴. Esta dio lugar a la formación de diversos grupos con reivindicaciones corporativas y políticas al interior de las Fuerzas Armadas, tales como la Liga Militar (1907/1910), la Sociedad del Ejército de Renovación (1919) y los Comités y Juntas Militares (1919 y 1924¹¹⁵), organizaciones todas que resistían las políticas oligárquicas y parlamentaristas de la época.

En 1924 el triunfo de los jóvenes oficiales¹¹⁶ bajo el liderazgo del coronel Carlos Ibáñez del Campo permitió a Arturo Alessandri Palma, una vez retornado del exilio, preparar una nueva constitución y consagrar el régimen presidencial, limitando las prerrogativas del Congreso para retrasar el presupuesto y recabar impuestos, eliminando la posibilidad de los parlamentarios para desempeñar roles ministeriales y separando la Iglesia del Estado. Así se materializó constitucionalmente la idea castrense de un Ejecutivo centralizador del poder y controlado por las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, en 1925, luego de la renuncia de Alessandri, Ibáñez –primero como ministro de Guerra en el gabinete del Presidente Emiliano Figueroa y posteriormente como Presidente de la República- llevaría a cabo los “principios revolucionarios” sintetizados en la formación del “Chile Nuevo”¹¹⁷. Asumiendo todo el poder creó el Banco Central¹¹⁸, el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, la Fuerza Aérea de Chile (FACH), la Contraloría General de la República, la Tesorería, la Superintendencia de Seguros, el Ministerio de Educación, las Cajas de Crédito Minero, Agrícola e Industrial y el Código del Trabajo¹¹⁹. Además, estableció los estatutos de la Universidad de Chile y de la Administración Pública¹²⁰, y en 1927 emprendió una importante reforma a la policía creando el Cuerpo de Carabineros. Las Fuerzas Armadas apoyaron este nuevo rol del Estado como regulador del mercado y promotor de la industrialización en la medida que fortalecía la estrategia militar del país¹²¹.

La cara represiva de la dictadura corporativa de Ibáñez (1927-1931), expresada en el “Congreso Termal”, se mostró en la censura de la prensa, la represión, el exilio y la ilegalización del Partido Comunista, desatando fuerzas contrarias que abogarían por la finalización de su mandato. Sumado a esto, la grave crisis económica asociada a la

¹¹⁴ Millán, *Op.Cit.*, p. 55.

¹¹⁵ Millán, *Op.Cit.*, p. 53.

¹¹⁶ “Esa conducta de los oficiales de Ejército fue única en la historia de Chile”. Frederic Nunn, “Military Rule in Chile: The Revolutions of September 5, 1924 and January 23, 1925”. *The Hispanic American Historical Review*, Vol.47, No.1 (February, 1967), p. 7.

¹¹⁷ Patricio Bernedo, “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo”, *Historia*, Vol.24, 1989, pp. 9-18.

¹¹⁸ Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes: U.S. Advisors, Investors, and Economic Reform in Latin America from World War I to the Great Depression*. Duke University Press, Durham, 1988.

¹¹⁹ Jornada laboral de 8 horas, supresión del trabajo infantil, el seguro obrero, protección ante los accidentes de trabajo, tribunales de conciliación y arbitraje, organización sindical industrial, sociedades cooperativas y la caja de empleados particulares.

¹²⁰ Incluía normar el comportamiento de los empleados públicos, la carrera funcionaria, los tipos de contrato existente, capacitación, jornada laboral, régimen previsional, entre otros aspectos, otorgando estabilidad a la carrera y el estatus diferenciado de funcionario público.

¹²¹ Crl. Mariano Navarrete, Subjefe del Estado Mayor del Ejército, “La Defensa Nacional”, diciembre 1917. *Memorial del Ejército*, N° 358, noviembre-diciembre 1970, pp. 151 y 155.

depresión de 1929 y de 1931 en Estados Unidos provocó movilizaciones sociales de estudiantes y profesionales que llevaron al régimen a su término. Los intentos posteriores de sus compañeros de armas, Bartolomé Blanche y Marmaduke Grove, de dar continuidad al reformismo ibañista con otras banderas no tuvieron el éxito esperado, volviendo el país a la competencia electoral en 1932.

El fracaso de esa experiencia político-militar replegó a las Fuerzas Armadas a la vida profesional pero sin contar con la dirección y apoyo de los gobiernos democráticos, los cuales dejaron su desarrollo “al garete”. No obstante, el resiliente paradigma de la *autonomía integracionista* encarnado en esa generación de oficiales se constituiría décadas después en el marco ideológico de la “doctrina de la seguridad nacional”.

3. La vuelta a los cuarteles. *La profesionalización segregada*¹²²

La reacción civilista después de la dictadura de Ibáñez y del golpismo de inicio de los años treinta se expresó en la afirmación constitucionalista que evitaría a las Fuerzas Armadas ser actores políticos autónomos o quedar dominadas por grupos civiles antagónicos. El militarismo había caído en el más profundo descrédito,¹²³ gracias a lo cual el civilismo constitucionalista encuadró a las Fuerzas Armadas despolitizándolas e impidiendo cualquier tentativa de movilización cívico-militar. Las milicias republicanas fueron la expresión política de masas de ese civilismo¹²⁴.

Constitucionalismo formal

El anti-militarismo y el civilismo del período se expresaron al interior de las Fuerzas Armadas bajo la forma del constitucionalismo castrense¹²⁵, eliminando de paso toda ideología “progresista” de la década anterior, principal causa de la crisis institucional que se expresó, por ejemplo, en la sublevación de la marinería en Coquimbo en 1931¹²⁶.

Esta profesión de fe constitucionalista se reactualizó después del *putch* nacista de 1938, de la asonada golpista de 1939¹²⁷ y del “complot de las patitas de chancho”¹²⁸ en 1948. Sin embargo, esta política -que logró aunar criterios en la mayoría de los partidos de la época-segregó a las Fuerzas Armadas de la vida nacional y su constitucionalismo se convirtió en forma carente de contenido.

El constitucionalismo para las Fuerzas Armadas fue formal en la medida que no las dotó de

¹²² Esta sección está basada en: Augusto Varas, Felipe Agüero, Fernando Bustamante, *Chile, democracia, fuerzas armadas*. Santiago, FLACSO, 1980.

¹²³ Cfr. Gral. Carlos Prats, "La Doctrina Schneider", *El Mercurio*, 5 noviembre 1972.

¹²⁴ Carlos Maldonado, *La Milicia Republicana: Historia de un ejército civil en Chile, 1932-1936*. Santiago, Servicio Universitario Mundial, Comité Nacional-Chile, 1988.

¹²⁵ Cfr. Gral. Pedro Vignola, Comandante en Jefe de la Primera División del Ejército, "Comunicación al Comandante en Jefe del Ejército", en: Fernando Pinto Lagarrigue, "*Crónica Política del Siglo XX*", Santiago, Editorial ORBE, 1972.

¹²⁶ Mayor Vicente Martínez, "La consistencia espiritual del Ejército; lo que acerca de ella evidencia la historia, y lo que es en el nuestro", *Memorial del Ejército*, noviembre -diciembre 1933, pp. 1582-1583.

¹²⁷ Carta del general Jorge Bari al Director de *La Opinión*, 10 de septiembre, 1938; y Vicealmirante Julio Allard Pinto. *La Hora*, 25 de agosto de 1939, p.4.

¹²⁸ Conspiración de oficiales y suboficiales ibañistas del Ejército y Fuerza Aérea, en septiembre de 1948, para derrocar al presidente González. Véase el trabajo de Joaquín Fernández sobre la materia: *El Ibañismo (1937-1952): Un Caso de Populismo en la Política Chilena*. Santiago: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.

una doctrina sobre su propio perfil corporativo que las vinculara al proceso democrático. La única forma como éstas podrían haberlo traducido en términos castrenses era despolitizándose, centrandose su desarrollo institucional en la profesionalización, evitando su expansión de roles, recuperando la disciplina, la verticalidad del mando y la modernización técnica. Sin embargo, en la medida que esta profesionalización no se nutrió de orientaciones proporcionadas por el poder civil, su desarrollo doctrinario y planes profesionales quedaron librados a su propia iniciativa. De esta forma su auto afirmación identitaria fue la respuesta adaptativa apta para generar un perfil corporativo institucional que las ubicara frente al Estado y sociedad.

A la orfandad doctrinaria de las Fuerzas Armadas se le sumaron restricciones presupuestarias. En el contexto de la política de industrialización sustitutiva de importaciones, en la disyuntiva “cañones o mantequilla” el Ejecutivo se inclinó por esta última. El deterioro de las condiciones materiales de las instituciones también se expresó en la reducción del nivel de vida de los uniformados.¹²⁹ El sentimiento de marginalidad que invadía al conjunto de las Fuerzas Armadas se vio agudizado, a su vez, por la precariedad de su sistema previsional.

Graficando el dramatismo de la situación interna un oficial de Ejército propuso resolver las limitaciones presupuestarias con el autoabastecimiento, experimentando modernos métodos de cultivo en granjas modelo¹³⁰.

La inorgánica respuesta estatal: la excepcionalidad como norma

Frente a la ausencia de política estatal hacia las Fuerzas Armadas y la merma de los recursos públicos asignados a Defensa, el Estado adoptó medidas inorgánicas, no relacionadas necesariamente con la tarea profesional, para resolver problemas salariales, habitacionales, de salud y equipamiento de las instituciones¹³¹. Las limitaciones salariales dieron por resultado, por ejemplo, la expansión de los beneficios de importación para las misiones militares en el exterior, forma indirecta de mejoramiento salarial sin aumentar el presupuesto fiscal de Defensa en moneda nacional; y una política de vivienda de excepción que construyó conjuntos habitacionales castrenses subsidiados por el Estado, los que segregaron aún más a las Fuerzas Armadas de la cotidianeidad social. Lo mismo ocurrió en el campo de la salud.

Ahora bien, paradójicamente estas respuestas estimularon la expansión de los roles de las Fuerzas Armadas al interior del Estado¹³²: ampliación de las funciones productivas de la Fábrica y Maestranzas del Ejército (FAMAE) (1936); participación de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Economía, en el de Telecomunicaciones, en la Oficina Meteorológica de Chile (1946), en la Junta de Aeronáutica Civil; fusión de la Escuela de la Marina Mercante con la Escuela Naval (1948); creación de la Fábrica Nacional de Aeronaves (1953); nuevas funciones de la Dirección del Litoral y de Marina Mercante

¹²⁹ Para mayo de 1947 el índice real de sueldos de los oficiales fue de 39,9 y de la tropa de 56,8. Diego Alonso, "Sueldos de la Armada y Costo de Vida", *Revista de Marina*, mayo-junio, 1947.

¹³⁰ Tte. Cnl. Octavio Cortés G., y Mayor Ramón Castro A., "Contribución a la solución de algunos aspectos del problema económico-social en el Ejército", *Memorial del Ejército*, marzo-abril, 1948.

¹³¹ Almirante Rodolfo Codina Díaz, "Ley Reservada del Cobre: conflicto e intereses a nivel interinstitucional", Valparaíso, abril de 2011.

http://www.acanav.mil.cl/agn/documentos/cinam/publicaciones/LEY_DEL_COBRE.pdf

¹³² Cfr. Augusto Varas, "La intervención civil de las fuerzas armadas", en: *Ibid.*

(1953) y el Departamento de Navegación e Hidrografía de la Armada (1954); presencia en la Comisión Chilena de Límites (1956) y en la Comisión Antártica (1958); creación de la Dirección de Aeronáutica (1960); participación de la Fuerza Aérea de Chile en la Línea Aérea Nacional (1960); creación de los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) (1960); participación de las instituciones armadas en materias de control de los servicios de electricidad, telecomunicaciones, correos y telégrafos en estados de excepción (1959-1960)¹³³; participación en la Comisión Chilena de Energía Nuclear (1965); dependencia castrense de la Dirección de Deportes y Recreación (1968); participación en el Consejo Nacional de Desarrollo (1971) y en el Comité Oceanográfico Nacional (1971).

Tal como posteriormente lo expresara el general Carlos Prats, las propias excepcionalidades generadas por los gobiernos del período como consecuencia de improvisadas políticas crearon “nuevos organismos de expansión de la estructura institucional, sin contar con un aumento proporcional de la planta [...] a costa del debilitamiento de las unidades combativas”¹³⁴.

Búsqueda de un perfil institucional

Ante su orfandad doctrinaria las Fuerzas Armadas se constituyeron en fuente de su propia doctrina. Sus primeras manifestaciones afirmaban que “en verdad el conocimiento que el público tenga de la Marina o de los problemas que la atañen, no es estrictamente un fundamento para la Doctrina naval, porque es ésta, quien debe formar la conciencia pública en asuntos navales”¹³⁵. Y desde el Ejército se establecía que “para que la Fuerza Armada pueda desarrollar su acción, es necesario que se la deje trabajar tranquila”¹³⁶. De esta forma, la corporación castrense se cerró en sí misma determinando el tipo de funciones frente al resto de la sociedad y el Estado.

En este contexto reaparecieron las idealizaciones de su papel y se reeditó la idea de ser la institución rectora del acontecer social y expresión máxima de las virtudes cívicas. Las Fuerzas Armadas eran la mejor “escuela democrática” por no existir en ellas “diferencias de castas y fortunas”. En la medida que el ideal democrático se expresaba de manera perfeccionada en las instituciones armadas ellas serían las instituciones más aptas para rescatar el ser nacional. Así, se afirmaba que las Fuerzas Armadas “son responsables de la eficiencia cívica, patriótica y combativa de la nación”¹³⁷, convirtiéndose nuevamente en expresión intocada del alma nacional.

Esta expansión se trató de legitimar gracias al trabajo educacional de las instituciones¹³⁸, adquiriendo relevancia el Servicio Militar del Trabajo¹³⁹. De ese modo, las instituciones

¹³³ Ver: Hugo Frühling, "Fuerzas Armadas, orden interno y derechos humanos", en: Hugo Frühling, Carlos Portales y Augusto Varas, *Estado y Fuerzas Armadas en el Proceso Político Chileno*. Santiago, FLACSO, 1982.

¹³⁴ Gral. Carlos Prats, *Memorias*. Santiago, Pehuén, 1985, p. 568.

¹³⁵ Capitán de Fragata, Julio Santibáñez, "Fundamentos para nuestra doctrina naval", *Revista de Marina*, Tomo XLVIII, N° 449, agosto 1932, p. 554.

¹³⁶ General de Brigada, Horacio Arce Fernández, Director de la Academia de Guerra, “La Fuerza Armada y la seguridad nacional”, *Memorial del Ejército*, marzo-abril, 1957.

¹³⁷ Mayor, Víctor Molina Pino, “El ejército y su función social de acuerdo con la necesidad de capacitar al individuo en un oficio, que le permita desempeñarse en forma más eficiente al ser restituido a la sociedad civil”. *Memorial del Ejército*, septiembre -octubre, 1935.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Mayor Benjamín Videla V., "La intervención del Ejército en obras de beneficio público". *Memorial del Ejército*, septiembre-octubre 1947.

armadas no serían vistas como una carga para el resto de la sociedad.

La Guerra Fría y la hegemonía militar estadounidense

En ese vacío doctrinario las Fuerzas Armadas encontraron su perfil institucional bajo la influencia profesional e ideológica estadounidense¹⁴⁰, la que se materializó en la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) y del Programa de Ayuda Militar (PAM, 1952), el que transfirió armamento y capacitación profesional¹⁴¹.

El TIAR y el PAM se correspondieron a nivel global con la Guerra Fría y, a nivel local, con la represión de la izquierda, dictándose en 1948 la Ley de Defensa Permanente de la Democracia que ilegalizó las actividades del Partido Comunista y excluyó a sus miembros de la vida política¹⁴². Así, la política estadounidense respecto de las Fuerzas Armadas chilenas pronto produjo sus frutos: “los intereses patrios, que son también los intereses Norteamericanos (sic), precisan ser resueltos con ayuda del fuerte. El Panamericanismo significa pan, unión, simpatía de hechos; de otra manera es sólo una palabra de una lengua muerta”¹⁴³.

Con ello, se ligaron los procesos de profesionalización y modernización bélica con los desarrollos doctrinarios que se le adecuaron. En la medida que la Guerra Fría proyectó a las Fuerzas Armadas chilenas al terreno del enfrentamiento político, ideológico y militar que se desarrollaba en el plano internacional, ellas fueron moldeadas consecuentemente de acuerdo al carácter político e ideológico que adquirió la tensión bélica de la época. La toma de posiciones al lado de los Estados Unidos en un contexto de Guerra Fría bipolar significó una militante postura antisoviética y anti-comunista, la que no pasó desapercibida a los mandos institucionales¹⁴⁴.

Una de las consecuencias de esta inserción castrense en la Guerra Fría fue la importación de los conceptos de “guerra total” y “frente interno”, los que adquirieron carácter de doctrina a partir de la publicación en el *Memorial del Ejército* de dos artículos firmados por el Estado Mayor General del Ejército: la “Seguridad Nacional, función de gobierno” y “La Nación y su defensa”. En ellos la guerra era definida como una cuestión política que no competía exclusivamente con las instituciones armadas sino que concernía al gobierno tanto en la paz como en la guerra¹⁴⁵.

Para las instituciones armadas los elementos básicos del “frente interno”¹⁴⁶ incluían las “quintacolumnas” locales identificadas con los partidos comunistas que coordinaban su

¹⁴⁰ Edwin Lieuwen, "The changing role of the armed forces: An analysis", en Robert D. Tomasek (Editor) *Latin American Politics*. Anchor Books, New York, 1966.

¹⁴¹ Tte. Cnl. Daniel A. Raymond, "Reflexiones sobre el Programa de Ayuda y Defensa Mutua", *Military Review*, August, 1955.

¹⁴² Cfr. Carlos Huneeus, *La guerra fría chilena: Gabriel González Videla y la ley maldita*. Random House Mondadori, Santiago, 2009.

¹⁴³ Teniente Coronel Julio Campo Sepúlveda, "Consideraciones sobre el panorama político-estratégico mundial", *Memorial del Ejército*, septiembre-octubre, 1950.

¹⁴⁴ Cfr. Capitán de Navío, Hernán Cubillos Leiva, "La defensa naval del continente", *Revista de Marina*, julio-agosto, 1950, y Teniente Coronel Julio Campo Sepúlveda, "Consideraciones sobre el panorama político-estratégico mundial", *Memorial del Ejército*, septiembre-octubre, 1950.

¹⁴⁵ Mayo-junio, 1949; julio-agosto, 1949.

¹⁴⁶ Hans Morgentau, *La lucha por el poder y la paz*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963. Primera edición para las Fuerzas Armadas latinoamericanas en 1948.

estrategia anticapitalista a nivel internacional: “En la concepción estratégica rusa, las quintacolumnas son trascendentales. Coordinada a las empresas de las fuerzas armadas del Oriente, gestan y provocan serias conmociones internas en los países del grupo occidental, que dañan el esfuerzo bélico y obligan a mantener verdaderos ejércitos movilizados, con misión policial”¹⁴⁷. Así, se justificaba militarmente una nueva expansión de roles hacia el orden interno.

Recién inaugurada la segunda administración de Ibáñez, en noviembre de 1953, se enviaron dos proyectos de ley al Congreso sobre Seguridad Nacional y Movilización Nacional¹⁴⁸, los cuales, aunque no prosperaron, evidenciaron el intervencionismo político latente de las Fuerzas Armadas y su inveterada tendencia a la expansión de roles. Incluso se propuso ampliar la deliberación castrense¹⁴⁹.

Tal era la orfandad de las Fuerzas Armadas en materia doctrinaria y política que en 1957 ellas demandaban un “Estatuto de la Fuerza Armada”¹⁵⁰.

4. Las Fuerzas Armadas y el golpe militar. *La seguridad nacional*

La ausencia de una dirección civil democrática sobre las Fuerzas Armadas, su doctrina y su profesionalización cobró un alto precio con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. Desde la perspectiva de la relación Fuerzas Armadas-política este fue producto de la combinación de sus desarrollos doctrinarios, tanto autónomos como inducidos externamente, así como de las políticas y presiones que sobre ellas desplegaron actores nacionales y extranjeros.

Un primer elemento de contexto fue la quiebra de hecho del sistema hemisférico de seguridad y, desde la perspectiva estadounidense, la expansión del castrismo¹⁵¹ en la región.

En segundo lugar, contrariamente a la política integracionista del gobierno demócratacristiano en la década de 1960, los países vecinos aumentaron su gasto militar y aprovisionamiento bélico, no así Chile.

En tercer término, las Fuerzas Armadas asumieron la doctrina de seguridad nacional como doctrina institucional¹⁵² a partir de la idea de guerra total y frente interno, nociones sustentadas en el pensamiento geopolítico, el organicismo social y el corporativismo político.

Para dar coherencia al conjunto de las actividades nacionales la coordinación de estos frentes en la guerra y en la paz requería la presencia de los uniformados en todas aquellas instancias de toma de decisiones que involucraran algún aspecto de la defensa nacional. El

¹⁴⁷ Campo, *Op.Cit.*

¹⁴⁸ *Boletín del Senado* 15.657. Sobre sus fundamentos, Cfr. General de Brigada (R), Guillermo López Larraín, “Problemas de la defensa nacional”, *Memorial del Ejército*, enero-febrero, 1953; y del mismo autor: “Nuestra seguridad nacional”, *Ibid.*, julio-agosto, 1954.

¹⁴⁹ Capitán Fernando Montaldo Bustos, “Ningún cuerpo armado puede deliberar”, *Memorial del Ejército*, julio-agosto, 1953.

¹⁵⁰ General de Brigada, Horacio Arce Fernández, Director de la Academia de Guerra del Ejército, “La fuerza armada y la seguridad nacional”, *Memorial del Ejército*, marzo abril, 1957.

¹⁵¹ Gabriel Gaspar, *Guerrillas en América Latina*. Nueva Serie, FLACSO-Chile, 1997.

¹⁵² José Comblin, “La doctrina de la seguridad nacional”, Vicaría de la Solidaridad, *Dos ensayos sobre seguridad nacional*. Santiago, 1977.

esfuerzo bélico se convirtió así en el elemento organizador del conjunto de las prácticas. De esta forma, se intentaba legitimar la expansión y el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la definición de tales metas y se aducía como imperiosa su intervención cuando éstas no se estuvieran cumpliendo.

Esta doctrina fundamentó un corporativismo jerarquizado que privilegiaba a las Fuerzas Armadas y a su función por encima de las otras corporaciones, mostrando la profunda crisis ideológica del Estado democrático-liberal frente a ellas.

Esas fueron las *condiciones necesarias* para la reaparición de las Fuerzas Armadas como actor político autónomo, como sucedió en el mes de octubre de 1969 cuando el general Roberto Viaux y sus seguidores se acuartelaron en el regimiento Tacna de Santiago¹⁵³. Esa insurrección fechó el fin del espejismo constitucionalista castrense.

La repolitización de las Fuerzas Armadas

Esos desarrollos castrenses convergieron con la crisis política nacional y el posicionamiento de los principales actores en ella –incluyendo al gobierno de Estados Unidos¹⁵⁴–, creándose las *condiciones suficientes* para el golpe militar.

Para la derecha las Fuerzas Armadas eran un actor político clave dada su “vocación, escuela de patriotismo”, el lugar del Estado donde la unión entre éste y el pueblo se realizaba de forma no contaminada. Eran el “verdadero baluarte de la chilenidad”, “incontaminada por la política”¹⁵⁵.

Convergiendo con la doctrina de la seguridad nacional, el programa político del reunificado Partido Nacional (PN), “La Nueva República” (1970), propuesta alternativa a las reformas estructurales del gobierno demócratacristiano, abogaba por el enfrentamiento de la subversión como forma de guerra¹⁵⁶.

Esa política hegemonizó a la oposición anti Unidad Popular por lo que con posterioridad al paro de octubre de 1972 los gremios empresariales decididamente establecieron que: “corresponde [...] a tres fuerzas fundamentales asumir *un papel decisivo en la nueva organización política y social*. Ellas son: los partidos que estén dispuestos a construir y no a provocar el caos; las Fuerzas Armadas cuya acción *es indispensable para restablecer la disciplina y la eficacia e impulsar el progreso*; y el poder gremial, que constituye la palanca del desarrollo y el factor de cohesión de la comunidad nacional”¹⁵⁷.

Finalmente, el PN declaró la ilegalidad del Ejecutivo¹⁵⁸. El conato de insurrección militar doce días después en el Regimiento de Blindados en Santiago mostró que el llamado a la ilegitimidad del gobierno era la forma más eficaz para detonar las presiones acumuladas al

¹⁵³ Cfr. Brian Loveman y Elizabeth Lira, *Las ardientes cenizas del olvido: vía chilena de reconciliación política, 1932-1994*. Santiago, LOM, 2000, pp. 302 y siguientes.

¹⁵⁴ Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Senado de los Estados Unidos: *Alleged United States involvement in Assassination Plots in Five Foreign Countries*; y *Covert Action in Chile, 1963-1973*, Washington, 1975; y Peter Kornbluh, *The Pinochet File*. New York, The New Press, 2003.

¹⁵⁵ Mario Arnello, *Proceso a una Democracia. El pensamiento político de Jorge Prat*. Santiago, Talleres Gráficos El Imparcial, 1960, pp. 299-300.

¹⁵⁶ Partido Nacional, *La Nueva República*. Santiago, Impresora Planet, 1970, p. 89.

¹⁵⁷ Jorge Fontaine, "Intervención en cadena radial", 13 de marzo, 1973. El énfasis es nuestro.

¹⁵⁸ "Declaración del Partido Nacional", *El Mercurio*, 17 de junio de 1979. El énfasis es nuestro.

interior de las Fuerzas Armadas durante esos tres años. Llamado que finalmente tuvo eco en la Democracia Cristiana, después del cambio de su dirección nacional¹⁵⁹, sumándola así a la política del derrocamiento.

La política de Allende y de la Unidad Popular

Frente a esa política ni el presidente Allende ni la Unidad Popular tuvieron una propuesta unitaria capaz de desarticular la política de la derecha en las Fuerzas Armadas, existiendo dos tipos polares de concepciones frente a estas. Una, veía a las Fuerzas Armadas sólidamente subordinadas constitucionalmente al poder civil. Este era el discurso del presidente Allende, seguido de cerca por el Partido Radical y el MAPU-OC¹⁶⁰. La otra, subrayaba su carácter de brazo armado de la burguesía y la necesidad de su contención por la fuerza popular armada y su radical transformación en la perspectiva de un proyecto socialista, expresada respectivamente por el Partido Comunista¹⁶¹ y Socialista¹⁶², más el MAPU e Izquierda Cristiana.

Estando el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial en contradicción entre sí¹⁶³, la generación de los generales constitucionalistas -René Schneider, Carlos Prats, Mario Sepúlveda, Guillermo Pickering, entre otros muy pocos- quedó aislada al interior del alto mando¹⁶⁴ y su constitucionalismo real fue incapaz de contener el golpismo al interior de las instituciones castrenses. La inclusión de la minoría constitucionalista del alto mando castrense en el “gabinete militar” terminó por aislarlos de sus subordinados facilitándole al sector golpista el acceso al poder institucional¹⁶⁵.

Esto quedó dramáticamente establecido en la carta de renuncia del general Carlos Prats, en la que pedía al Presidente Allende: poner orden en sus filas, llegar a un acuerdo con respecto a la indemnización del cobre y con la Democracia Cristiana. Puntualizaba que si no se conseguía ninguna de ellas el gobierno tenía sus días contados¹⁶⁶. Al no concretarse estos tres puntos y con un gobierno derrotado políticamente el golpe militar era inminente.

Así, hegemonizadas por el golpismo y argumentando estar cumpliendo con un mandato superior al otorgado por la Constitución, las Fuerzas Armadas iniciaron un largo período dictatorial en el cual se violaron masiva y sistemáticamente los derechos humanos y se organizaron acciones terroristas en contra de chilenos en otros países¹⁶⁷.

5. Las Fuerzas Armadas en dictadura

La dictadura militar no fue propiamente un gobierno de las Fuerzas Armadas ya que no

¹⁵⁹ Augusto Varas, *La dinámica política de la oposición durante la Unidad Popular*. Santiago, Fundación Equitas, 2014.

¹⁶⁰ “Primer Mensaje al Congreso Pleno”, p.113.

¹⁶¹ Eduardo Labarca, *Corvalán, 27 horas*. Quimantú, Santiago, diciembre 1972, pp. 115-116.

¹⁶² Pablo Santillana, *Chile, Análisis de un año de gobierno militar*, Prensa Latinoamericana, Buenos Aires, 1974, p. 435.

¹⁶³ Susana Bruna, *Chile: la legalidad vencida*. México, Editorial Era, 1976, capítulo 4.

¹⁶⁴ "Documento de síntesis de las respuestas de dos oficiales superiores del Ejército de Chile (20-24 septiembre, 1973)", *Estrategia*, septiembre-octubre, 1973, N° 24, p. 56.

¹⁶⁵ En 1972 el presidente Allende nombró al general Carlos Prat como ministro del Interior; al contraalmirante Ismael Huerta en Obras Públicas y Transportes, y al general de Aviación Claudio Sepúlveda en Minería.

¹⁶⁶ Carlos Prats, *Op.Cit.*

¹⁶⁷ Kronbluh, *Op.Cit.* capítulo 6.

ejercieron ese rol en cuanto instituciones a cargo del Ejecutivo durante todo ese período. El poder se centralizó en la persona del comandante en jefe del Ejército, general Augusto Pinochet, y las transformaciones estructurales implementadas finalmente no fueron tributarias de su doctrina corporativa sino del neoliberalismo de los “Chicago boys”¹⁶⁸.

Régimen y gobierno militar

Un primer problema que resolvió el mando militar insurreccional fue la subordinación del conjunto de las Fuerzas Armadas y Carabineros al Ejecutivo/alto mando del Ejército. Este fue el núcleo de dirección que controló durante esos años los procesos castrenses, políticos y sociales.

El inicial “cuoteo” corporativo en el Estado, en el que cada rama castrense dirigía una parte del Ejecutivo, terminó pronto dando paso a un retraimiento de las Fuerzas Armadas en cuanto *instituciones* de la gestión directa del Estado. En 1976 la proporción de ministerios dirigidos por uniformados disminuyó y, más importante, se perdió la *gestión institucional* de cada sector en la administración pública. En efecto, el primer gabinete de 1973 tuvo un 27% de civiles, contra un 77% de los mismos en agosto de 1985¹⁶⁹. De esta forma, más que administradoras del Estado y conductoras del gobierno las Fuerzas Armadas fueron *soporte* del mismo, pilar del *régimen* militar, sin administrar el Estado ni gobernar directamente.

El nuevo poder político de las Fuerzas Armadas, los aumentos presupuestarios y salariales y la mayor demanda por acceder a sus institutos tuvo como efecto la recuperación de la imagen de la profesión militar, moldeando una institución con una nueva conciencia de sí misma. Esa nueva realidad sociocultural de los uniformados, sus familiares y círculos sociales concéntricos permitió -junto a la posibilidad de una confrontación militar externa y una “guerra” interna- elevar sustancialmente su autoimagen y aceptar los aspectos menos gratos de su segregación del Estado bajo hegemonía del Ejecutivo/alto mando.

Sin embargo, en la medida que las Fuerzas Armadas abandonaron sus posiciones de dirección del Estado, las orientaciones iniciales -más cercanas a la *autonomía integracionista*- abrieron paso a una gestión neoliberal impidiéndoles fundar un nuevo orden social y político basado en esos valores castrenses. Inicialmente la dictadura había priorizado la represión a la oposición y la disidencia de izquierda -que pronto incluyó a las de centro-, y proclamado su intención de crear un orden social fundamentado en los valores e ideales castrenses de armonía entre capital y trabajo, así como en la ausencia de conflictos sociales de significación. Estas políticas se intentaron llevar a cabo por los gabinetes “populistas” en que participaron, por ejemplo, ministros como los generales Oscar Bonilla (Ejército), Nicanor Díaz y Fernando Matthei (FACH). Sin embargo, la posterior marginación relativa de las Fuerzas Armadas de las posiciones de gestión gubernamental impidió que pudieran realizar tal obra.

Esta peculiar posición respecto del poder político posibilitó la mantención de la verticalidad del mando y el dominio del Ejecutivo/alto mando, sin que las diferencias en torno a políticas gubernamentales erosionaran la base de mantención del mismo, ni se desgastara en alcanzar costosos acuerdos inter-ramas. Esta situación quedó sancionada en 1978 con la salida del

¹⁶⁸ Juan Gabriel Valdes, *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

¹⁶⁹ Teresa Rodríguez, "Elites políticas: los ministros de Estado", trabajo presentado al I Congreso Chileno de Sociología, Santiago, 1984; y Carlos Huneeus, *El Régimen de Pinochet*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2000.

dísculo alto mando de la FACH.

En la medida que las instituciones armadas se distanciaron del gobierno permitieron que la dirección de las reformas sociopolíticas y económicas pasara a manos de civiles neoliberales, recibiendo los militares más estatistas su más categórica derrota política e ideológica profundizando su segregación social. Los privilegios institucionales e individuales que las diferenció del resto de la población (salud y previsión, por ejemplo) y la violación masiva de los derechos humanos¹⁷⁰ institucionalizaron su excepcionalidad y agudizaron la fisura civil-militar, lo que las llevó a sacrificar el elemento más importante en su definición del ser institucional; tal era la supuesta íntima vinculación con la nación. El papel que finalmente jugaron las Fuerzas Armadas, más que responder al alma nacional, fue ser funcional a la implantación del neoliberalismo por un reducido núcleo de dirección civil-militar en el país.

Asegurado el dominio del general Pinochet sobre el conjunto de las Fuerzas Armadas, en 1978 y en pleno proceso de segregación de éstas respecto del Estado y la sociedad, sus apoyos civiles intentaron institucionalizar el régimen (a través de la Constitución de 1980), restringiendo la discrecionalidad del Ejecutivo/alto mando y redefiniendo la posición de las instituciones armadas de acuerdo a la nueva realidad.

En ese marco, la Junta Militar se constituyó en Poder Legislativo autónomo, pero al separar la función legislativa de la ejecutiva se creó el espacio para una mayor autonomía de las ramas castrenses frente al Ejecutivo/alto mando. Tal situación coincidió con la disminución de tensiones con Argentina, Bolivia y Perú, por lo cual los altos mandos institucionales pudieron dedicar mayor tiempo a su tarea política. En esas condiciones el Ejecutivo/alto mando se vio compelido a asegurar la subordinación de las Fuerzas Armadas evitando que estas fueran un efectivo contrabalance a su gestión personal. Para alcanzar este nuevo nivel de dominación profundizó la manipulación del proceso de ascensos y retiros privilegiando la lealtad *personal* al titular del Poder Ejecutivo.

Si bien el triunfo del NO en el plebiscito de 1988 canceló la posibilidad de proyección del régimen por ocho años más, el fin de la dictadura tuvo un significado especial para las Fuerzas Armadas. Su derrota evidenció la vacuidad de su imaginario institucional decimonónico pseudo romántico como expresión intocada del alma nacional. Su total fracaso en transformar al país de acuerdo a su diseño político corporativo las puso nuevamente frente a la tarea de redefinir su doctrina y postura institucional frente al Estado y la sociedad.

6. Democratización I

La búsqueda de un nuevo sentido institucional castrense post dictadura se dio en un cambiante y tenso escenario de gradual democratización política y social. Entre 1990 y 2000 las nuevas visiones institucionales que habían comenzado a germinar enfrentaron varios obstáculos de importancia: la falta de una política explícita de defensa; la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (LOC) y la ley de amnistía, normas constitucionales que impedían el control civil sobre las instituciones; la permanencia del general Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército hasta 1998 y como senador vitalicio hasta 2002; y la inconsistencia democrática de la derecha.

¹⁷⁰ Elizabeth Lira, “Algunas Reflexiones a Propósito de los 40 Años del Golpe Militar en Chile y las Condiciones de la Reconciliación Política”. *PSYKHE*, 2013, Vol. 22, 2, 5-18.

La política de defensa

Si bien el Programa de Gobierno en su parte “Fuerzas Armadas y Defensa” contenía claros lineamientos para el sector, la coalición centro-izquierdista Concertación de Partidos por la Democracia mostró grandes dificultades para consensuar una política hacia las Fuerzas Armadas y su adecuación al nuevo sistema de relaciones estatales y societales.

Confundiendo la aproximación a estas en cuanto actores políticos con una política de defensa cometieron el error de pensar que la solución a los problemas de la democratización del país resolvería en forma mecánica los temas castrenses.

Ante este déficit y dada la urgencia de nuevas iniciativas institucionales las Fuerzas Armadas tomaron la iniciativa formulando sus propias respuestas, sumando recursos de poder en su resistencia al control civil. Las políticas autónomas en materia de modernización del Ejército (Plan Alcázar), Mar Presencial y Océano-política¹⁷¹, proyección aéreo-espacial, e industria militar, fueron expresivas de esa situación.

La LOC y las normas constitucionales

La LOC de las Fuerzas Armadas fue el marco legal que trató de protegerlas de supuestas políticas anti militares de la Concertación¹⁷². Así, en el período transicional de octubre de 1989 a marzo de 1990, con posterioridad a la reforma constitucional de 1989, la administración militar saliente y los representantes del Presidente electo trabajaron durante diciembre de 1989 y enero de 1990 en una propuesta de reforma en dos comisiones. La primera, integrada por los representantes plenipotenciarios del Partido Renovación Nacional (RN)¹⁷³, que tenía como propósito adecuar las propuestas al consenso Concertación-RN que se iba gestando. La segunda, trabajando directamente con el ministro Secretario General de la Presidencia, Carlos Cáceres, y el jefe del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) del Ejército, general Jorge Ballerino, en los temas previamente acordados con RN. Sin embargo, tal como lo señaló el dirigente de RN 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”¹⁷⁴. Y, tal como la administración saliente no respetó los acuerdos alcanzados, generando la imagen de que estos eran totales, RN tampoco lo hizo cuando el Presidente Aylwin, en marzo de 1992, envió el proyecto de reforma a esa LOC. En ese momento RN ya había sido incorporado a la oposición dura.

La permanencia del general Pinochet

Durante los primeros años del gobierno de transición se generalizó al interior de las Fuerzas Armadas la apreciación de que el Ejecutivo estaba yendo más allá del “pacto transicional” y de su política de contención del general Pinochet, no aceptando su permanencia en el mando - y, por extensión, la del almirante Jorge Martínez, comandante en jefe de la Armada- y que usaba argumentos relativos a los derechos humanos para sacarlo del cargo. El precio de esa

¹⁷¹ Almirante Jorge Martínez Busch, *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993.

¹⁷² Felipe Agüero, “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, N°2, 2003.

¹⁷³ Constituida por Carlos Raymond, Miguel Luís Amunátegui y Ricardo Rivadeneira.

¹⁷⁴ 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.

“confusión o malentendido”¹⁷⁵ en el manejo político del tema fue la pérdida de posiciones en cada uno de los enfrentamientos con Pinochet, tal como se pudo apreciar con ocasión del “ejercicio de enlace”, el “boinazo” y la respuesta militar al Informe Rettig.

En suma, en los cortos cuatro años del primer gobierno de la Concertación, el campo de la acción democratizadora hacia las Fuerzas Armadas quedó fuertemente limitado por la ausencia de instrumentos y medios legales disponibles para realizarla. Por su parte, entre 1990 y 1994 la coalición civil-militar opositora bloqueó todo intento de encontrar soluciones eficientes a los principales problemas heredados de la violación masiva a los derechos humanos e iniciar un efectivo proceso de democratización castrense.

La política del Presidente Frei y su ministro de Defensa, Edmundo Pérez, entre 1994 y 1998, intentó cambiar las relaciones civiles-militares observadas hasta ese momento. De una política de contención, característica de la administración anterior, se pasó a una política de recomposición de vínculos. Uno de los factores que podría haber motivado ese cambio se encontraría en la necesidad de superar las tensiones y desencuentros civiles-militares que se observaron durante el gobierno del padre del Presidente Frei, manifestadas en el “Tacnazo” de octubre de 1969¹⁷⁶.

Esa política se caracterizó por definir el rol del ministro de Defensa como “escudo protector”. Según Gonzalo García, esa autodefinición afirmaba la necesidad de “gobernar con el sector y no contra o frente a él”. Al mismo tiempo, “era un ‘escudo’ porque todas las decisiones del sector estaban cristalizadas por el sello de la decisión ministerial”, no como en el caso del ministro Rojas, el que tenía un canal paralelo de gestión establecido entre el ministro Enrique Correa y el general Jorge Ballerino. Este liderazgo sustantivo se habría visto ayudado por la “sintonía personal” existente entre el ministro Edmundo Pérez y el general Pinochet. Esa buena relación se manifestó en una política sensible hacia las demandas de los uniformados, política que es resumida por García:

“En el ámbito ministerial u organizacional todo pasaba por fortalecer las capacidades técnicas y políticas del Ministerio de Defensa sobre la base de desarrollar una burocracia civil integrada con una asesoría militar de carácter más permanente. Ello implicaba un reestudio de las funciones del Estado Mayor de la Defensa; de la reactivación y reenfoque del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena) y de la Junta de Comandantes en Jefe; de la apertura de espacios para funcionarios políticos y expertos civiles; un fortalecimiento académico, investigativo y tridimensional de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe); un rediseño político de las Subsecretarías Ministeriales y un reexamen de las funciones financieras del Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Este objetivo es de largo plazo y durante la gestión del Ministro Pérez se avanzó en desarrollar prácticas de integración entre asesores civiles y el Estado Mayor de la Defensa; en funcionalizar las Subsecretarías asignándole informalmente tareas de ejecución y seguimiento sobre determinados procesos, como la función

¹⁷⁵ Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997, pp. 408-410.

¹⁷⁶ Esto es negado por Gonzalo García, jefe de gabinete del entonces ministro de Defensa: “Un factor adicional y que la prensa ‘investigativa’ se encargó de reafirmar abusiva y livianamente -o sea haciendo profesionalmente su trabajo de toda la vida- fue la carga que podía tener el presidente Frei Ruiz-Tagle respecto de la deficitaria relación que tuvo el presidente Frei Montalva con las FF.AA. durante la década de los sesenta”. Gonzalo García, “Programa y diseño original”, en Varios autores: *Chile: Política de Defensa 1994-1998. La gestión Pérez Yoma* (Manuscrito).

internacional de la defensa o el desarrollo de la ciencia y tecnología en defensa, la reactivación de las tareas de Consusena y la Junta de Comandantes así como el ciclo de evaluación de la Apreciación Global Político-Estratégica y la renovación significativa de la Anepe. Sin embargo, todos estos logros debiesen cristalizar en una estructura orgánica diferente del Ministerio y acabar con el baldón de ser el único Ministerio que carece de una estructura legal de soporte"¹⁷⁷.

El precio de esas nuevas relaciones con las Fuerzas Armadas fue limitar las expectativas democratizadoras. Así, el proyecto de reforma a la LOC que el gobierno envió al Congreso en agosto de 1995 mostró una nueva autolimitación del Ejecutivo al proponer restaurar la prerrogativa presidencial de llamar a retiro a los uniformados pero restringida sólo a los generales.

Igualmente, honrando el “pacto de la transición” la investigación que el Consejo de Defensa del Estado (CDE) y la Cámara de Diputados reiniciaron sobre el caso de los “Pinocheques” finalizó cuando el presidente de la comisión investigadora de la Cámara, diputado Jorge Schaulson, dio por terminada la investigación. El 26 de julio de 1998 el CDE a petición pública del Presidente Frei cerró el caso. El “pacto” volvió a aparecer durante la acusación constitucional contra Pinochet en 1998, cuando una gran parte de la coalición concertacionista se esforzó por impedir su aprobación logrando éxito en votación secreta por 62 votos contra 52 y una abstención. Durante la crisis creada por el viaje y detención de Pinochet en el Reino Unido en octubre de 1998 este tema alcanzó mayor relevancia dividiendo las opiniones concertacionistas respecto de la jurisdicción de las cortes españolas para juzgarlo.

Finalmente, los esfuerzos por redefinir las relaciones entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas poniéndolas en un nivel de armonía y amistad tuvieron un abrupto giro con la renuncia del ministro Pérez producto del rechazo del Presidente Frei a su propuesta de ascender a general al brigadier Jaime Lepe, oficial involucrado en violaciones a los derechos humanos. El tema de los derechos humanos que se había dado por terminado mostró, una vez más, su porfiada vigencia. Los sucesores de Pérez en Defensa, primero el ministro Raúl Troncoso y posteriormente José Florencio Guzmán continuaron con esa política: los ascensos de oficiales involucrados en violaciones a los derechos humanos fueron objetados por el Ejecutivo¹⁷⁸.

La inconsecuencia democrática de la derecha

Un análisis de cada una de las crisis que enfrentaron los gobiernos de Aylwin y Frei frente a las Fuerzas Armadas muestra el sistemático apoyo de la Unión Demócrata Independiente (UDI) a los militares, la que pronto incorporó a sectores de RN en su política de no dar curso a las reformas de la LOC de las Fuerzas Armadas.

El débil compromiso democrático y el militarismo de la derecha¹⁷⁹ se evidenció durante la detención de Pinochet en el Reino Unido. En ese período se pudo apreciar el uso de estrategias y tácticas reñidas con la convivencia democrática replicando las realizadas entre 1970-1973 contra la Unidad Popular. Una primera reacción fue la inmediata definición de

¹⁷⁷ *Op. Cit.*

¹⁷⁸ Mónica González, “Inquietante trama esconde último ascenso de generales”, *Cosas*, octubre 9, 1998.

¹⁷⁹ Claudio Fuentes, *La transición de los militares. Relaciones civiles-militares en Chile 1990-2006*. Santiago, LOM, 2006, capítulo III.

la situación como política y no judicial argumentando que la falta de apoyo irrestricto a Pinochet sería una ruptura del “pacto de la transición”¹⁸⁰, creando la idea de un posible nuevo golpe militar. Así, El Mercurio señalaba que existía una “frustración cívica y militar capaz de alterar el curso de los acontecimientos internos chilenos”¹⁸¹. A ello se le agregó la circulación de amenazas de una unilateral convocatoria castrense al Consejo de Seguridad Nacional.

Igualmente, la derecha bloqueó el funcionamiento de las instituciones representativas, Senado y Cámara, restándose a participar en sus sesiones y llamó a la movilización de masas ya que era la “hora de la acción y estado de alerta”¹⁸². Grupos de derecha se tomaron la ruta central en Santiago, Paine, Rancagua y Temuco. Se exacerbaron las reacciones nacionalistas reapareciendo la ultraderechista organización paramilitar “Patria y Libertad”, la que junto a grupos neonazi hicieron su saludo característico frente a las embajadas de España y del Reino Unido. Todo esto, sumado a una misión empresarial a Londres en apoyo a Pinochet, creó una polarización nunca vista en los ocho años de gobierno concertacionista.

7. Democratización II

Importantes cambios en las políticas implementadas por los gobiernos Lagos y Bachelet fortalecieron los cambios doctrinarios internos que venían incubándose años atrás. Por su parte, la detención de Pinochet en Londres en 1998 a requerimiento del juez español Baltazar Garzón por violación a los derechos humanos y el hallazgo en 2004 de US\$27 millones de dólares en 125 cuentas secretas que Pinochet había abierto desde 1994 en el Banco Riggs en Washington D.C., terminaron por sepultar su prestigio y ascendente en las Fuerzas Armadas y la derecha.

Paralelamente, desde su elección en 2000 el presidente Lagos, sin contar con nuevos instrumentos legales, adoptó una enérgica política de control sobre las Fuerzas Armadas como quedó de manifiesto en el episodio conocido como el “servilletazo”¹⁸³. En ese contexto su ministra de Defensa, Michelle Bachelet, señalaba en 2002 que “el Presidencialismo ha sido históricamente incorporado a la cultura y doctrina de nuestras Fuerzas Armadas. Así, entonces, la relación con los sucesivos gobiernos de la Concertación, especialmente después del periodo inicial de cambio de régimen, ha estado marcada por una clara actitud de subordinación de las instituciones militares a la autoridad presidencial, y esto ha ocurrido con normalidad, porque, como he explicado, continúa formando parte del acervo cultural y doctrinario de nuestras Fuerzas Armadas”¹⁸⁴.

¹⁸⁰ General (r) Jorge Ballerino, "Había acuerdos explícitos y tácitos de no molestar al general Pinochet", *La Hora*, 23 de octubre, 1998; "El contrato no escrito", *Que Pasa*, 24 octubre, 1998; "Desmentido de Enrique Correa", *La Tercera*, 24 octubre, 1998.

¹⁸¹ "Amenaza a la Transición", *El Mercurio*, 26 de octubre, 1998.

¹⁸² Pablo Longueira, *La Nación*, 28 de octubre, 1998.

¹⁸³ De acuerdo al ex presidente Lagos: “Cuando los comandantes en jefe, con motivo precisamente de estos juicios [a militares por violaciones a los derechos humanos], para manifestar su unidad y su molestia, decidieron ir a almorzar... se habló de un servilletazo. Entonces yo los llamé y les dije a cada uno de ellos separadamente (...). Ustedes están degradando a Chile (dije). Y efectivamente nunca más ocurrió”. http://www.latercera.com/contenido/674_192722_9.shtml

¹⁸⁴ Bachelet, Michelle, 2002. “Los Estudios Comparados y la Relación Civil-Militar: Reflexiones Tras una Década de Consolidación Democrática en Chile”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Vol 14, N°4, pp. 29-36. En: Marcos Robledo, “Multicausalidad and Democratic Consolidation. Institutions, Interests and Ideas in Chilean

Más importante aún, el presidente Lagos asumió un claro liderazgo en materias de Defensa. La reforma constitucional de 2005 eliminó la función de las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad, sus comandantes en jefe perdieron la inamovilidad, el Consejo de Seguridad Nacional fue incapacitado para auto convocarse y su rol se redujo al de asesoría, integrándose al presidente de la Cámara de Diputados.

Frente a esta nueva situación los mandos institucionales modificaron sus conductas y actitudes, realizando, por ejemplo, homenajes a los generales René Schneider y Carlos Prats, permitiendo la visita de ex prisioneros políticos a la isla Dawson y reincorporando a exonerados políticos a sus filas. La renuncia del comandante en jefe de la FACH, general Patricio Ríos, por el ocultamiento deliberado de información sobre detenidos desaparecidos en la *Mesa de Diálogo*¹⁸⁵, fue otra clara manifestación de la creciente supremacía civil sobre las instituciones armadas.

El hecho más expresivo del cambio de actitud hacia el gobierno civil concertacionista fue el “nunca más” del comandante en jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, en enero de 2003, a treinta años del golpe militar. Rompiendo con el alineamiento institucional con el pinochetismo y la derecha, Cheyre afirmó que “el Ejército no es contraparte de ningún partido político o sector de la sociedad. Perteneció a todos los chilenos, a quienes está llamado a servir por igual”¹⁸⁶. Posteriormente afirmaba que “las violaciones a los derechos humanos, nunca y para nadie, pueden tener justificación ética [...] la institución a mi mando ha transitado desde una organización, una lógica y un actuar, que eran propios de la Guerra Fría, hacia aquella que Chile hoy nos demanda”¹⁸⁷.

Como expresión de este nuevo contexto el Índice de Gobernabilidad de Defensa (PEPTE) entre 1990-2010, elaborado por Flisfisch y Robledo, aumentó de 0.49 a 0.95, un incremento del 94,9%, señalando que “el valor de 0.95 [...] permite ubicar a Chile, en términos de gobernabilidad de la defensa, en una categoría intermedia entre mediana-alta y alta”¹⁸⁸.

Gracias a la nueva política y dirección civil en Defensa, en la última década y media se produjo un reposicionamiento ideológico de las Fuerzas Armadas, expresándose una nueva visión castrense que se podría denominar como *profesionalismo democrático*, en el cual se han tratado de articular las funciones profesionales castrenses y su modernización con los procesos de profundización democrática en el país.

Los factores que influyeron en este cambio han sido la reintegración del país en la comunidad internacional de naciones democráticas a partir de 1990, la consolidación de la protección internacional de los derechos humanos, la crisis del pensamiento geopolítico y el positivo papel de las ciencias sociales modernas introducidas al interior de las escuelas matrices que permitió que surgieran nuevas generaciones de oficiales con conocimientos

Civil-Military Relations, 1990-2004. Prepared for delivery at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada October 7-9, 2004.

¹⁸⁵ Robledo, “Multicausality and Democratic Consolidation”, *Op.Cit.*

¹⁸⁶ En: Robledo en *Ibid.*

¹⁸⁷ Juan Emilio Cheyre, “Ejército de Chile: el fin de una visión”, *Estudios Públicos*, 97, Verano 2005, pp. 506-507.

¹⁸⁸ Angel Flisfisch y Marcos Robledo, “Hacia un Índice de Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile: marzo 1990- marzo 2010”. Proyecto *Auditoría a la Democracia para el Bicentenario: ¿Cuán democrática es la democracia en Chile?* PNUD, Santiago, septiembre, 2010.

politológicos y sociológicos contemporáneos¹⁸⁹, así como la permanente renovación y modernización de sus medios provista con generosos recursos por los gobiernos de la Concertación¹⁹⁰. Este nuevo modelo ha sido posible gracias a la interacción constructiva del Estado con las instituciones armadas y la sociedad, toda vez que entre los actores involucrados ha existido acuerdo en la necesidad de un cambio bajo un efectivo control y liderazgo civil.

Política de defensa

A partir del gobierno del presidente Lagos y posteriormente de la presidenta Bachelet¹⁹¹, se profundizaron las transformaciones implementadas durante los gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei, alcanzándose una modernización sin precedentes en el sector a través de un conjunto de reformas que fueron delineando una nueva política de Defensa y tratamiento de las Fuerzas Armadas.

Esta contenía nuevos conceptos y visiones respecto del rol de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con la sociedad y el Estado. Así, se reformó el Servicio Militar Obligatorio (SMO 2001) y el sistema de pensiones castrense (2003), se amplió el ingreso de mujeres al Ejército, la Marina y al SMO, se dio curso a los primeros planes estratégicos y de defensa (2002-2003), y se dieron importantes pasos hacia una doctrina de uso conjunto de la fuerza (2004). Al mismo tiempo, se reformó el Ministerio de Defensa, se estableció la tropa profesional, se replanteó la propuesta de modificación de la justicia militar, se mejoraron las remuneraciones, se estableció el reglamento de confesiones religiosas, se implementaron medidas de transparencia, control y eficacia del gasto, acceso a la información pública, y se comprometieron tropas en operaciones de paz y se publicaron los *Libros de la Defensa Nacional*. En 2006 se formalizó el Comité de la Defensa Nacional para el desarrollo científico y tecnológico integrado por representantes del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea y asesores del Ministerio de Defensa.

La reforma del Ministerio cambió las funciones y atribuciones de la autoridad política y militar en la conducción superior de la Defensa, se mejoraron la estructura y las atribuciones de las subsecretarías y se implementaron cambios respecto al personal, la conducción estratégica y el Estado Mayor Conjunto, consolidándose a su vez la Junta de Comandantes en Jefe y fortaleciéndose lo conjunto. Como temas pendientes quedaron el fortalecer el papel del Jefe del Estado Mayor Conjunto como conductor estratégico en tiempos de paz, el problema de jerarquía de éste con los Comandantes en Jefe, el rango legal de la Junta de Comandantes en Jefe y la capacidad del Jefe de Estado Mayor Conjunto para hacer prevalecer su opinión en la Junta de Comandantes en Jefe, la derogación de la Ley del Cobre y la creación de un nuevo sistema de financiamiento para la Defensa Nacional.

¹⁸⁹ General de División, Javier Urbina Paredes, “Algunos recuerdos sobre la Academia de Guerra del Ejército”; en: Alejandro San Francisco, *La Academia de Guerra del Ejército de Chile 1886-2006*. Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2006, pp. 171-172.

¹⁹⁰ *El Mostrador*, “Ricardo Lagos es el Presidente que más armamento adquirió para las FF.AA.”. 18 de enero de 2016.

¹⁹¹ Sobre la política de Defensa de Bachelet en su primer gobierno, ver: Gonzalo García y Juan Esteban Montes, “Modernización de la Defensa en Chile: 2006-2010”, Universidad Complutense de Madrid, UNISCI, Discussion Papers N°21, octubre 2009.

Resiliencias corporativas

Aun cuando a partir de los gobiernos Lagos y Bachelet se comenzaron a establecer nuevas políticas en el sector Defensa y se fortaleció el control y liderazgo civil hacia las Fuerzas Armadas, no se logró erradicar la aspiración corporativa castrense de ampliar sus roles más allá de la profesión castrense, en parte por la debilidad de las instituciones civiles del Estado para enfrentar temas como la delincuencia o las catástrofes naturales, pero también por su resiliente tendencia centrífuga a desempeñar otros papeles más allá de los propiamente profesionales requeridos por la defensa nacional.

Así, el 22 de febrero de 2006, la Subsecretaría de Guerra aprobó la Ordenanza General del Ejército propuesta por su comandante en jefe, general Juan Emilio Cheyre, a un mes de terminar su mandato. En ella estableció un nuevo concepto, el “profesionalismo militar participativo”. Este

“se basa en la convicción de que la profesión militar no es solo una actividad circunscrita al arte de mandar medios humanos y materiales y administrarlos racionalmente para la defensa de la patria (sic) [...] aquella es una noción equivocada, una visión reduccionista de la función y profesión militares [...] el Ejército se esmera por participar dentro de la sociedad chilena del Siglo XXI, prestando asistencia y colaboración profesional [...] en relaciones internacionales, desarrollo de infraestructura material, protección medio ambiental, y en general todo lo que significa seguridad para el desarrollo y ayuda para la integración de nuestro país en el mundo”.

Esta tendencia se pronunció durante el gobierno del presidente Piñera, cuando su Subsecretario de Defensa, el ex comandante en jefe del Ejército, general (r) Óscar Izurieta, formuló el proyecto *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* (ENSD). Este contenía propuestas que excedían el marco constitucional en el que deben desenvolverse las Fuerzas Armadas. El concepto de “seguridad ampliada” retomó la idea de combinar la Defensa con la seguridad interior, involucrando a las instituciones armadas en cuestiones de orden interno, tareas constitucionalmente asignadas a las instituciones policiales. La ENSD fue concebida como una “política de políticas” que orientaba la articulación de distintas políticas públicas sectoriales y definía los intereses nacionales desde la perspectiva castrense en materia de política exterior e institucionalidad democrática.

El amplio rechazo a dichas ideas impidió que esta iniciativa prosperara. No obstante, fue una clara señal de que el corporativismo jerarquizado que habían intentado instalar las Fuerzas Armadas en el pasado seguía latente y que aún había camino por recorrer para consolidar plenamente el *profesionalismo democrático*.

Dando espacio al desarrollo del *profesionalismo democrático* el segundo gobierno de Bachelet adecuó procesos y estructuras internos de acuerdo a los cambios implementados en el resto de la sociedad y el Estado, tales como el fortalecimiento de la diversidad y no discriminación al interior de sus institutos; una nueva justicia militar; una educación militar en el marco democrático; una mayor transparencia del aporte y proyección de las industrias militares; una renovación de los centros de investigación castrenses; una “civilización” del Ministerio de Defensa; y una mayor sinergia entre la investigación y desarrollo civil-militar. Especial importancia para completar ese proceso sería eliminar los aún existentes grados de autonomía de las Fuerzas Armadas contenidos en su actual LOC.

Conclusiones

Este análisis de más de dos siglos de la relación entre militares y política ratifica la convicción de que no hay Fuerzas Armadas profesionales sin democracia, ni democracia sin Fuerzas Armadas profesionales, pero la suma de las políticas gubernamentales al respecto aún no logra constituirse en política de Estado. Los peligros de la orfandad de dirección civil democrática sobre su profesionalización y su falta de integración coherente en el Estado y sociedad han sido evidentes.

Especialmente importante para la gobernabilidad democrática es una sólida doctrina y efectiva organización conjunta de la Defensa guiada por la civilidad y los objetivos políticos del gobierno. Como señalara Karl von Clausewitz en su clásico *De la Guerra*,

“En temas tan peligrosos como es el de la guerra, las falsas ideas surgidas del sentimentalismo son precisamente las peores [...] la guerra no constituye un pasatiempo, ni una simple pasión por la osadía y el triunfo, ni el fruto de un entusiasmo sin límites; es un medio serio para alcanzar un fin serio [...] La guerra entablada por una comunidad -la guerra entre naciones enteras-, y particularmente entre naciones civilizadas, surge siempre de una circunstancia política, y no tiene su manifestación más que por un motivo político. Es, pues, un acto político [...] La política, por lo tanto, asumirá un papel en la acción total de la guerra, y ejercerá una influencia continua sobre ella, hasta donde lo permita la naturaleza de las fuerzas explosivas que contiene [...] ella [es] una actividad desprovista de emociones, y por el carácter subordinado de instrumento político, la inducen a pertenecer al ámbito del mero entendimiento¹⁹².

El fin del romanticismo castrense y sus posteriores distorsiones institucionales, junto a los cambios últimamente observados en la política de defensa y su efecto en la cultura estratégica militar, podrían estar indicando que, finalmente, las Fuerzas Armadas chilenas se estarían reencontrando con Von Clausewitz, más de un siglo después.

¹⁹² Carl Von Clausewitz, *On War*. Edited and Translated by Micahel Howard and Peter Paret. Princeton, Princeton University Press, 1984, p.89.

SEGURIDAD NACIONAL: UN SIGNIFICANTE VACÍO¹⁹³

Introducción

El momento constitucional abierto el 18-O, ratificado en el plebiscito del 25 de octubre de 2020, presenta la oportunidad de revisar a fondo algunos supuestos sobre los cuales se ha construido y funcionado el país en el último medio siglo. Entre ellos, la vigencia y sentido que tiene la noción de *seguridad nacional* en nuestro ordenamiento constitucional.

El punto de partida para nuestra revisión es la constatación de que tal noción tiene un origen foráneo y extraño a la tradición constitucional chilena, que llegó al país desde Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y se constituyó en una doctrina castrense, ante la impavidez de la civilidad democrática. Y aun cuando dicha noción es central en el ordenamiento constitucional nacional —hasta la actualidad se establece en su Artículo 1° que “es deber del Estado resguardar la *seguridad nacional*”—, no pudo ser definida por los constituyentes. Hasta el día de hoy permanece equívoca y ambigua en la constitución material del país, pero con una gran importancia en el ordenamiento jurídico. Así, esta ambigüedad, más que una debilidad semántica, representa el éxito de sectores civiles y castrenses al convertir esta noción en sentido común, favoreciendo el orden conservador en el país. Y es por tal razón que la noción misma de *seguridad nacional* se constituye en parte importante en la confrontación hegemónica que se desarrollará durante el proceso constituyente.

En los acápites que siguen veremos cómo la importada noción de *seguridad nacional* (y su extensión en la “seguridad ampliada”), que llegó a Chile en los años cincuenta y se transformó en doctrina castrense, siendo parte del discurso que intentó legitimar el golpe militar de 1973 y convirtiéndose en viga central de la Constitución de 1980. Actualmente sigue siendo parte importante de la legislación nacional, en la medida en que nunca ha sido definida, ni siquiera por los constituyentes de la época, razón por la que su usada y abusada ambigüedad ha sido parte medular de la narrativa conservadora, convirtiéndose en un *significante vacío* que no debería existir en una nueva Constitución.

1. Una noción importada

La noción de *seguridad nacional* se introdujo en la formulación de política de los EE.UU. producto del impacto militar, político y emocional que provocó el ataque japonés a Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941. Al día siguiente, el presidente Franklin D. Roosevelt declaró la guerra a Japón, ante lo cual, cuatro días después, Alemania la declaró a los EE.UU. De esta forma, los EE.UU. se incorporaron formalmente en la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto surgió una reacción contraria al aislacionismo que había caracterizado la política exterior de los Estados Unidos. Un exponente de la tendencia antiaislacionista fue la obra referencial de Walter Lippmann (*U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*).

¹⁹³ *Revista Política*, Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Vol. 58 Núm. 1 (2020).

1943), quien cuestionó la ausencia de una política exterior adecuada al poderío del país. Según Lippmann, su defensa estratégica debía alcanzar aquellas tierras transoceánicas desde donde se pudiera lanzar un ataque en su contra. Esto significaba proyectar su poderío militar más allá de su mar territorial, llegando a las costas de Europa, África Asia y cualquier lugar desde donde pudieran despegar aviones. Concluía Lippmann (1943): “Una nación tiene *seguridad* cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y puede, si se le desafía, mantenerlos mediante la guerra” (p.51) Hans Morgenthau (1949) fortaleció esta postura al establecer que el principal *interés nacional* de los EE.UU. era su *seguridad* y que esta se lograba gracias a su predominio mundial (Morgenthau, 1952, 6-7).

Para que el predominio en referencia fuera posible, era necesaria una profunda reforma del sector de la defensa. Durante el conflicto bélico se había evidenciado que la subordinación de los militares al poder civil no existía en la Constitución de los EE.UU. por lo que no se establecía una clara distinción entre responsabilidades políticas y militares. La Constitución mezclaba ambas funciones, y el Congreso y el Presidente se encontraban envueltos en una lucha por el poder sobre las fuerzas armadas. La Segunda Guerra Mundial inauguró una época en que los militares dirigían la guerra, su poder había llegado a niveles sin precedentes y no contaban con control civil alguno (Huntington, 1957; K2911).

Fue en este contexto que, terminada la guerra, el Congreso estadounidense aprobó el “Acta de Seguridad Nacional de 1947”, reorganizando el sector defensa y dándole el poder — entendido como “dirección, autoridad y control”— al secretario de Defensa para coordinar todos los recursos institucionales involucrados en la *seguridad nacional*. Este fue un “programa comprehensivo para darle ‘dirección única’” al sector, “eliminar duplicaciones innecesarias (...), proporcionar una administración más efectiva, eficiente y económica”. En apoyo a este trabajo se creó el Consejo de Seguridad Nacional con la función de asesorar al Presidente, integrando las políticas “*domésticas*, externas y militares relacionadas con la seguridad nacional. En este marco se creó el Centro Nacional de Contraterrorismo para analizar e integrar inteligencia sobre terrorismo, contraterrorismo [y] recibir inteligencia relacionada exclusivamente con el contraterrorismo *doméstico* en cualquier Estado federal” (National Security Act, 1947, Itálicas son mías). Una derivación de esta reforma fue la creación, en 1949, de la función del Jefe del Estado Mayor Conjunto como cabeza de todas las ramas castrenses.

De esta forma se organizó el sistema institucional que le permitiría a los EE.UU. proteger su principal interés, su *seguridad*, gracias a una proyección internacional de poder que le aseguraría el *predominio* global.

Uno de los resultados de estos desarrollos fue la incorporación de lo *doméstico* —la política y actores internos— en el espacio castrense y la extensión de la inteligencia de las FF.AA. hacia ámbitos propiamente civiles.

2. En América Latina la *seguridad nacional* se transforma en doctrina

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos implementó el Plan Marshall (1947) para la reconstrucción de la devastada Europa, creó OTAN (1949) y desarrolló la estrategia de predominio global de los EE.UU., políticas que fueron definidas por la URSS como acciones hostiles al socialismo soviético. Así, el Kremlin respondió con el Plan Molotov de ayuda a los países europeos del Este que habían quedado bajo su control

y con la creación de la Kominform (1947), organismo de coordinación de los partidos comunistas en el mundo, iniciándose así formalmente la Guerra Fría.

Como efecto de esta reorganización del poder mundial, los países latinoamericanos y los EE.UU. firmaron el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), que estableció la defensa colectiva en caso de un ataque extrahemisférico a cualquiera de sus miembros. A este tratado se le sumaron, en los años cincuenta, acuerdos de transferencia de armamento excedente de la Segunda Guerra Mundial—los Pactos de Ayuda Militar—, que Chile firmó en 1952.

El alineamiento de Chile con los Aliados se manifestó tardíamente, dada la presencia en el país de influyentes sectores políticos y económicos que apoyaban al Eje. Recién en 1943 Chile abandonó su neutralidad y solo en 1945, a meses que finalizara el conflicto, le declaró la guerra a Japón. En esta confrontación entre capitalismo y socialismo, los sectores antisoviéticos definieron a los partidos comunistas de la región —coordinados en su estrategia anticapitalista a nivel internacional— como *quintas columnas*, descripción elaborada durante la guerra civil española que caracterizaba a enemigos infiltrados en el propio territorio. Asociados a esta noción de *seguridad nacional* se elaboraron escenarios de “guerra total” y “frente interno”, incluyendo en este a las “quintas columnas” locales. En Chile, la Ley de Defensa Permanente de la Democracia (1948), conocida como “Ley Maldita”, proscribió al Partido Comunista —que participaba del gobierno y que en las elecciones municipales del año anterior había obtenido el 16,5% de los votos—, como una muestra del alineamiento chileno con los EE.UU. (Huneus, 2008, 117-119).

Terminada la guerra en 1945, se inició el entrenamiento de militares latinoamericanos en la Escuela de las Américas, en la Zona del Canal. Con la posterior entrega del canal a Panamá, ese centro de instrucción se relocalizó en los EE.UU. con el nombre de Instituto de Cooperación Seguridad del Hemisferio Occidental. La creación en Brasil de la Escuela Superior de Guerra (1949) permitió ampliar estas ideas, creando una “doctrina de seguridad nacional [que] proporcionó el fundamento amplio para luchar contra los comunistas al asignar el mantenimiento del ‘orden’ interno a las fuerzas de seguridad latinoamericanas y al delegar en Estados Unidos la tarea de proteger las murallas del hemisferio occidental de la agresión externa” (Gill, 2004; Kindle, pos. 1267).¹⁹⁴

La política anticomunista se convirtió así en el elemento organizador de la visión militar sobre el conjunto de las prácticas estatales, a la vez que sirvió de fundamento en el intento de legitimar la expansión y el involucramiento de las FF.AA. en la definición de las principales metas gubernamentales. En esa línea, se argumentaba como imperiosa la intervención militar cuando dichos objetivos no se estuvieran alcanzando. La guerra era definida, así como una cuestión política que no competía exclusivamente a las instituciones armadas, sino que concernía también al gobierno tanto en la paz como en la guerra. Como contrapartida, las FF.AA. quedaban habilitadas para participar en todos aquellos ámbitos estatales relacionados con tal definición.

Por la vía señalada, la doctrina de *seguridad nacional* se convirtió en la ideología corporativa castrense que pudo desarrollarse gracias a la crisis ideológica del Estado democrático liberal respecto al rol de las FF.AA. en democracia.

¹⁹⁴ Sobre la doctrina de seguridad nacional, véase Comblin (1979).

3. La seguridad nacional llega al país

Las Fuerzas Armadas chilenas conocieron el sistema de *seguridad nacional* estadounidense al finalizar la Segunda Guerra Mundial, mientras su formulación como ideología para el hemisferio fue producto de los cursos de la ya mencionada Escuela de las Américas. Según señalan diferentes fuentes, entre 4000 y 7000 oficiales chilenos recibieron instrucción en los EE.UU. Así lo reconoce un oficial del Ejército chileno: “El término del conflicto significó que el centro de gravedad del perfeccionamiento docente de nuestro Ejército se trasladara a Estados Unidos. El primer grupo de Oficiales salió en 1946 a Fuerte Leavenworth, Fuerte Knox, Fuerte Sill, Fuerte Benning y Fuerte Belvoir” (Villagra, 2001, 9).

Apoyada en nociones geopolíticas, del organicismo social y el corporativismo político, la *seguridad nacional* comenzó a aparecer en los escritos de militares chilenos. El efecto simultáneo y combinado de estas tres influencias creó las condiciones para que las FF.AA. iniciaran el proceso por el cual se autoconcebieron como una corporación cuyas funciones específicas la situaba por encima de las otras entidades nacionales, glorificando su quehacer técnico-profesional y el carácter científico de lo militar y del aparato armado. En esta nueva autoimagen, el militar ya no era más un agente pasivo de los valores constitucionales, un universal abstracto y exterior a la práctica de dichos valores. Desde ese momento los principios constitucionales comenzaron a ser juzgados a partir de su capacidad para posibilitar un ejercicio más pleno del rol que la doctrina corporativa comenzaba a delinear con insistencia (Varas, Agüero & Bustamante, 1980, 129).

En un primer período, la *seguridad nacional* fue concebida como sinónimo de la defensa nacional. En 1949 adquirió un carácter semioficial con el escrito del Estado Mayor General del Ejército titulado “Seguridad Nacional, función de gobierno”, donde se analizaba “la seguridad o defensa nacional” y se identificaban los frentes bélico, exterior, económico e interior.¹⁹⁵ Es importante destacar que por *frente interno* se entendía “la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado” y se especificaba su significado haciendo referencia a “los grupos sociales y las instituciones básicas del Estado”, o refiriéndolo a la población no preparada para el manejo de armas y cuya función era proveer a las fuerzas armadas de apoyo logístico y moral. En otro artículo del mismo órgano, “La Nación y su defensa”, se ampliaba la concepción de los “frentes”, indicando que un “Plan de Acción Nacional (...) comprendería: un plan de política exterior, un plan de economía de defensa, un plan de organización civil, y un plan de preparación bélica”.

Unos años más tarde, según señalaba el general de brigada Horacio Arce Fernández, director de la Academia de Guerra (1957) y, más adelante, el comandante de escuadrilla Nicanor Díaz Estrada (1959), se continuaba identificando la *seguridad nacional* con la orgánica de la misma.

Inspirados en esta doctrina, durante el primer año del gobierno de Carlos Ibáñez, en noviembre de 1953, se enviaron dos proyectos de ley al Congreso, sobre “Seguridad Nacional” y “Movilización Nacional”, los cuales, aunque no prosperaron, evidenciaron la

¹⁹⁵ Todas las referencias son extractos de artículos en las revistas institucionales de las FF.AA., los que se encuentran citados en Varas y Agüero (2011).

tendencia al intervencionismo político y a la expansión de roles a la que ya aspiraban las FF.AA.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 181 (1960) es un punto de inflexión en la introducción de la noción de *seguridad nacional* en el país. Lo que no se logró en 1953, lo alcanzó siete años más tarde dicho decreto, que en su Artículo 13°, indica: “Substitúyese en el inciso 1° del artículo 23° de la ley 7.200, del año 1942, la referencia al ‘Consejo Superior de Defensa Nacional’ por ‘Consejo Superior de Seguridad Nacional’”. El DFL 181 estableció la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), asesor del Presidente de la República en materias de Seguridad Nacional. Lo conformaban los ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda, los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Además, se creó la Junta de Comandantes en Jefe como organismo asesor del ministro de Defensa Nacional.

En este contexto, el entonces teniente coronel Carlos Prats González, en su artículo “La conducción estratégica de una campaña (en un Teatro de Operaciones) y de la guerra” (1962), operacionalizaba esta conceptualización al señalar que “el problema de la Seguridad Nacional es integral: abarca todos los campos de la actividad nacional”. Prats define la Política de Seguridad Nacional como:

“el arte de preparar el Estado para afrontar ventajosamente una guerra; de encauzar y dirigir los elementos del potencial nacional durante el conflicto, y de cosechar los frutos de la victoria o atenuar los de la derrota (...) La Política de Seguridad Nacional está condicionada por factores externos e internos (...) El factor interno principal es el desarrollo cultural, económico y social existente. El desarrollo cultural influye en el VIGOR [*sic*] de la Política de Seguridad Nacional; por ejemplo, una tendencia excesivamente “pacífica” crea una confianza peligrosa en el poder del Derecho Internacional”.

Esta visión omnicomprendensiva de la *seguridad nacional* se expresó con claridad en 1966, en el artículo del capitán Alejandro Medina Lois, “Seguridad Nacional: un concepto que debe difundirse”, cuando afirmaba:

“La Seguridad Nacional materializa un afán de previsión, y debe coordinar todas las actividades de modo que aquellas medidas dirigidas hacia el desarrollo lleven también la debida consideración a la seguridad, sea el caso de la construcción de un camino, a la instalación de una industria, sea la discusión de un presupuesto o la formación de determinados especialistas.”

A partir de esta extensión conceptual y basado en el DFL 181, a meses del golpe militar, entre mayo y agosto de 1973, el mayor Juan de Dios Barriga, en su escrito “Lo que debemos saber sobre Seguridad y Defensa Nacional”, extrapola los contenidos de este DFL afirmando que, además de las tareas del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) de coordinar la labor de los diversos ministerios, estudiar y proponer los documentos primarios de la defensa nacional, dicho organismo debe actuar:

“En el Campo de Acción Interno: (Educación, Salud, Moral, Cultura, Valor Físico) se trabaja forjando una población responsable de sus deberes ciudadanos y capacitada física, espiritual y moralmente para que contribuya a la Seguridad Nacional [en el] Campo de Acción Económico: (Economía, Hacienda, Obras Públicas, Minería, etc.). Se materializa la Seguridad Nacional aumentando el

potencial económico de un país y orientándolo para servir a los otros campos de acción y muy especialmente al bélico (...) Formación de conciencia colectiva: a) La Seguridad Nacional compete a todos los habitantes de un país y de ninguna manera es responsabilidad exclusiva de las FF.AA. b) Es necesario que cada hombre y mujer de nuestra Nación sienta la responsabilidad que le corresponde en el futuro de la Nación. c) La conciencia de este deber ciudadano es indispensable formarla: (1) En los Contingentes que pasan por los Cuarteles de las FF.AA. (2) En los Colegios y Liceos de hombres y mujeres. (3) En las Universidades. (4) En el público en general, con una adecuada difusión en radios, periódicos y televisión. d) Es responsabilidad de las FF.AA. luchar por que el Escalón Gobierno se preocupe de este aspecto vital en la vida de un Estado (ejemplo, Israel).”

Así, durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la *seguridad nacional* se convirtió en una ideología castrense caracterizada por el alineamiento político con los EE.UU., el antagonismo a las políticas anticapitalistas de los partidos de izquierda y que pudo desarrollarse gracias a la crisis ideológica del Estado democrático liberal, incapaz de establecer los principios y reglas respecto del rol de las FF.AA. en democracia.

3.1 La seguridad nacional y la Unidad Popular

La noción de *seguridad nacional* que se había difundido en medios castrenses continuó extendiéndose al plano político durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Así, “La Nueva República”, programa político del Partido Nacional, “definía la seguridad nacional como la preparación para un eventual ataque externo y para un atentado a la soberanía y libertad de la nación desde su interior” (Valdivia, 2008, 246).

Uno de los primeros debates después de la elección del 4 de septiembre de 1970 se dio en torno al “Pacto de Garantías Constitucionales”¹⁹⁶ demandado por la Democracia Cristiana como condición para apoyar a Allende en la votación del Congreso Pleno entre las dos primeras mayorías, acuerdo que se materializó en la reforma constitucional de 1971. En este proceso, el propio Allende apoyó la reforma al Artículo 22 de la Constitución, que hasta entonces indicaba escuetamente que “la fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”, lo que fue sustituido por:

“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. Sólo 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.”

De esta forma se intentaba evitar una eventual intromisión política del Ejecutivo en las ramas castrenses, ampliando la naturaleza de la milicia y alterando sus instituciones educativas.

¹⁹⁶ Firmado en Santiago, 8 de octubre de 1970, por: Bernardo Leighton, Luis Pareto, Osvaldo Gianinni, Mariano Ruiz-Esquide, Luis Maira, Orlando Millas, Carlos Morales, Julio Silva, Mario Palestro y Juan Acevedo.

Allende, favorable a esta reforma, en su respuesta a Benjamín Prado, presidente del PDC, precisó que “un concepto más moderno de la Seguridad Nacional y de las necesidades de Chile hace aconsejable la integración y el aporte de las Fuerzas Armadas en algunos aspectos básicos de nuestro desarrollo, sin que ello involucre desvirtuar su función profesional ni distraerlas de su papel esencial en defensa de la soberanía” (Zeballos, 2015, 36).

Unos meses después, en enero de 1971, el nuevo presidente del PDC, “Narciso Irureta denunciaba la existencia de campamentos guerrilleros en las provincias del sur. La denuncia de Irureta tuvo dos efectos: a) motivó el estudio de una nueva Ley de Seguridad Nacional y b) determinó el desafuero del gobernador comunista de Lautaro” (Dooner, 1985, 30). En plena crisis política, en mayo de 1973, en una:

“carta abierta del cuerpo de generales y almirantes en retiro de la Defensa Nacional, dirigida al Presidente de la República (...) señalaban que “infringir en cualquier forma la Constitución Política atentaría gravemente contra la Seguridad Nacional; las Fuerzas Armadas se transformarían en organizaciones autónomas, por haberse perdido el mandato que las obliga ante los Poderes del Estado con el riesgo que ello supondría para la estabilidad institucional y su prestigio nacional e internacional” (Dooner, 1985, 156).

La misiva tuvo amplio eco en los partidos de oposición. De esta forma, la noción de *seguridad nacional* terminó incorporándose al lenguaje político nacional, manteniendo su ambigüedad conceptual.

4. La *seguridad nacional*: una noción siempre ambigua

Desde que comenzó a usarse en el país la noción de *seguridad nacional*, ella ha mantenido su ambigüedad, sin alcanzar hasta la actualidad una clara conceptualización.

Iniciadas las discusiones de la Comisión Ortúzar —Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile— el 24 de septiembre de 1973, uno de los principales temas que surgió fue definir la noción de *seguridad nacional*. Esto era clave, ya que constituía la piedra angular que sustentaba la distopía política de Jaime Guzmán, su principal impulsor constitucional, para crear una democracia de pluralismo limitado, protegida por un poder de *seguridad nacional* radicado en las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, este proyecto de sociedad y Estado enfrentaba un problema, que el mismo Guzmán percibió, y que requería solución. Por estas razones argumentaba que se estaba:

“frente a uno de los problemas más complejos, no sólo de Derecho Constitucional moderno, sino del futuro político de Chile, de América Latina y, tal vez, del mundo, pero en todo caso, de Chile y América Latina, cuál es el papel de las Fuerzas Armadas dentro de la vida nacional.”¹⁹⁷

Este problema, según él, se debía a que:

“las Fuerzas Armadas pasarían a ser un árbitro con tendencia permanente a actuar para resolver conflictos, porque en cualquier instante en que uno de los órganos del Estado sostuviere que otro le está entorpeciendo el libre ejercicio de sus atribuciones, sería legítimo entender y comprender que este Poder se dirigiera al que está encargado de garantizar el libre ejercicio de ese Poder, y le pidiera que

¹⁹⁷ Todas las citas de Jaime Guzmán se encuentran en: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*.

se lo garantizara, en cuyo caso estarían permanentemente en presencia de una acción, no en casos límites, sino de casos bastante frecuentes.”

Por tales razones era crucial definir:

“el concepto de seguridad nacional, que hoy día se ha generalizado como un concepto válido que hay que recoger, es un concepto mucho más amplio que el de la simple conservación del orden interno y de la seguridad exterior de la República; (...) este concepto es tremendamente amplio y, a su juicio, sus límites no han sido suficientemente precisados con exactitud, siendo necesario hacerlo, pues es evidente que este concepto tiene que tener alguna especificidad, no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado.(...) Propone, por último, entrevistarse con representantes de las Fuerzas Armadas para tratar estas materias debido a su complejidad y a la necesidad de precisar con absoluta claridad la verdadera doctrina sobre la misión que a ellas les cabe en el desenvolvimiento de nuestra vida ciudadana. —Así se acuerda.”¹⁹⁸

Entre ambas reuniones, en marzo de 1974, la Junta Militar publicó su “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, en la que la noción de *seguridad nacional* tenía un rol central: el “Sistema Nacional de Planificación superará la tradicional falta de coordinación entre la planificación del Desarrollo y la de la Seguridad Nacional, integrando a ésta como parte vital de un Desarrollo Global Nacional, amplia e integralmente concebido”. Sin embargo, a pesar de la importancia de esta noción, su definición continuaba vaga: “Las Fuerzas Armadas y de Orden asumirán, entonces, el papel de participación específicamente institucional que la nueva Constitución les asigne, y que será el que debe corresponder a los encargados de velar por la Seguridad Nacional, *en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época actual*”. (*El País*, 1974. Itálicas son mías).

En agosto de 1974, según el acta correspondiente, “La Comisión se reúne con los integrantes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional a fin de analizar la misión que constitucionalmente les corresponde a las Fuerzas Armadas y el concepto de seguridad nacional”.¹⁹⁹ En la reunión:

“El General señor BONILLA [*sic*] (Ministro de Defensa Nacional) señala que es indispensable tener claro el concepto de “seguridad nacional” para saber el papel que les corresponde desempeñar a las Fuerzas Armadas dentro de la comunidad. Agrega que dicho concepto abarca un campo muy amplio, *por lo que no es importante su definición*, sino precisar los distintos elementos que lo constituyen. (...) Por otra parte, el concepto de “seguridad nacional” en su aspecto genérico, puede definirse de diversas maneras: “orden y estabilidad”, “actividad permanente del Estado”, “grado de garantía del Estado”, “medidas de preparación

¹⁹⁸ Actas oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión 12ª, celebrada en 6 de noviembre de 1973.

¹⁹⁹ Actas oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión 59ª, celebrada en jueves 1º de agosto de 1974. “Están presentes, también, el Ministro de Defensa Nacional, General de División señor Oscar Bonilla Bradanovic; el Jefe del Estado mayor de la Defensa Nacional, General de División señor Herman Brady Roche; el Jefe E. M. G. Ejército, General de División señor Héctor Bravo Muñoz; el Jefe E. M. G. Armada, Contralmirante señor Carlos Le May Déllano; el Jefe E. M. G. Fuerza Aérea, General de Brigada Aérea señor Gabriel van Schouwen Figueroa; el General de Carabineros señor Julio de la Fuente Duarte; el Subjefe E. M. D. N. General de Brigada Aérea señor Sergio Leigh Guzmán; los Auditores General de Brigada (J) señor Osvaldo Salas Torres; Capitán de Navío señor Aldo Montagna Bargetto; General de Brigada Aérea señor Carlos M. Jiménez Arratia y Capitán de Fragata Aud. señor Jaime Rivera M.”

y prevención”, “medidas de previsión y superación”, “capacidad nacional para abordar los problemas”, etcétera. (...) la participación de las Fuerzas Armadas abarca todo el campo de actividades que contribuyan a mejorar el desarrollo del país, razón por la que ellas deberán estar presente en la determinación de las medidas conducentes a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la nación. En resumen, agregó el señor Bonilla, la seguridad nacional surge de cualquier actividad del Estado, sea ésta privada o pública. En consecuencia, las Fuerzas Armadas deben tener competencia para abordar los problemas que se suscitan desde el exterior y también los internos, como es el caso de la subversión política, para preservar el status jurídico y asegurar la institucionalidad de la República”²⁰⁰. (Itálicas son mías).

En 1985, la indeterminación de la noción de *seguridad nacional* continuaba. Para el propio Guzmán aún no estaba clara:

“Ante todo, debe entenderse que para la institucionalidad vigente en Chile, la seguridad nacional es un concepto. No es una doctrina, ni mucho menos una ideología (...) No es mi propósito ofrecer aquí *ninguna definición acabada de la seguridad nacional como concepto*. Pienso incluso que intentarlo en tal carácter, *arriesga empequeñecer sus alcances*, peligro común a muchas definiciones de los *valores más ricos de la convivencia nacional*”. (Guzmán, 1985, 45-49. Itálicas son mías).

Ya recuperada la democracia y en pleno gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, con Edmundo Pérez Yoma como ministro de Defensa, en el *Libro de la Defensa Nacional* de 1997 se continuó utilizando la noción de *seguridad nacional* con gran ambigüedad. Así, se establece que se trata de un concepto

“que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado (...) La seguridad nacional no es sólo cuestión de policías y militares, sino también de desarrollo socioeconómico, de cohesión ciudadana, de institucionalidad, de distribución poblacional, de nivel cultural, *etcétera*”. (Libro, 1997;.71 Itálicas son mías).

Tal conclusión, que termina con el *etcétera* —expresión que, según la Real Academia de la Lengua Española se emplea “para sustituir el resto de una exposición o enumeración que se sobreentiende o que no interesa expresar”— del general Bonilla, apunta a un amplísimo campo de temáticas.

Esta ambigua noción siguió siendo usada en los Libros de la Defensa —profusamente en 2010 y de manera más discreta en 2017—, indefinición destacada en un estudio comparado de estos Libros: “... en Chile no existe un documento oficial referido a la seguridad, tampoco una política de seguridad nacional explícita” (Faundes, 2017, 188).

A cuarenta y cinco años de la reunión de la Comisión Ortúzar con el ministro de Defensa de la época, la noción de *seguridad nacional*, caracterizada como crucial en el diseño político institucional, sigue sin un sentido claro. Así, en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) del 7 de noviembre de 2019, el contralor señaló que: “no habría argumentos para entender que estamos frente a un problema de seguridad nacional,

²⁰⁰ Ibid.

ya que aquí hay un problema de orden público, lo que amerita otro tipo de soluciones” (Ferrada, 2020, 30).

Según Ernesto Ferrada, definir esta noción es fundamental para proporcionar mayor certeza jurídica en el país, ya que ella no solo tiene presencia importante en la Constitución — como veremos de inmediato—, sino también en cuerpos legales como los códigos Orgánico de Tribunales, Procesal Penal, Aeronáutico, Minería, del Trabajo; la Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, la Ley Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la Ley que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Por estas razones, Ferrada (2020) considera:

“El concepto de “seguridad nacional” no tiene actualmente, una definición positiva expresamente aceptada por nuestro país (...) Considero entonces necesario que el concepto de “seguridad nacional” sea positivamente definido en nuestra legislación. Se estima que una definición positiva da mayor certeza jurídica y es requerida para poder invocar acertadamente la “seguridad nacional” en las oportunidades que la legislación así lo permite. Y todo esto desde la perspectiva que la principal utilización legal del concepto se refiere a este como causal de limitación o suspensión de derechos de las personas, los que se estima se encontrarán mejor protegidos si la seguridad nacional se encuentra positivamente definida.” (Ferrada, 2020, pp.31; 47. Itálicas son mías).

Tal recomendación adquirió recientemente una nueva relevancia, a raíz que una de las fundamentaciones de la Corte Suprema para autorizar la entrega de solo una parte de los correos electrónicos del ex ministro de Salud, Jaime Mañalich, solicitadas por la Fiscalía, fue el reconocimiento de la vigencia de la noción de *seguridad nacional*. Así, se informó que:

“Se previene que la Abogada Integrante señora Gajardo, concurre a la decisión que excluye determinados correos electrónicos de la diligencia de entrada y registro, teniendo para ello presente: 1. Que la seguridad nacional debe entenderse en su nueva dimensión, no puede ser equiparada solo al poder militar ni asociada a estados de guerra. (...) 3. Así, se trata de un concepto que comprende valores vinculados al orden y buen funcionamiento de la sociedad, como lo reconoce la Organización de Estados Americanos a través de la Declaración Sobre Seguridad en las Américas de 2003, que es vinculante para el Estado chileno en tanto miembro de dicha entidad. 4. Y es precisamente desde esta nueva dimensión de la seguridad nacional que debe entenderse la norma contenida en el artículo 209 del Código Procesal Penal²⁰¹, en que ha incidido la decisión sub lite, y que exige resguardar adecuadamente los derechos subjetivos de los ciudadanos y de sus autoridades en el ejercicio de sus investiduras.” (Corte Suprema, 2020).

De esta forma, se puede apreciar que incluso el imperio de la ley se encuentra determinado por una ambigua noción de *seguridad nacional*.

²⁰¹ Corte Suprema (2020). Ley 19.696, Código de Procedimiento Penal: “Artículo 209. (...) Si la diligencia implicare el examen de documentos reservados o de lugares en que se encontrare información o elementos de dicho carácter y cuyo conocimiento pudiere afectar la *seguridad nacional*, la autoridad o persona a cuyo cargo se encontrare el recinto informará de inmediato y fundadamente de este hecho al Ministro de Estado correspondiente, a través del conducto regular, quien, si lo estimare procedente, oficiará al fiscal manifestando su oposición a la práctica de la diligencia”. (Itálicas son mías)

4.1 Uso y abuso internacional

El confuso uso de la noción en cuestión también ha permanecido y se ha desarrollado en otras latitudes como forma de limitar las libertades y derechos ciudadanos. Su uso abusivo la ha terminado convirtiendo en un “sentido común”.

En materia de transparencia y acceso a la información se ha establecido que:

“en muchos cuerpos legales las definiciones de los conceptos de seguridad nacional son demasiado amplios y, por tanto, presentan un amplio nivel de laxitud, lo que permite a las autoridades interpretar que una parte importante de la información que se produce se encuentra asociada a la seguridad nacional (...) En las últimas décadas, la percepción de riesgo para la seguridad nacional, sea real o sólo sustentada en percepciones, junto con otras circunstancias específicas de contingencia política, han impactado en la tendencia de algunos Estados en pos de reforzar las reglas y los controles orientados a limitar el acceso a cierta información que podría ser entendida como sensible ante amenazas de seguridad.” (Más, 2015, 57).

Coincidiendo con este diagnóstico del ambiguo uso de la noción de seguridad nacional, en México se ha estimado que:

“Estamos frente a un término cuyo significado no es único, de tal manera que al enunciarlo es posible hacer referencia a una amplia variedad de contenidos, y como se verá en el desarrollo de este trabajo, con facilidad se alcanza la conclusión de que ha constituido a lo largo de su desarrollo un ‘concepto vacío’, en la medida en que a su interior ha sido posible colocar una gran variedad de temas, según sea el lugar y el momento en que ha pretendido precisarse.” (Martí de Gidi, 2006, 7).

Y aun cuando esta noción surgió desde el campo de estudio de las relaciones internacionales, tampoco en esta área se ha encontrado para ella una significación clara y unívoca. Por estas razones, especialistas en estudios internacionales afirman que “la ausencia de una definición universal de lo que constituye estudios de seguridad internacional significa que éstos a veces se han convertido en un sitio para políticas disciplinarias con diferentes perspectivas argumentando que éstas deberían incluirse mientras que otras (generalmente diferentes tipos de perspectivas ampliadas) no deberían” (Buzan-Hansen, 2009, 8).

En suma, tal como en otros países y en diversas áreas disciplinarias, en Chile no existe una clara definición de la noción de *seguridad nacional* en política nacional e internacional, usándola de forma indiscriminada para darle significancia a una palabra que carece de significado; lo que más adelante caracterizaremos como un *significante vacío*.

5. La seguridad nacional en la Constitución de 1980

Producto de un voluntarismo constructorista, la Constitución de 1980 fue elaborada *ex nihilo*, sin considerar la tradición constitucional nacional al respecto (Ossa, 2020, 26-27). En esta línea, una de sus principales medidas fue introducir el *poder de seguridad* —y el lugar que ocupan en él las FF.AA.— en la arquitectura del poder autoritario contenido en

esas reglas constitucionales,²⁰² que es uno de los aspectos inalterados en la Constitución que nos rige desde 1980 hasta el día de hoy. Como parte de este *poder* se incluyó la noción de *seguridad nacional*, que conecta las instituciones armadas a una variedad de funciones no castrenses y que expanden su rol más allá de la tarea propia de la defensa nacional.

Al mismo tiempo, la Constitución de 1980 estableció (o permitió) una confusión y ambigüedad entre las nociones de *seguridad nacional*, seguridad del Estado, seguridad de la Nación, seguridad externa, seguridad interna, interés nacional e interés público, integradas en la Carta sin armonización alguna entre ellas. Respecto de la *seguridad nacional*, aun cuando es una noción vaga y ajena a la tradición constitucional chilena, el Artículo 1° de la Constitución aún establece que: “es deber del Estado resguardar la *seguridad nacional*”, y entre los roles que define para las FF.AA., señala que existen “para la defensa de la patria y son esenciales para la *seguridad nacional*”.

La reforma constitucional de 2005 fue un avance en debilitar el poder político castrense, ya que eliminó a los ex comandantes en jefe de las FF.AA. como senadores designados y la función de dichas instituciones como garantes exclusivas de la institucionalidad. Entre sus definiciones, terminó con la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y del director general de Carabineros. Dictaminó que el Consejo de Seguridad Nacional no puede autoconvocarse, que su función es de asesoría y no puede hacer presente sus observaciones a órganos públicos. En esta materia además integró al presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional, estableció que para declarar Estado de Asamblea, en caso de guerra externa, el Presidente de la República necesitará el acuerdo del Senado y, no el del Consejo de Seguridad Nacional, y que las Fuerzas Armadas, a través del COSENA, ya no tendrán injerencia en la conformación del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la noción de *seguridad nacional* continúa permeando el conjunto de la Constitución, incidiendo en funciones y roles de las Fuerzas Armadas en temas ajenos a ellas, como la reserva de las leyes, la libertad de enseñanza, el derecho a huelga, el emprendimiento económico, el derecho de propiedad, la identidad nacional, las atribuciones presidenciales, las instituciones estatales, la política monetaria, los estados de excepción y las penas penales. Así, en su articulado se establece que:

“Artículo 8. (...) Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la *seguridad de la Nación* o el interés nacional.

Artículo 19.11°.- (...) La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la *seguridad nacional*.

15°.- (...) Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la

²⁰² Mensaje del Ejecutivo a la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, 10 de noviembre de 1977 (las FFAA debían “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”). En: Pablo Contreras, “Las Fuerzas Armadas ante el proceso constituyente: no deliberación y participación”. Manuscrito, 2016.

seguridad del Estado.

16°.- (...) No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la *seguridad nacional*.

21°.- El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la *seguridad nacional*, respetando las normas legales que la regulen.

24°.-(...) Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la *seguridad nacional*, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. [...]La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la *seguridad nacional*. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la *seguridad nacional*.

Artículo 22. Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales. Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la *seguridad nacional* y los valores esenciales de la tradición chilena.

Artículo 32. 17°.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la *seguridad nacional*;

19°.- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al *Consejo de Seguridad Nacional*, y

20°.- (...) El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la *seguridad nacional* o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país.

Artículo 42. El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la *seguridad de la Nación*.

Artículo 52. b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la *seguridad de la Nación*, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno; (...) d) De los generales o almirantes

de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la *seguridad de la Nación*.

Artículo 60. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15° del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa *gravemente la seguridad o el honor de la Nación*.

Artículo 101. 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*.

Artículo 106. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 107. (...) En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o *la seguridad nacional*.

Artículo 109. (...) Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de *Seguridad Nacional*, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas. (Itálicas son mías).”

Como se observa, aun cuando se han realizado diversas reformas a la Constitución de 1980, la noción de *seguridad nacional* se ha mantenido como parte central de su arquitectura, contaminando un conjunto de cuerpos legales y reglamentarios referidos a las FF.AA. y otros ámbitos jurídicos.

6. La seguridad nacional y la constitución material

Según señala José Chávez, la Constitución material es aquella 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).

Desde esta perspectiva se puede analizar tanto la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las Fuerzas Armadas²⁰³ como la Ordenanza del Ejército, normas que constituyen un todo orgánico en conjunto con las disposiciones constitucionales referidas a las FF.AA.

Fundamentada en el Capítulo XI de la Constitución, la LOC de las FF.AA. en su Artículo 1° establece que estas “existen para la defensa de la patria, son *esenciales para la seguridad nacional* y garantizan el orden institucional de la República”, con lo que la reforma de 2005 no logró eliminar el rol de las FF.AA. de “garantes” de la institucionalidad.

En el marco de estas ambiguas funciones, las facultades de cada Comandante en Jefe (Artículo 47° materializan la autonomía corporativa de sus instituciones. Así, el

²⁰³ Ley 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Promulgación febrero 1990. Última modificación, 26 sept. 2019, Ley 21174. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=30318>

Comandante en Jefe:

“formula las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando; autoriza las reparaciones, transformaciones y modificaciones del material; aprueba la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra; determina las necesidades de recursos humanos y materiales; aprueba y dispone el uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas de la respectiva institución y los textos de estudio de los establecimientos institucionales; celebra, en representación del Fisco, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones, y muebles; contrata los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional; ordena 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. Estos últimos recursos constituyen ingresos propios de la institución y *no ingresan a rentas generales de la Nación.*” (LOC, 1990. Itálicas son mías).

Otro de los efectos de esta ambigua noción de *seguridad nacional* ha sido el fortalecimiento de la tendencia a la expansión de roles castrenses hacia áreas no profesionales, tal como se observa en la tesis del “Profesionalismo Militar Participativo” contenida en la “Ordenanza del Ejército, 2006”. Así, se afirma que:

“el concepto de ‘Profesionalismo Militar Participativo’ se basa en la convicción de que la profesión militar no es sólo una actividad circunscrita exclusivamente al arte de mandar medios humanos y materiales y administrarlos racionalmente para la defensa de la Patria (...) el Ejército se esmera por participar dentro de la sociedad chilena del siglo XXI, prestando asistencia y colaboración profesional en 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; 73-79)

Aun cuando la propuesta del presidente Piñera en su primera administración sobre una “Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional” no consiguió el apoyo de la oposición en el Congreso, es posible percibir en ella una continuidad de fondo con los lineamientos de las normas anteriormente analizadas. Destaca al respecto la intención de formalizar la expansión de las funciones castrenses hacia el orden interno a partir de las nociones de *seguridad ampliada* y polivalencia castrense.

En este proyecto de ley se identificaba como central para la *seguridad nacional* “las necesarias garantías para el flujo de su comercio internacional; la estabilidad política en sus zonas de interés; la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; y la vulnerabilidad energética y presión sobre sus recursos naturales”. Se afirmaba que era en torno a estos temas “donde la agenda de *seguridad ampliada* encuentra un sentido más estrictamente estratégico” (Itálicas son mías). Por ello se planteaba la propuesta de cooperar con otros estados, desde el sector Defensa, en

“la protección de la democracia y la defensa de la libertad; el control de la corrupción; el combate a fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo; la respuesta frente a catástrofes naturales y antrópicas; la protección de los recursos naturales; el mantenimiento de América Latina como región libre

de armas de destrucción masiva; y la integración a partir de corredores bioceánicos.”

A su vez, el proyecto de ley creaba un Comité Interministerial de Seguridad presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por los ministros de Interior y Seguridad Pública; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda; Energía; Transporte y Telecomunicaciones; y Obras Públicas, así como la figura del Consejero Nacional de Seguridad, designado por el Primer Mandatario, operando como autoridad permanente. Sus principales responsabilidades eran la proposición de cursos de acción para el cumplimiento de las tareas nacionales de seguridad; la identificación de vacíos o duplicidad de labores y recursos presentes en la Estrategia; la elaboración de un informe anual sobre el estado de avance de la misma; y la recopilación de información de inteligencia para el ejercicio de sus funciones y para conocimiento del Comité Interministerial.

También cabe mencionar al Grupo de Trabajo de Seguridad Público-Privado, que reuniría a miembros de diversos sectores del Estado y del ámbito privado, quienes se encargarían de debatir fórmulas de cooperación y solución de problemas de seguridad. Una Comisión de Participación Ciudadana aparecía concebida como una instancia de carácter consultivo que congregaría a representantes de la sociedad civil especialistas en materias de seguridad. Por último, la Estrategia contemplaba el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia, a la vez que asignaba a los ministerios pertinentes la elaboración de políticas, planes o programas que satisficieran lo previsto en la directiva.

Continuando con esta política, en la segunda administración de Sebastián Piñera, el ministro de Defensa, Alberto Espina afirmó que “el gobierno del Presidente Piñera está trabajando en diversos ámbitos para adaptarnos al cambio climático e implementar medidas de mitigación. Las Fuerzas Armadas no están ajenas a ese objetivo y son varias las acciones que vienen realizando en temas vinculados al medio ambiente. Gracias a su *polivalencia*, durante todo el año, contribuyen con medios logísticos, aportando en diversos ámbitos. Hacia el 2022, la meta del Ejército es plantar 100 mil árboles a lo largo del territorio y esa es otra muestra del compromiso concreto con el cuidado del medioambiente”²⁰⁴ (Itálicas son mías).

Este concepto de *polivalencia*, que se refiere a la capacidad de cumplir diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva en la aplicación de la fuerza militar, ha sido abusivamente aplicado para legitimar la extensión de roles castrenses a tareas no profesionales. Así, en 2017, el Estado Mayor del Ejército estableció que:

“la colaboración al desarrollo sostenible se traduce en diversas actividades efectuadas en el ámbito de las competencias del Ejército, tales como: La contribución a la formación de la juventud en el Servicio Militar, a través de procesos de nivelación de estudios, capacitación laboral, alfabetización digital y programas de prevención de la drogadicción; la integración territorial que efectúa el Cuerpo Militar del Trabajo; el despliegue del hospital modular de campaña con el fin de cooperar al Sistema Nacional del Servicio de Salud mediante operativos médicos programados para disminuir las listas de espera en el ámbito de la cirugía; la mejora del ganado equino de pequeños agricultores a través de las

²⁰⁴ En “Programa de Forestación Institucional junto a CONAF. ‘Un soldado, un árbol’”, *A&S Armas y Servicio – Estado de Excepción Constitucional. El rol del Ejército durante la emergencia* (septiembre-octubre 2019), p. 31. <https://www.ejercito.cl/descargas/mobile/MTIw>

estaciones de monta dispuestas por la Dirección General de Fomento Equino y Remonta, en convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y diferentes Municipalidades con altos niveles de ruralidad; y las diversas actividades que el Ejército efectúa en apoyo a la comunidad, como el “Plan Septiembre Amigo”, el que básicamente consiste en colaborar con localidades extremas, aisladas y/o vulnerables, que se encuentran en las zonas de acción del Ejército, para cooperar a fortalecer la calidad de vida de sus habitantes y el progreso de la comunidad. Entre otras acciones que realizan diversos organismos institucionales que aportan al desarrollo nacional y cuyo detalle se encuentra expuesto en los Reportes de Responsabilidad Social Institucional, desde el año 2006 a la fecha” (Estado Mayor, 2017; 26-27).

Esta extensión de roles hacia áreas sociales ha abarcado un conjunto de iniciativas legales, una serie de proyectos de ley enviados al Congreso que expanden aún más las labores castrenses en ámbitos políticos no profesionales. Así, se ha enviado el proyecto que crea un Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) que incluye a las ramas castrenses en tareas de inteligencia nacional y que es parte del proceso iniciado con el Plan Frontera Segura —que consiste en la colaboración de las FF.AA. en el control del narcotráfico y crimen organizado en las fronteras—. A este se ha añadido el Proyecto de Ley de Infraestructura Crítica — que exime a los militares de responsabilidad penal—; el Decreto de las Reglas del Uso de la Fuerza, que permite a las FF.AA. el uso de sus armas y las exime de responsabilidad penal —junto a las policías—, en defensa propia o de un tercero frente a ataques con armas letales, sin definirlos; y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional, posibilitando la impunidad internacional ante eventuales violaciones a los derechos humanos.

Estas normas y proyectos de ley muestran la decisión de fortalecer el *poder de seguridad* de las FF.AA., originado en la Constitución de 1980, materializándolo en amplias facultades para operar fuera de sus límites profesionales.

7. La seguridad ampliada

Una derivación negativa de la noción de *seguridad nacional* fue la de “seguridad ampliada”, efecto que muestra cómo una iniciativa bien intencionada terminó siendo fagocitada por esa noción omni-incluyente.

A nivel internacional, una de las consecuencias del fin de la Unión Soviética en 1991 fue la generalización de la idea, especialmente en las Naciones Unidas, que el fin de la Guerra Fría proporcionaría altos dividendos para la paz internacional. Algunos analistas, como Francis Fukuyama, en 1992, llegaron a especular sobre el “fin de la historia”.

En esta línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*, acuñó el término *seguridad humana*, la que debía:

“efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas. (...) el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana. (...) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Social ofrece una importante oportunidad de pasar de las armas a la seguridad humana”. (PNUD, 1994, 1)

Con estos propósitos, en 1999 se creó el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, con el cometido de actuar sobre siete temas principales: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

En esta misma perspectiva, el informe de la Comisión de Gobernanza Global de la ONU, “Our Global Neighborhood” (1995) señalaba: “La seguridad global debe ampliarse desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados para incluir la seguridad de las personas y el planeta”. La creación multilateral de la Red de Seguridad Humana (1999) organizó a un creciente número de países para avanzar en esta perspectiva.

Con esta licencia desde el más alto nivel multilateral, la noción de *seguridad ampliada* — extensión de la *seguridad nacional*— comenzó a ser utilizada en el espacio castrense de las reuniones de ministros de Defensa (Molina, 2012). Así, en la I y II Reunión de Ministros de Defensa (Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996), en la Asamblea General OEA (Bridgetown, 2002), y la V Conferencia Ministros de Defensa (Santiago, 2002), la suma de ambiguas referencias a la seguridad para cada actor tocaba una gran variedad de temas: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas; pobreza extrema y exclusión social; estabilidad de la democracia; desastres naturales; VIH/SIDA; deterioro del medioambiente; trata de personas; ataques cibernéticos; transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, esta ilimitada extensión de la noción de seguridad llevó a Buzan y Hansen, especialistas en esta área, a concluir que “no existe una definición compartida de lo que debería implicar ‘ampliar la seguridad’” (Buzan & Hanse, 2009. 224).

Con todo, la internacionalización de la noción de seguridad mostró el nivel de su presencia hegemónica a nivel global. En los actores nacionales fortaleció la idea según la cual la *seguridad nacional* no tenía fronteras.

8. *Seguridad nacional*, un significante vacío

Tal como hemos visto, la ambigua noción de *seguridad* no tiene solo un significado, pero es ampliamente usada a todo nivel, fusionando lo nacional con lo internacional, lo individual con lo social, lo castrense y lo civil (Tickner, 2020). Paralelamente, en muchos países —incluido Chile— ha relevado y legitimado a las FF.AA. como la única institución estatal capaz de implementar políticas públicas en cada uno de estos amplios y variados ámbitos, con el consecuente debilitamiento de las instituciones civiles responsables. Tales extensiones de roles se han justificado a partir de las supuestas ventajas castrenses sobre las organizaciones civiles: “una marcada superioridad organizacional, un estatus simbólico altamente emocional y el monopolio de las armas” (Finer 2009, 6).

Desde un punto de vista conceptual, siguiendo a Ernesto Laclau (1996), la noción de *seguridad nacional*, además de equívoca o ambigua, se ha convertido en un *significante vacío*, proceso por el cual “un contenido particular pasa a ser el significante de la plenitud

comunitaria ausente” (p. 82). Esta conversión se produce gracias a la capacidad de determinadas fuerzas sociales y políticas de hegemonizar una diversidad de demandas de mantención del orden, transformándolas en una sola noción que sintetiza la totalidad de las mismas.²⁰⁵ En las áreas de defensa y relaciones internacionales, la noción de *seguridad nacional* sintetizó, desde la Guerra Fría en adelante, todas las demandas conservadoras de mantención del orden y eliminación de las expresiones políticas, nacionales e internacionales que —a juicio de esos sectores— pudieran alterarlo.

Este proceso de hegemonización ha sido posible a través de un proceso transformador de varios pasos. El primero ha sido la identificación de las áreas de “seguridad” derivadas de la percepción, real o no, de determinadas “amenazas”, las que dependerán en gran parte de quién las defina como tales. Al respecto, se ha comprobado que “la información de amenaza manipulada exógenamente afecta el apoyo a políticas antiterroristas como la guerra preventiva y las restricciones a las libertades civiles”. Independientemente de las disposiciones ideológicas individuales, la información sobre “amenazas” fortalece las actitudes proclives a la “seguridad” y convence a los individuos más escépticos (Malhotra & Popp, 2012, 44).

El segundo paso ha sido la centralización del poder para “responder a tales amenazas”. En la medida en que las “amenazas a la seguridad” proporcionan “los medios y los incentivos para centralizar el poder” (Centeno, 2002, 265), se generaron fuertes incentivos para ampliar el rango de las “amenazas” y proveer los medios para incrementar la “seguridad” en tales ámbitos. Así, “al decir ‘seguridad’, un representante del Estado declara una situación de emergencia, reclamando por esa vía el derecho a usar cualquier medio que sea necesario para enfrentar el desarrollo de la amenaza” (Buzan, Wæaver & de Wilde, 1998, 21).

El tercer paso ha sido el uso de la “percepción de amenazas” como un eficiente estimulante para fortalecer las actitudes de derecha, conservadoras y autoritarias. Así, “los países en que se perciban altos niveles de amenaza estarán más inclinados a tener niveles generales más altos de actitudes socio-culturales y económicas-jerárquicas de derecha (...) el nivel de amenaza de un país está positivamente relacionado con el nivel nacional de actitudes de derecha” (Onraet, Van Hiel & Cornelis, 2013, 796). De esta forma, la “securitización” se ha transformado en un valioso instrumento político-ideológico para favorecer al Ejecutivo de derecha en el poder.

A través del dominio de los medios de comunicación de masas y de la producción intelectual de instituciones políticas y académicas de la misma orientación, la noción de *seguridad nacional* se transformó en un *significante vacío* que logró hegemonizar gran parte de la cultura política nacional e internacional. De esta forma, se ha intentado legitimar el poder político militar para enfrentar un amplia y vaga lista de “nuevas amenazas”.

Conclusión: La respuesta contrahegemónica

El éxito de las fuerzas conservadoras al hegemonizar los temas de la defensa nacional convirtiendo en sentido común la noción de *seguridad nacional*, exige el esfuerzo hegemónico inverso. En el contexto del momento constitucional que vive el país, la noción

²⁰⁵ Un análisis de este proceso hegemonzador en el ámbito jurídico chileno, en Araya (2016).

de *seguridad nacional* es un espacio de confrontación política y cultural especialmente relevante.

La nueva Constitución, entre otras cosas, será una manifestación de la capacidad de introducir en sus normas básicas los elementos constitutivos de una nueva visión de sociedad. Así, la eliminación de la noción de *seguridad nacional* en el ordenamiento constitucional y legal será parte central en esta tarea de generar una nueva concepción de lo social.

Si se considera todo lo expuesto, y por las razones anteriores, una efectiva obliteración de la Constitución actual y de sus vigas estructurales implica su reemplazo por una nueva Carta Magna efectivamente democrática que recupere la tradición constitucional del país. Así, esta no debería incluir a las FF.AA. como poder del Estado en un capítulo especial, ni emplear en ninguno de sus artículos la noción de *seguridad nacional*, sea en la definición de las tareas castrenses, policiales o civiles o en cualquier otro aspecto. Tales cambios son clave, toda vez que la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. en su Artículo 1° establece que:

“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*” (Itálicas son mías).

De esta forma, la noción de *seguridad nacional* ha seguido contaminando la totalidad de las normas que definen los roles castrenses, incluyendo el garantizar la estabilidad de las instituciones republicanas, rol que —en principio—había sido eliminado en la reforma constitucional de 2005.

Por tales razones, el concepto que debe definir la principal tarea profesional de las FF.AA. es el de *defensa nacional*, y es a partir de este que se deberá restablecer por ley una adecuada relación entre las instituciones armadas y el resto de la administración del Estado.

Organizacionalmente se debería eliminar el Consejo de Seguridad Nacional y establecer un Consejo Superior de la Defensa Nacional, integrado por civiles y militares que asesoren al Presidente de la República en esas materias.

A partir de estas nuevas disposiciones constitucionales, y las leyes correspondientes que les sean lógicamente consistentes, será posible coadyuvar en la construcción de un Estado democrático social de derecho en forma.

Referencias

Araya Cofré, Miguel Angel (2016). *La Doctrina de la Seguridad Nacional en la dogmática jurídica chilena (1980-1990): El caso de la Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Barriga, Juan de Dios (1973). Lo que debemos saber sobre Seguridad y Defensa Nacional. *Memorial del Ejército de Chile*, N°373, pp. 51-79.

- Buzan, Barry y Hansen, Lene. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998). *Security. A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Centeno, Miguel Ángel (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Comblin, José (1979). *La doctrina de la seguridad nacional*. Santiago: Vicaría de la Solidaridad.
- Corte Suprema de Chile (2020), “Acordado pronunciado por la Segunda Sala de la Corte Suprema”. Santiago, Corte Suprema.
- Chávez Cervantes, José de Jesús (2015). *Una aproximación a la noción de Constitución Material*. Getafe, Universidad Carlos III.
- Dooner, Patricio (1985). *Crónica de una democracia cansada. El Partido Demócrata Cristiano durante el gobierno de Allende*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- El País* (1974), “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”. Marzo.
<https://www.elpaisonline.cl/biblioteca-new/documentos/519-declaracion-de-principios-del-gobierno-de-chile-1973>
- Estado Mayor General del Ejército de Chile. (2017). Plan de Desarrollo Estratégico del Ejército al año 2026. *Azimuth 2026*. Estrategia de Desarrollo del Ejército de Chile. Santiago, Ejército de Chile.
- Ferrada Celis, Ernesto (2020). “La seguridad nacional: ¿es necesaria su definición positiva en el derecho nacional?”. *Escenarios Actuales* [Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile], Año 25, n° 2, pp. 29-48.
- Gill, Lesly (2004). *The School of the Americas: Military training and political violence in the Americas*. Durham, NC: Duke University Press.
- Guzmán, Jaime (1985). “Seguridad Nacional en la Constitución de 1980”. *Revista de Derecho Público*, n° 37-38, pp. 45-65.
- Huneus, Carlos (2008). *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*. Santiago: Random House Mondadori.
- Huntington, Samuel. Phillips (1957). *The soldier and the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Promulgación febrero 1990. Última modificación, 26 sept. 2019, Ley 21174.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=30318>
- Lippmann, Walter (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little, Brown and Company.

- Malhotra, Neil. y Popp, Elizabeth (2012). “Bridging partisan divisions over antiterrorism policies: The role of threat perceptions”. *Political Research Quarterly*, Vol. 65, n° 1, pp. 34-47.
- Martí de Gidi, Luz del Carmen (2006). “La seguridad nacional y el acceso a la información pública en México”. *Letras Jurídicas*, (13) (enero-junio).
- Más, Mariana (2015). “Acceso a la información y seguridad nacional: Una mirada internacional desde los Principios de Tshwane”. *Transparencia & Sociedad*, n° 3, pp. 55-67.
- Medina Lois, Arturo (1966). “Seguridad Nacional: un concepto que debe difundirse. *Memorial del Ejército de Chile*”, n° 333, pp. 81-89.
- Molina Johnson, Carlos (2012). *A propósito de la “Seguridad Ampliada”*. Santiago,: Ministerio de Defensa de Chile.
- Morgenthau, Hans (1952). “What is the national interest of the United States?”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 282, n° 1, pp. 1-7
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2006). *Ordenanza General del Ejército de Chile*. Santiago: Ejército de Chile, Comando en Jefe.
- Office of the Director of National Intelligence. (1947). *National Security Act of 1947*. Washington, D.C.
- Onraet, Emma, Van Hiel, Alain y Cornelis, Ilse (2013). “Threat and right-wing attitudes: A cross-national approach”. *Political Psychology*, vol. 34 n° 5, pp. 791-803.
<https://doi.org/10.1111/pops.12014>
- Ossa, Juan Luis (2020). *Chile Constitucional*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Prats González, Carlos (1962). “La conducción estratégica de una campaña (en un teatro de operaciones) y de la guerra”. *Memorial del Ejército de Chile*, Año 55, número especial 306-7.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Nueva York: PNUD.
- Tickner, Arlene B. (2020), “El concepto de la seguridad: aportes críticos”, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung (FES). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica. (2008). *Nacionales y gremialistas. El “parto” de la nueva derecha política chilena 1964-1973*. Santiago: Lom.
- Varas, Augusto. y Agüero, Felipe (2011). *El proyecto político militar*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).
- Varas, Augusto, Agüero, Felipe y Bustamante, Fernando (1980). *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*. Santiago: FLACSO.
- Villagra, Héctor. (2001). “El Ejército de Chile y sus compromisos internacionales”. *Anuario*, Año22, n°16, pp. 4-24.
- Zeballos Fernández, Nicolás (2015). *La negociación del Estatuto de Garantías Constitucionales entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana. Elección*

Presidencial Septiembre/Octubre de 1970. Tesina para optar al Título de Licenciado en Historia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Finis Terrae, Santiago.

III

FUERZAS ARMADAS Y DEFENSA NACIONAL

LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LAS FUERZAS ARMADAS²⁰⁶

Las normas aprobadas por el Pleno de la Convención Constitucional que integran el borrador de la Nueva Constitución (NC) a ser plebiscitada el próximo 4 de septiembre, permitirán el término de los altos niveles de autonomía corporativa que han observado las Fuerzas Armadas durante casi medio siglo y asegurarán su apropiada inserción en el Estado democrático social de derechos como un servicio estatal que desempeña la función militar, coadyuvante de la defensa nacional.

La NC ha redefinido la función y roles de las FF.AA. eliminado la anti democrática noción de seguridad nacional, estableciendo la apropiada supremacía de la autoridad política sobre ellas y favoreciendo su integración social.

Ha restablecido la función castrense centrada en la defensa nacional y en la colaboración al desarrollo de una zona de paz regional, así como ha fortalecido las facultades presidenciales y legislativas sobre las FF.AA. propias de un Estado democrático.

Estas nuevas normas constitucionales democráticas deberán materializarse en los niveles legales y administrativos, dando como resultado unas FF.AA. profesionales e integradas al desarrollo democrático nacional dentro de una estructura de relaciones estatales coherentemente democrática, todo lo cual fortalece nuestra defensa nacional.

I. Desconstitucionalización

Como parte del proceso de democratización a nivel constitucional en la NC se desconstitucionaliza la presencia de las FF.AA como poder del Estado, se elimina el Consejo de Seguridad Nacional en el cual participaban, y se les reestablece como servicio estatal en el Estado democrático definiendo su función, roles, dependencia e institucionalidad.

Leyes comunes, con quorums apropiados, permitirán la discusión y toma de decisiones democráticas sobre la adecuada integración y adaptación flexible de las FF.AA. a las nuevas realidades regionales e internacionales.

II. Seguridad nacional

Como parte del *poder de seguridad* auto conferido por las FF.AA., en la Constitución de 1980 se incluyó la noción de *seguridad nacional* que permite a las instituciones armadas desempeñar funciones no castrenses -especialmente de orden interno- expandiendo su rol más allá de la tarea propia de la defensa nacional.

Esta noción ha sido eliminada del borrador de la Nueva Constitución (NC) y, por lo tanto, no debería aparecer en ningún cuerpo legal y reglamentario del país.

Con todo, aunque no se relaciona directamente con la defensa nacional, se aprecia la reiteración de la ambigua palabra seguridad asociada a la "seguridad de la Nación", "seguridad del país", "seguridad del Estado", "seguridad alimentaria", "seguridad internacional" y "seguridad informática", lo que podría tener implicancias para esta. Por

²⁰⁶ *La Mirada Semanal*, 14 de julio, 2022.

tales razones será preciso, en las leyes respectivas utilizar las palabras apropiadas a esos respectos.

III. Supremacía de la autoridad política

La NC incluye normas que permiten la plena supremacía de la dirección política del Estado sobre las FF.AA.

A. Soberanía ciudadana

La soberanía ciudadana queda claramente establecida sin entregarle roles de custodia de las instituciones democráticas a las FF.AA.

Artículo 16/3.- Supremacía Constitucional y Legal.

Ninguna magistratura, persona ni grupo de personas, civiles o militares, pueden atribuirse otra autoridad, competencia o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución y las leyes, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias.

B. Monopolio legítimo de la fuerza

Es el Estado democrático, y el Jefe de Estado que lo conduce, el responsable del monopolio legítimo de la fuerza, responsabilidad delegada en las instituciones armadas y policiales.

Artículo 288. El Estado tiene el monopolio indelegable del uso legítimo de la fuerza, la que ejerce a través de las instituciones competentes, conforme a esta constitución, las leyes y con respeto a los derechos humanos.

C. Autoridad política

La NC establece la supremacía de la autoridad política sobre las FF.AA. en una variedad de normas estableciendo que no pueden desempeñar roles distintos a los expresamente estipulados en la Constitución y las leyes; y que la autoridad en los estados de excepción es civil.

Artículo 301/3.- Autoridad civil en estado de catástrofe. Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata de la jefa o jefe de estado de excepción, quien deberá ser una autoridad civil designada por quien ejerza la Presidencia de la República. Esta autoridad asumirá la dirección y supervigilancia de aquellas zonas con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Artículo 302/4.- Ejecución de las medidas de excepción. Las Fuerzas Armadas y policías deberán cumplir estrictamente las órdenes de la jefa o el jefe de estado de excepción a cargo.

D. Respeto a los derechos humanos

De acuerdo a su misión constitucional la Defensoría del Pueblo podrá fiscalizar la observancia de los derechos humanos todos los órganos del Estado, incluidas en las instituciones armadas.

Artículo 124/a).- La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones: a) Fiscalizar a los órganos del Estado y a las entidades privadas que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública, en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

E. Justicia militar

En el Sistema de Justicia no se contemplan tribunales militares.

Artículo 330. 1. Son tribunales de instancia los civiles, penales, de familia, laborales, de competencia común o mixtos, administrativos, ambientales, vecinales, de ejecución de pena y los demás que establezca la Constitución y ley.

Igualmente, la NC establece como norma la exigencia de probidad para todo funcionario de la administración pública, lo que debería implicar a los oficiales generales de las FF.AA. en lo que dice relación con el siguiente articulado:

Artículo 165/2. Las autoridades electas y demás autoridades, funcionarios y funcionarios que determina la ley, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. La ley regulará los casos y las condiciones en las que delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan un conflicto de interés en el ejercicio de la función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos.

F. Servicio militar

En la NC no existe la obligatoriedad del servicio militar ni la inscripción en los registros militares.

IV. Función y rol profesional de la Fuerzas Armadas

La función profesional de las FF.AA. queda claramente definida en torno a la defensa nacional, la paz regional, y los estados de excepción de asamblea, sitio y catástrofe.

A. La Defensa Nacional

Como parte del Estado democrático republicano la NC centra la función de las FF.AA. en su tarea profesional, la defensa nacional; define las tres ramas que la integran y del ministerio del cual dependen; enfatiza su rol conjunto en la defensa nacional; establece su total sometimiento a la supremacía de la autoridad política; e indica que sus roles serán definidos por una ley:

Artículo 292.- Las Fuerzas Armadas están integradas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Dependen del ministerio a cargo de la defensa nacional y son instituciones destinadas para el resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial de la República, ante agresiones de carácter externo, según lo establecido en la Carta de Naciones Unidas. Colaboran con la paz y seguridad internacional, conforme a la Política de Defensa Nacional.

2. Estas deben incorporar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones, promover la paridad en espacios de toma de decisión y actuar con respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales garantizados en esta Constitución.

3. Son instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y por esencia obedientes y no deliberantes.

4. Las instituciones militares y sus miembros estarán sujetos a controles en materia de probidad y transparencia. Sus integrantes no podrán pertenecer a partidos políticos, asociarse en organizaciones políticas, gremiales o sindicales, ejercer el derecho a huelga, ni postularse a cargos de elección popular.

5. El ingreso y la formación en las Fuerzas Armadas será gratuito y no discriminatorio, en el modo que establezca la ley. La educación militar se funda en el respeto irrestricto a los derechos humanos.

6. La ley regulará la organización de la defensa, su institucionalidad, su estructura y empleo conjunto, sus jefaturas, mando y la carrera militar.

Artículo 250.- Inhabilidades. No pueden postular al Congreso de Diputadas y Diputados ni a la Cámara de las Regiones: 1) Las y los militares en servicio activo.

B. Paz y seguridad internacional

La NC establece que las FF.AA., además de su función en la defensa nacional, colaboren con la paz, la seguridad internacional y el pleno respeto al derecho internacional de acuerdo a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas y las normas relativas a la política exterior que compromete al país en la creación de una Zona de Paz en la región.

Artículo 14/3.- Chile declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales. Se compromete con el mantenimiento de la región como una zona de paz y libre de violencia, impulsa la integración regional, política, social, cultural, económica y productiva entre los Estados, y facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas.

C. Estados de excepción

En la medida que la NC no considera el estado de excepción constitucional de emergencia que en la Constitución de 1980 establece el uso de las FF.AA para “velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado”, ahora estas no podrán ser involucradas en materias policiales.

D. Resguardo de elecciones populares

La NC elimina la función de las FF.AA. de resguardar el orden público durante las votaciones populares.

Artículo 160/3.- El resguardo de la seguridad pública durante las votaciones populares corresponderá a las instituciones que indique la ley.

V. Integración social

Materializando la supremacía de la autoridad política sobre las FF.AA. y su integración normativa al Estado democrático, estas se verán mejor asimiladas a la sociedad a la que pertenecen observando las mismas normas que regulan al resto de los servicios estatales.

Así, deberán incorporar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones y promover la paridad en los espacios de toma de decisión; observar el respeto irrestricto a los derechos humanos; la interculturalidad; el respeto al derecho internacional; y deberán asimilar sus institutos educacionales a las normas existentes en el resto de la sociedad extendiendo la gratuidad y no discriminación al ingreso y formación en sus escuelas matrices; y elimina normas que impiden la transparencia en el manejo de fondos públicos manejados por ellas.

Artículo 37.- El Sistema de Educación Superior estará conformado por las Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, escuelas de formación de las Fuerzas Armadas y Seguridad, además de las Academias creadas o reconocidas por el Estado. Estas instituciones se regirán por los principios de la educación y considerarán las necesidades locales, regionales y nacionales. Tendrán prohibida toda forma de lucro.

La NC establece la obligación del Estado de generar los mecanismos adecuados de participación ciudadana en los asuntos públicos. De esta forma se podrán establecer formas de involucramiento social en materias relativas a la defensa nacional y política militar.

Artículo 151. La ciudadanía tiene el derecho a participar de manera incidente o vinculante en los asuntos de interés público,. Es deber del Estado estar adecuada publicidad a los mecanismos de democracia, tendiendo a favorecer una amplia deliberación de las personas,

conforme a esta constitución y las leyes.

VI. Rol de la Presidenta o Presidente de la República

La NC establece el mando superior de la Presidenta o Presidente de la República sobre las FF.AA. otorgándole la jefatura suprema de ellas en tiempos de paz o guerra; le entrega el mandato de su organización, disposición y distribución, enfatizando especialmente el trabajo conjunto; delega el mando ejercido políticamente a través del Ministerio de Defensa; le otorga la capacidad de nombrar y llamar a retiro a los comandantes en jefe y otras autoridades castrenses, así como disponer de los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales; por primera vez se le encomienda formalmente la obligación de formular y presentar al Poder Legislativo la Política de Defensa Nacional y la Política Militar.

Artículo 280.- Son atribuciones de quién ejerce la Presidencia de la República: i) Ejercer permanentemente la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, disponerlas, organizarlas y distribuirlas para su desarrollo y empleo conjunto; j) Designar y remover al Jefe del Estado Mayor Conjunto, a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas.

Artículo 291.- A la o el Presidente de la República le corresponde la conducción de la defensa nacional y desempeña la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas. Ejercerá el mando a través del ministerio a cargo de la defensa nacional.

2.La disposición, organización y criterios de distribución de las Fuerzas Armadas se establecerán en la Política de Defensa Nacional y la Política Militar. La ley regulará la vigencia, alcances y mecanismos de elaboración y aprobación de dichas políticas, las que deberán comprender los principios de cooperación internacional, de igualdad de género y de interculturalidad, y el pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales.

VII. Rol del Poder Legislativo

En la NC el Poder Legislativo fortalece sus prerrogativas frente a las FF.AA. sumando a las anteriormente existentes nuevas normas que regulan esta relación, como: autorizar la declaración de guerra; dar lugar a las acusaciones contra oficiales superiores de las FF.AA por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; aprobar las leyes que disponen, organizan y distribuyen a las FF.AA.; velar por su empleo conjunto; permitir la entrada de tropas extranjeras, lo que se vincula a la autorización de bases extranjeras en el país; la autorización de salida de tropas nacionales del territorio nacional; la supervisión periódica de la ejecución del presupuesto militar; y la supervisión de la implementación de la política de defensa nacional y la política militar.

Artículo 246.- Son atribuciones exclusivas del Congreso de las Diputadas y Diputados: c) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus integrantes formulen en contra de: 4. Las y los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas, [...] por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado.

Artículo 246/e).- Supervisar periódicamente la ejecución del presupuesto asignado a defensa, así como la implementación de la política de defensa nacional y la política militar.

Artículo 257.- Solo en virtud de una ley se puede: e) regular las capacidades de la defensa nacional, permitir la entrada de tropas extranjeras al territorio de la República y autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él; k) Autorizar la declaración de guerra, a propuesta de la Presidenta o Presidente de la República;

Artículo 259.- Son leyes de concurrencia presidencial necesaria: f) Regular las capacidades de la defensa nacional, permitir la entrada de tropas extranjeras al territorio de la

República y autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él.

VII. Artículos transitorios

Artículo duodécimo transitorio.- Mientras no se dicten o modifiquen las leyes respectivas sobre las Fuerzas Armadas que regulen el procedimiento de designación y duración de sus autoridades institucionales, los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, considerando los demás requisitos establecidos en los estatutos institucionales correspondientes. Durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y podrán ser removidos por el Presidente de la República en los términos que esta Constitución establece.

Mientras no se dicten las leyes que adecúen las funciones de las Fuerzas Armadas, se mantendrán vigentes los preceptos legales que fijan las competencias estatales de control marítimo y de la aeronavegación.

VIII. Materias que requerirán de nuevas leyes o modificaciones a las existentes

La constitución extendida es aquella formada por el conjunto de normas de diferente denominación (valores, principios, derechos, reglamentos o directrices) derivadas de los preceptos constitucionales y que tienen un idéntico sentido, tal es la forma como deben organizarse los servicios públicos y el campo legítimo de su actuación y decisiones.

De esta forma, a partir de las normas constitucionales incluidas en la NC las siguientes leyes orgánicas y comunes, decretos y reglamentos, deberán ser evaluadas para ser mantenidas, modificadas o ser objeto de nuevas disposiciones:

1. Juramento a la Nueva Constitución: Ley N°10544
2. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas: Ley N°18948
3. El Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional: Ley N°20424
4. Estatuto del personal, requisitos, escalafones y carrera militar: DFL 1(g) 1997
5. El Servicio Militar: Decreto Ley N°2306
6. El sistema presupuestario y de fondos especiales: Ley N°21174
7. Código de Justicia Militar: Decreto N°2226
8. Regulación de los Estados de Excepción Constitucional: Ley N°18415
9. Cuidado del Orden Público en Votaciones Populares y Escrutinios: Ley N°18700
10. Estatuto de los servicios de bienestar social de las FF.AA.: Ley N°18712
11. Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
12. Ley de la Dirección General de Aeronáutica Civil de Chile (DGAC): Ley N°16752
13. El sistema de inteligencia de la Defensa Nacional
14. El sistema de ciberseguridad de la Defensa Nacional
15. El sistema de empresas fiscales de la Industria Militar

AUTONOMÍA CORPORATIVA, INMUEBLES Y FUERZAS ARMADAS²⁰⁷

La venta de propiedades fiscales en poder de las Fuerzas Armadas han vuelto a mostrar la necesidad de revisar el ordenamiento legal que las regula. Las nuevas normas constitucionales propuestas por la Convención Constitucional serán fundamentales para realizar esta tarea.

Una muestra de lo anterior es la Ley 18.712 (junio, 1988), “Estatuto de los servicios de bienestar social de las Fuerzas Armadas”. De acuerdo a esta ley las instituciones castrenses tienen plena autonomía para operar en diversos mercados de bienes. Esta establece que los servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas (BSFA) “tendrán por finalidad proporcionar al personal las prestaciones que tiendan a promover una adecuada calidad de vida que contribuya a su bienestar y al de sus familias (Artículo 1)” y “formularán sus presupuestos, que deberán ser aprobados por la autoridad institucional que determine el reglamento respectivo” (Artículo 6).

En el Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) de las FF.AA. se encuentra todo el sistema de propiedades para uso de los sistemas de BSFA. A este sistema se incorporan los fondos que se obtengan de las ventas de servicios y otros ingresos de operación. Estos servicios y sus patrimonios no se encuentran incluidos en los presupuestos institucionales mas allá de las transferencias que la fuerza respectiva incluye en el suyo; aun así no se dispone públicamente de información presupuestaria ni contable respecto de dicho patrimonio.

La Ley 18.712, en su Artículo 2º, establece que este “patrimonio de afectación fiscal” está formado por: pago de servicios; venta de bienes muebles, inmuebles o de productos de toda índole; donaciones, herencias, legados o aportes; intereses y reajustes que provengan de depósitos en cuentas de ahorro y de inversiones en instrumentos financieros y en valores mobiliarios; productos y frutos que provengan de los bienes que formen el patrimonio de afectación fiscal. A su vez, estas prestaciones “estarán liberadas de los impuestos al valor agregado, a la renta, de timbres y estampillas y demás que establezcan las leyes. Los bienes raíces del patrimonio de afectación fiscal estarán exentos del pago del impuesto territorial (Artículo 9).” El DFL 1/71 (G) de 1971, en un artículo transitorio, autorizó a los comandantes en jefe asignar a los PAF de bienestar otros inmuebles fiscales destinados a las FF.AA. La ley de 1988 le dio carácter permanente a esta norma.

Así, los BSFA se han transformado en empresas inmobiliarias y de servicios al ser autorizados para vender o adjudicar terrenos y viviendas al personal de las instituciones (Artículo 14). Estas actividades se ven fortalecidas toda vez que, en caso “no existan interesados o cuando su mantención sea demasiado onerosa, podrán enajenarse los terrenos adquiridos y las viviendas construidas y, en todo caso, los locales comerciales que se hubieran ejecutado, en conformidad al decreto con fuerza de ley N° 2, de 1959, o bien como exigencia legal y reglamentaria de equipamiento comunitario, a terceros que no pertenezcan a las Fuerzas Armadas, mediante licitación pública o privada.” (Artículo 14).

²⁰⁷ *El Mostrador*, 4 de julio, 2022.

Con ese capital, los BSFA compran bienes muebles, inmuebles, productos o servicios (Artículo 3°), liberados del IVA y exentos del pago del impuesto territorial (Artículo 9°). “Las sumas no invertidas al 31 de diciembre de cada año, no ingresan a rentas generales de la Nación y pueden ser invertidas al año siguiente en los fines de bienestar social” (Artículo 6°).

De ser necesario, el apoyo financiero a las BSFA proviene de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, la que puede conceder “créditos a los servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas” (Artículo 16). De esta forma, los BSFA pueden recibir recursos financieros fuera del mercado formal, ampliando sus actividades empresariales y generando recursos adicionales para las respectivas instituciones armadas, los que no entran al erario nacional.

En la medida que las instituciones armadas gozan de una relativa autonomía financiera y su control de fondos queda, de hecho, en manos del comandante en jefe, estas dependencias castrenses han adoptado la forma de empresas estatales de la defensa nacional extendiendo sus roles no profesionales al ámbito inmobiliario y de servicios.

En efecto, la Ley N°18.948, *Ley Organica Constitucional de las Fuerzas Armadas*, publicada el 27 de febrero de 1990, faculta a cada Comandante en Jefe (Artículo 47(49) a: formular las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando; autorizar las reparaciones, transformaciones y modificaciones del material; aprobar la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra; determinar las necesidades de recursos humanos y materiales; 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; celebrar, en representación del los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones, y muebles; contratar los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional; 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. Estos últimos constituyen ingresos propios de la institución y no ingresan a rentas generales de la Nación.

Esta cadena de disposiciones y normas que van del nivel constitucional al reglamentario y administrativo consolida la anómala corporativización autonómica de las Fuerzas Armadas al interior del Estado, que ya dura casi medio siglo, la que no se condice con una administración moderna del mismo y que es campo propicio para faltas a la probidad.

Esta herencia de los diecisiete años de dictadura civil-militar, que aún persiste, debe ser eliminada en las leyes derivadas de las nuevas normas constitucionales.

Mientras tanto, y a través de las vías institucionales existentes, se debería obtener la información detallada de estas operaciones y la constitución de un catastro que registre las diferentes propiedades y su tasación.

HONOR MILITAR²⁰⁸

Frente a las cuarenta y cinco causas de fraude en el Ejército investigadas por la ministra Romy Rutherford, su comandante en jefe, Ricardo Martínez, afirmó que "las responsabilidades son individuales, a veces se hace una tremenda injusticia con los hombres y mujeres que trabajan para hacer más grande al país [...] Yo creo al final del día la gente valora a su Ejército, que ha estado más de 200 años junto con la República [...] el cariño está". En realidad este "cariño" ha observado bajas importantes desde 2015 en que las FF.AA. recibían un 50% de aprobación, pasando por el 20% en 2019, hasta llegar a la pandemia de 2021 con un 30% (CEP, 2021), todo lo cual indica que tal aprobación pende del juicio que la ciudadanía se forma sobre la conducta de sus integrantes y que las bajas en su valoración son consecuencia de la frustración de las expectativas ciudadanas generadas por estos.

El juicio social sobre instituciones y servidores del Estado tiene profundas e históricas raíces. De acuerdo a Werner Jaeger (*Paideia*) para quienes gobiernan los asuntos públicos "rigen normas de conducta ajenas al común de los hombres". Esta excepcionalidad originada en la Grecia antigua fue parte de los valores o virtudes republicanas que le dieron vida y sustentaron a Chile, esa joven república, cuando daba sus primeros pasos independentistas. Sin estos valores encarnados y respaldados por quienes nos defienden, las instituciones democráticas no serían capaces de proteger adecuadamente, no solamente la soberanía nacional, sino que todos aquellos bienes e intereses colectivos.

La construcción de la nueva República se fundó en valores y, como lo señala la historiadora Elvira López, en sus orígenes se dio una fuerte crítica a la anterior administración real por su "nepotismo, la arbitrariedad, el enriquecimiento ilícito y los abusos", al punto que en 1820 Bernardo O'Higgins informaba al Senado que "los muy precisos, íntegros y proporcionados a nuestra administración, solo tendrán cabida". Así, la fiscalización y el buen uso de los muy escasos recursos fiscales de la época eran tarea de cada funcionario del Estado. Camilo Henríquez identificaba entre las principales virtudes del nuevo ciudadano, "la justicia, el desprendimiento de intereses personales, prefiriendo al bien particular y propio el bien público, y la causa de la libertad" y advertía que "por falta de estas virtudes estamos a ser esclavos eternamente".

Esta honorabilidad es una cualidad moral que se encuentra con mayor o menor intensidad en cada época. En Arturo Prat, su honor de marino se vio fortalecido en la misión institucional ligada a la defensa y proyección estratégica del país que desempeñó en esa época -la misión en Uruguay de espionaje en Argentina-, después de la cual devolvió gastos a rendir no usados.

De acuerdo a la Real Academia Española, la "cualidad moral que lleva al cumplimiento de los propios deberes respecto del prójimo y de uno mismo", se llama *honor*. Este no es otra cosa, según Jaeger, que el "reflejo del valor interno en el espejo de la estimación social y que se adquiere exclusivamente por el reconocimiento de la sociedad a que pertenece. El

²⁰⁸ *La Mirada Semanal*, 23 de septiembre, 2021.

elogio y la reprobación son la fuente del honor y el deshonor, la medida de valor en la comunidad”.

La ética y el honor son parte principal de la educación en torno a la cual se organizan las instituciones castrenses modernas, profesionales y eficaces. Cuando se relativizan o se pierden los parámetros valóricos que organizan el rol del militar tenemos una crisis de honorabilidad, mostrándose en los encausados la ausencia del valor de probidad.

Los casos investigados de pública notoriedad si bien implican judicialmente a individuos, al mismo tiempo, descubren las insuficiencias institucionales para regular y prevenir este tipo de conductas. Separar lo individual/penal de lo institucional es legalmente apropiado, no así desde la perspectiva de la responsabilidad del mando institucional ya que tales conductas denuncian la falta de diligencia de los superiores y las carencias y debilidades de los mecanismos internos que deben regular estas actuaciones.

La primacía del interés personal por sobre el colectivo, al que se debe el militar, y el no cumplimiento de los deberes con la consecuente frustración de las expectativas de roles asociada a su investidura, lo despojan de la alta estimación y reconocimiento social que alguna vez se le entregó, transformando esta reprobación en *deshonor* individual y, por extensión e ineludiblemente, del propio Ejército.

Las conductas bajo investigación muestran tres grandes problemas. Primero, la contradicción flagrante entre las virtudes cívicas proclamadas por el Ejército (<https://www.ejercito.cl/nuestro-compromiso/valores-militares>) y las conductas en cuestión. De ellas destacamos las de “*Honor*: Virtud que lleva a una conducta irreprochable, actuando con la verdad y de acuerdo a principios sólidos, manteniendo siempre el prestigio de la Institución con transparencia y probidad”, y “*Templanza*: Dominio de los impulsos y los placeres, manteniendo la sobriedad en el actuar”, ambas refutadas por las conductas ímprobas de algunos de sus altos mandos, oficiales y clases. Segundo, sugieren que ante las virtudes anteriores y el necesario celo funcionario más bien han tendido a primar equivocadamente las de “*Lealtad*: Fidelidad hacia el Ejército y sus integrantes, apoyándolos ante las dificultades” y “*Espíritu de cuerpo*: Afecto común que surge en las unidades fruto de experiencias compartidas de esfuerzo y abnegación, desarrollando compañerismo, confianza, disciplina y respeto a las tradiciones”. Tercero, que estas conductas ímprobas se dan en un contexto de autonomía corporativa producto de normas constitucionales y legales que desde 1973 hasta esta fecha dificultan los controles externos.

La evidencia pública sobre estos temas y su eventual penalización permite que circule aire fresco al interior de las instituciones al afirmarse principios y valores, lo que junto a la acción de sus actuales mandos y los posibles cambios que la Convención Constitucional incluya en la nueva Constitución, permitiría recobrar la confianza ciudadana dañada.

Con todo, recuperar el *honor* perdido es un problema mucho más profundo que restablecer confianzas, es poder adquirir valor en el espejo de la estimación social evitando, como decía Camilo Henríquez, “ser esclavos eternamente”, ahora, del oro de los nibelungos.

CANDIDATURAS PRESIDENCIALES: PROPUESTAS SOBRE DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS²⁰⁹

Desde 1973 las FF.AA. fueron refundadas, doctrinariamente, a partir de la indefinida noción de seguridad nacional e, institucionalmente, a través de los capítulos XI y XII de la Constitución de 1980 constituyéndolas como poder de seguridad. La Ley Orgánica Constitucional de 1990 consolidó su autonomía relativa al interior del Estado frente al Ejecutivo, el Legislativo, el Poder Judicial y la sociedad en su conjunto. En el caso del Ejército la extensión de roles más allá de lo profesional fue fundamentada en 2006 con su idea de “profesionalismo participativo”. Las reformas constitucionales de 2005 no eliminaron su autonomía corporativa la que hasta hoy se ha mantenido en lo sustancial. A su vez, la modernización de la defensa nacional no ha sido producto de una estrategia y política de Estado aprobada por el Congreso, reduciéndose hoy al decreto de mayo recién pasado [2020] que “Aprueba política de defensa nacional de Chile. Edición 2020”.

De esta forma, por más de tres décadas se ha mantenido una permanente tensión entre la necesidad estatal de institucionalizar una conducción política civil de la defensa y la autonomía corporativa de las FF.AA. Dado que, 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”, para mantener y aumentar esta estatura es necesario integrar coherentemente la defensa nacional bajo un mando civil efectivo y a las FF.AA. reconstituirlas como profesionales, modernas, no deliberantes, subordinadas, jerárquicas y disciplinadas.

Con mayor o menor extensión los temas sobre defensa nacional y fuerzas armadas han sido incluidos en las bases programáticas de las actuales candidaturas presidenciales. Un análisis comparado de sus propuestas -que no coinciden en tocar los mismos temas- muestra coincidencias inesperadas, así como una común desconexión entre sus concepciones de la defensa nacional y el rol de las FF.AA. en ella. Lo anterior evidencia las dificultades existentes en el mundo político, hasta hoy, para darle racionalidad y consistencia al desarrollo de la fuerza militar junto al de las instituciones castrenses en el marco del posicionamiento internacional del país en el largo plazo.

La comparación que a continuación realizamos es a partir de las propuestas existentes antes de las primarias de algunas candidaturas, las que seguramente serán afinadas representando a la coalición más amplia que las apoya.

I. Cambio constitucional

En materia constitucional -trabajo propio de la Convención Constitucional-, para José Antonio Kast (JAK) las “FF.AA. seguirán siendo administradas, conducidas y entrenadas por sus respectivos comandantes en jefe”, a diferencia del programa de Gabriel Boric (GB) que propone “erradicar la noción impuesta sobre el concepto de Seguridad Nacional” y restablecer “la Presidencia de la República como Jefatura suprema de las FF.AA.”, la que hoy se reduce solo a la situación de guerra. Por su parte, la candidatura de Yasna Provoste

²⁰⁹ *El Mostrador*, 17 de septiembre, 2021. Versión ampliada incorporada en el texto.

(YP) propone incorporar las “Operaciones de Paz” como acciones permanentes.

Un caso extremo es el de Eduardo Artés (EA) quién propone “la formación de círculos democráticos y revolucionarios de soldados leales a los pueblos de Chile, al proceso de la Refundación y el socialismo, [la] destitución inmediata de toda la oficialidad de mando de todas las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden que no estén de acuerdo con el proceso de Refundación de Chile [y] la formación de milicias populares, formadas e integradas al Ejército”.

II. Concepción y orgánica de la defensa

Un segundo capítulo de temas se refiere a la concepción y la orgánica de la defensa, así como a la reforma del ministerio respectivo.

1. Política de defensa

Respecto de la política de defensa, GB propone su organización a partir del concepto de “autonomía estratégica”, la que impediría “una dependencia estratégica en ciertos países”. Este concepto, que sus formuladores (Bywaters, Sepúlveda, Villar) reconocen está “en una etapa de desarrollo”, se inscribe en el espacio de propuestas de política exterior del no-alineamiento activo (Fortín, Heine, Ominami) y de la neutralidad activa ([del exministro de Defensa, Andrés] Allamand). En este contexto, GB aspira a tener un “Sistema de Defensa Integral, que incorpore al conjunto de las instituciones del Estado y de la sociedad civil organizada para alcanzar las metas trazadas por el pueblo de Chile, libres de toda amenaza o interferencia ajena a la voluntad nacional”. Propone que esta autonomía estratégica se materialice a través de una “estrategia continua de construcción naval que permita la renovación de las unidades de combate marítimo en astilleros nacionales utilizando la capacidad industrial de ASMAR”.

En el caso de YP se postula la necesidad de una planificación de la fuerza “basada en capacidades” en el marco de una “Estrategia de la Defensa Nacional, al menos con un horizonte temporal hasta el 2050”. Sin embargo, considera la existencia de “nuevas amenazas de distinta naturaleza, como los efectos de la pandemia, la ciberseguridad, el cambio climático o las organizaciones criminales transnacionales”, las que no se deducen necesariamente de la concepción de desarrollo de la fuerza por capacidades. Define la cooperación regional en “un marco de seguridad cooperativa con todos los países hermanos en la región latinoamericana y Pacífico Sur” para la protección de los recursos, pero no menciona la necesidad de avanzar en la creación de una Zona de Paz.

Franco Parisi (FP) es más sucinto, solamente indica que “en relación con las FF.AA., se buscará la tecnificación de las fuerzas disuasivas por sobre las tropas”.

2. Organización de la Defensa

Donde se encuentran ciertas coincidencias es en la necesidad de una nueva organización de la defensa. Tanto para el programa de GB como los de YP y JAK es necesaria una modificación del Estado Mayor Conjunto (EMCO). YP considera que el “Comandante en Jefe Conjunto esté jerárquicamente por sobre los jefes de cada rama castrense”, y GB indica que el EMCO debe tener un “real peso estratégico-operacional de la defensa”, con un nuevo rol en la unificación de la doctrina, organización y mando y control gracias a un “diseño conjunto en la estructura de la fuerza. Es decir, la unificación institucional de las Fuerzas Armadas, la cual debe sostenerse orgánicamente al menos, desde una escuela única

de oficiales de Estado Mayor.”

JAK reconoce que “actualmente la Jefatura del EMCO no tiene suficientes atribuciones para coordinar [...] Es preciso que su rango jerárquico ascienda y quede en condiciones de relacionarse con las jefaturas de la FFAA en un plano de igualdad”. Sin embargo, este empoderamiento es relativo ya que lo pone al mismo nivel que los comandantes en jefe, no por sobre ellos y su razón de fondo tiene un sentido diverso a las propuestas de las otras candidaturas. Para JAK este nuevo nivel de precedencia es necesario ya que “la Dirección de Movilización Nacional (DGMN) tendrá una nueva dependencia en la estructura de la Defensa, con mayor presupuesto y facultades para preparar y mantener fuerzas de reserva capaces de duplicar sus efectivos desplegados ante una emergencia nacional o internacional”, lo que implicaría duplicar el servicio militar obligatorio convirtiendo, de hecho, los cuarteles en ámbitos de educación juvenil.

3. Reforma del Ministerio de Defensa

Para fortalecer el Ministerio de Defensa, YP propone generar “un servicio civil” en el mismo, mientras que JAK, militarizándolo, establece que “los funcionarios civiles del Ministerio tendrán una carrera estructurada, que será equivalente en formación profesional, rango y autoridad a la del escalafón de las FF.AA.”.

En términos de funciones, [el candidato de la derecha, Sebastián Sichel] SS señala que la Subsecretaría de Defensa debería “coordinar recursos logísticos para específicos tipos de violencia, narcotráfico y crimen organizado”. Por su parte, JAK indica que esta “se hará cargo de planificar la adquisición de armas para las tres instituciones”.

Sobre esta subsecretaría YP es la única que propone la “reformulación completa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a una institución académica de postgrado con criterios civiles, a la que pueden asistir civiles y militares para formación en defensa”.

III. Financiamiento de la defensa

Sobre el financiamiento de la defensa se encuentran temas relativos al gasto militar, a la compra de armamento, así como enfrentar los problemas de probidad, transparencia y control financiero de los recursos destinados al sector.

1. Gasto militar

Respecto del gasto militar, YP propone una “estrategia, acorde con la realidad económica y sin despotenciar otras áreas del quehacer nacional”, aun cuando no se pronuncia sobre la mantención de los fondos de capacidades estratégicas y de contingencia, como explícitamente lo propone GB al eliminar “los pisos monetarios mínimos consagrados en el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas y en el Fondo de Contingencia Estratégico”.

[Marco Enrique-Ominami] ME-O es quién lleva la propuesta de reducción a un nivel de mayor concreción indica que “es indispensable reducir el gasto bélico para garantizar recursos para el desarrollo y la implementación de políticas sociales para enfrentar los impactos recesivos aparejados a la crisis pandémica”, y propone “que los Estados de América del Sur concuerden una reducción coordinada y acompasada del 40% de su gasto bélico, para la redestinación de recursos a Inversión Pública en Salud e Inversión Social frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19”.

2. Compra de armas

Sobre el tema de la compra de armamento se presentan dos propuestas opuestas. Por una parte, la de JAK que estima que “la Subsecretaría de Defensa [...] se hará cargo de planificar la adquisición de armas para las tres instituciones”, a diferencia de la de GB que propone “la compra de armas a través de una agencia civil”. En el caso de ME-O no hay una propuesta de institucionalización de este proceso, solo considera “que se someta a discusión legislativa el proyecto de ley que fue presentado en 2006 por el senador Alejandro Navarro [MAS], que confiere atribución exclusiva al Senado para autorizar la compra o venta de material bélico”.

Las propuestas más radicales sobre el aprovisionamiento de armamento son las de GB y YP. GB presenta un proyecto de potenciar el desarrollo industrial vía construcción naval creando polos de desarrollo industrial, fomentando la investigación, desarrollo e innovación en universidades regionales e Institutos de Educación Técnica Especializada, lo que crearía “empleo calificado y decente”.

En esta misma perspectiva YP propone crear un “Consortio de Industrias de la Defensa con las actuales empresas dedicadas al tema” para el “uso dual para la seguridad y defensa”. Considera relevante “las *start-up* de iniciativas con uso civil”, proponiendo “un consorcio con incubadora de Start-Up e inversión en ciencia y tecnología, que más que la mera producción de armas, genere ayuda a la industria nacional en áreas que tienen además utilización en el ámbito civil. Se puede incentivar la industria nacional para uniformes y otros ítems logísticos similares”.

3. Probidad, transparencia y control financiero

En materia de probidad hay coincidencia en la necesidad de un mayor control financiero. Así, YP propone una “Contraloría o Inspectoría General del sector” que “controle gastos, inversiones y funcionamiento del sector”, y JAK indica que “la modernización y racionalización de este Ministerio deberá consolidarse al establecer el control positivo sobre las finanzas, adquisiciones y gastos institucionales”. De la misma forma, GB propone “incrementar la capacidad de supervisión y fiscalización financiera del Ministerio de Defensa, EMCO y a la Comisión de Defensa del Congreso”, así como la reforma del “régimen administrativo diferenciado de gestión documental de la información, en relación con el resto de la Administración del Estado”.

Un aspecto relevante poco tratado en general es el de los bienes de afectación fiscal controlado por los servicios de bienestar de las FF.AA. En este campo ME-O propone que “el Ministerio de Bienes Nacionales cumpla lo dispuesto por Dictamen emitido en el 2016 por la Contraloría General de la República y fiscalice que los bienes fiscales que han sido destinados a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad están siendo ocupados para los fines que fundamentaron su destinación y, en caso contrario, restablezca plenamente su administración para redestinarlo a vivienda y obras de infraestructura [...] Es menester parar la especulación inmobiliaria de inmuebles fiscales por las instituciones de la Defensa Nacional, lo que permitiría resolver en forma significativa el déficit de suelo para proyectos de vivienda, desarrollo urbano e infraestructura”.

IV. Extensión de roles

Respecto a los roles que deben desempeñar las FF.AA. se encuentran visiones que

extienden estas tareas más allá de la defensa propiamente tal -soberanía e integridad territorial-, las que se fundamentan tanto en la estimación abusiva e indefinida de las amenazas, así como en la transformación de las FF.AA. en agentes de desarrollo, económico o comunitario, o en la necesidad de fortalecer las actividades policiales.

1. Amenazas

La extensión de roles castrenses hacia áreas no profesionales -incluidas las ideas sobre desarrollo militar industrial antes señaladas- tiene distintos apoyos en los diversos programas. Sin entrar en profundidades, el programa de GB indica que “las amenazas a nuestra soberanía no se expresan de forma exclusivamente convencional”, por lo que las FF.AA. deberían enfrentar “las amenazas multidimensionales potenciadas por la globalización, la crisis climática y el neoliberalismo”.

Un desarrollo similar se encuentra en el programa de YP que extiende el rol de las FF.AA. al considerarlas como “promotoras de paz y seguridad vecinal, regional y mundial”. A partir de esta definición estima que las FF.AA. les corresponde no solo la protección de las fronteras sino “la protección de la vida humana, los recursos naturales y los intereses permanentes de Chile”, enfrentar “nuevas amenazas de distinta naturaleza, como los efectos de la pandemia, la ciberseguridad, el cambio climático o las organizaciones criminales transnacionales”, y mantener la “vigilancia y fiscalización de la pesca ilegal”.

2. Desarrollo comunitario

YP establece que “necesitamos a las Fuerzas Armadas como parte activa de la vida de las comunidades nacionales [...] la presencia castrense en auxilio a la comunidad en todo el territorio nacional, su apoyo frente a catástrofes naturales, la contribución a la protección de recursos naturales e infraestructura crítica, además de su aporte a la conectividad y soberanía, hace necesario un despliegue más equilibrado en todo el territorio nacional, y con una mirada conjunta”. Y propone incentivar el ingreso de buenos estudiantes a través de la ampliación de la educación castrense de nivel universitario entregando “a los graduados títulos profesionales equivalentes al mundo civil, fundamentalmente en el área científica-tecnológica”.

3. Orden interno

En el caso de Sebastián Sichel (SS) y JAK, la extensión de roles tiene una razón fundamentalmente policial y de orden interno. Así, SS propone la “integración y colaboración de policías y FF.AA. para detener la entrada por pasos ilegales y expulsar a quienes han ingresado de esta manera al país”. Por su parte, JAK señala que “las Fuerzas Armadas, en casos justificados y como medida estrictamente excepcional, podrán colaborar en materias de seguridad pública cuando les sea requerido a fin de luchar contra el terrorismo y el narcotráfico”. Contrariamente a esta excepcionalidad señala que en “la Araucanía necesitamos la colaboración de los militares, apoyando a las Fuerzas Policiales para terminar con estas pandillas terroristas [...] Carabineros, Investigaciones y miembros de las Fuerzas Armadas en funciones internas, en tanto representantes del Estado, deben estar facultados para hacer un uso de la fuerza necesaria para el restablecimiento del Orden Público y el Imperio de la Ley”, de manera de “evitar situaciones similares a lo ocurrido después del 18 de octubre de 2019 o del terremoto de febrero de 2010”. Propone “instalar un Campamento Militar Temporal en la zona de Colchane [frontera norte] que permita aumentar significativamente la dotación militar para asegurar un adecuado control de

fronteras mientras dure la emergencia” y que “las tres ramas de las fuerzas armadas se dedicarán a preparar también ciertos componentes de sus fuerzas para actuar en situaciones de catástrofes naturales y emergencias territoriales”.

En la misma dirección, FP estima que “en la medida de lo posible, los regimientos ubicados en el centro de las ciudades se trasladarán a lugares apartados [de manera] que la cobertura de internet en zonas limítrofes o de difícil acceso sea responsabilidad de las FF.AA. y de Orden”. Y propone “reforzar las fronteras con un contingente mixto de las FF.AA. y de Orden y Seguridad.”

En términos genéricos, EA solo establece que “el gobierno de la Refundación de Chile se preocupará de posibilitar la contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo económico del país”.

4. Inteligencia

En materia de inteligencia militar, y siguiendo su idea de integración militar-policial, JAK propone la “reestructuración de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)”, la que debería “estar compuesta por especialistas en inteligencia provenientes de las tres ramas de la FF.AA. de Carabineros y PDI”. Propuesta que coincide con la de SS quién señala la necesidad de “reestructuración de la agencia de inteligencia, multidisciplinaria, proactiva e interactuar con la comunidad de inteligencia de la defensa”. Igualmente, FP “propone la creación de una unidad especial para la inteligencia que reunirá a las instancias de la ANI, [Unidad de Aálisis Financiero (UAF)], [Servicio de Impuestos Internos] SII, Inteligencia de las FFAA, Inteligencia de la PDI, Inteligencia de Carabineros de Chile, Dirección de Aduanas y Tesorería General de la República”. Y “para abordar la situación de violencia en la región de La Araucanía se creará una fuerza especial dependiente del Presidente de la República que reunirá todas las instancias de inteligencia civil y de las FF.AA. y de Orden para terminar con el terrorismo en la zona”.

En el caso de YP solo se establece que un “sistema de inteligencia de las Fuerzas Armadas debe tener elementos conjuntos esenciales, bajo estricta supervisión civil”, aun cuando no la excluye explícitamente del orden interno.

V. Carrera y educación militar

Sobre la carrera militar se propone aumentar “los años de servicio activo” (YP), un “sistema único de postulación a escuelas matrices y que selección para cada escuela se base en mérito” (SS) y terminar con el “secreto de las juntas de selección y apelación” (GB).

En materia educacional, YP propone establecer la “educación para los derechos humanos, la democracia y la educación cívica como valores fundamentales”, así como la valoración de la “diversidad como parte integral de la formación profesional”. De la misma forma, GB estima que los planes curriculares deben ser “elaborados entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Defensa para la regulación del proyecto educativo institucional de las FF.AA. facilitando el ingreso de la ciudadanía a las escuelas matrices mediante gratuidad y selección y aportar al diseño curricular coherente entre civiles y militares basado en el respeto de la dignidad y los DD.HH, la educación no sexista”.

Al mismo tiempo GB propone “modificar los requisitos de ingreso a la carrera militar y a las escuelas matrices, mediante la reforma respectiva a la Ley 18.948 en especial en su Título II”. Este es un tema crítico ya que el Título II de esta ley, en su Artículo 10, indica

que “La incorporación a las plantas y dotaciones de Oficiales, Personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar, y Personal de Tropa Profesional, sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas Matrices”, y el Artículo 14 establece que “La selección de los postulantes a alumnos de las Escuelas Matrices de las Fuerzas Armadas corresponderá a dichos planteles”. Lo aparentemente inapropiado y radical de los cambios propuestos requieren una mayor explicación.

Por su parte, JAK vincula carrera militar y pensiones proponiendo la “reestructuración de la carrera y sistema de pensiones de las FF. AA” a través de un “substantivo aumento de aportes previsionales, los cuales irán a cuentas individuales, junto con un seguro por retiro involuntario anticipado”.

Desde su perspectiva, EA indica que “se impulsará el fortalecimiento del poderío militar y de la cooperación, formación y entrenamiento en y por los países amistosos [...] las Fuerzas Armadas y de Orden recibirán formación técnica militar (en el país y en el extranjero), humanista y científica”.

VI. Derechos

En el campo del respeto y protección de los derechos de uniformados y civiles se incluyen propuestas de modificación a la justicia militar y el respeto y promoción de la diversidad.

1. Justicia militar

Sobre la justicia militar hay acuerdo entre YP y GB para una modificación de la misma. Así, YP propone que la “Justicia Militar debe ser dejada solamente al ámbito castrense” y GB que la justicia militar garantice “no solo un debido proceso, sino que específicamente debe procurar por el cuidado de los derechos de cada persona independiente de su origen, condición e identidad”, asegurando que “las decisiones jurídicas sean impartidas por personas con una formación profesional judicial formal”, y que se excluyan “los delitos civiles cometidos por militares de la Justicia Militar”. Igualmente, propone crear un Ombudperson para las FF.AA..

2. Social

En el ámbito social solo las candidaturas de YP y GB tienen propuestas sobre “políticas de no discriminación” (YP) y un “enfoque de género, implementando la resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad” (GB).

VII. Consideraciones finales

Esta somera revisión de los actuales programas de defensa de las candidaturas presidenciales nos muestra una gran heterogeneidad de propuestas, no exhaustivas, así como la ausencia de una coherente y estrecha vinculación entre el diseño institucional de conducción de la defensa, las reformas a la organización de la fuerza militar y las modernizaciones a las instituciones armadas en la perspectiva de una lograda proyección estratégica del país.

De la misma forma, muchas de las propuestas formuladas requieren de cambios constitucionales que estos programas dan por supuesto sin explicitarlos. Esto es relevante toda vez que estas iniciativas para ser realistas no solo tienen que considerar las condicionantes constitucionales y legales sino también el corto plazo de cuatro años de la nueva administración. Limitación asumida por otras propuestas no partidarias como las del

Grupo de Análisis de Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA) que propone un conjunto de medidas posibles y acotadas al próximo período presidencial.

Llama la atención la impropia y compartida idea de extensión de roles castrenses más allá de las tareas profesionales plasmadas en actividades de desarrollo industrial, de presencia comunitaria, inteligencia interior y de protección ante un sinnúmero de indefinidas amenazas. En la comparación programática queda en claro que para las candidaturas de centro/derecha el énfasis está puesto en el uso represivo de las FF.AA. y la militarización del orden interno. En las de centro/izquierda se subraya el rol castrense en el desarrollo, implícitamente abogando por una acentuada interacción social entre civiles y uniformados.

A su vez, este uso inapropiado de las FF.AA. en tareas no profesionales asoma como un intento de legitimarlas más allá de su misión de protección de la soberanía e integridad territorial del país, asomando cierta idea de fondo sobre su prescindibilidad en estas tareas fundamentales, lo que de ser así debería explicitarse.

Esta pseudo legitimación via ampliación de roles se ve reforzada por la identificación exponencial de amenazas que se asume conllevan respuesta militar, sin definir quién las define y cuales son sus relaciones necesarias con el uso de la fuerza militar.

Así, las propuestas de reforma del Mindef y del EMCO, aunque adecuadas, solo son parciales ya que no se insertan en una perspectiva mas amplia, estratégica o de largo plazo. De la misma forma, en la medida que se amplían los roles castrenses las propuestas de reducción del gasto militar no consideran la redefinición de las dotaciones -la mayor proporción del financiamiento castrense, incluyendo pensiones- de acuerdo a una estrategia de defensa nacional.

Importante acuerdo existe en materia de control externo de probidad, así como en la necesidad de un ente independiente para la compra de armas y la reforma a la justicia militar.

Interesante son las propuestas sobre cambios a la previsión de las FF.AA., la escuela única de Estado Mayor, la gratuidad de la educación en sus escuelas matrices, así como la necesidad de una política de educación en derechos humanos y diversidad.

En suma, este conjunto tan diverso de propuestas sobre defensa nacional y FF.AA. muestra que en estas tres últimas décadas no se han podido superar los obstáculos -políticos y conceptuales- originados por la refundación de las instituciones armadas durante la dictadura. Es de esperar que la Convención Constitucional proporcione el marco normativo que posibilite estos cambios. Con todo, la posibilidad de llevar a cabo tales iniciativas recaerá, fundamentalmente, en la voluntad política de quién gobierne.

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA DE DEFENSA DE GABRIEL BORIC²¹⁰

Las “Propuestas programáticas para el nuevo Chile, 2022-2026” de la candidatura presidencial de Gabriel Boric en materia de defensa nacional y fuerzas armadas (PDNGB) avanzan en modificar importantes normas que regulan a este sector de la administración pública en la perspectiva de reitegrarlas a un Estado efectivamente democrático.

Al mismo tiempo contiene una serie de propuestas en materia de política de defensa nacional que requieren una mayor elaboración.

I

En materia de FF.AA., el PDNGB destaca y prioriza -aun cuando es materia del trabajo de la Convención Constitucional- el establecer “La presidencia de la República como Jefatura suprema de las FF.AA. mediante un Estado Mayor Conjunto (EMCO) con real peso estratégico-operacional de la defensa.”

En esta línea propone fortalecer “la institucionalidad civil de la defensa” a través de la “Reforma al Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Ley 20.424 y a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas”, destacando el nuevo rol del Estado Mayor Conjunto en la unificación de la doctrina, organización y mando y control gracias a un “diseño conjunto en la estructura de la fuerza. Es decir, la unificación institucional de las Fuerzas Armadas, la cual debe sostenerse orgánicamente al menos, desde una escuela única de oficiales de Estado Mayor.”

Indica que las FF.AA. deben “planificar sus operaciones, tanto en temas de ayuda humanitaria, como las estrictamente castrenses, con enfoque de género, implementando la resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad.”

Aun cuando el término “democratizar la gobernabilidad de la defensa” es ambiguo, sus siguientes propuestas son clave: incrementar las capacidad de supervisión y fiscalización financiera del Ministerio de Defensa, EMCO y a la Comisión de Defensa del Congreso; la compra de armas a través de una agencia civil; y la eliminación de “los pisos monetarios mínimos consagrados en el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas y en el Fondo de Contingencia Estratégico.”

En el campo de la carrera militar se señala la necesidad de terminar con el “secreto de las juntas de selección y apelación”; la reforma del “régimen administrativo diferenciado de gestión documental de la información, en relación con el resto de la Administración del Estado.”

En el área de educación, el desarrollo de “planes curriculares elaborados entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Defensa para la regulación del proyecto

²¹⁰ *La Mirada Semanal*, 4 de septiembre, 2021.

educativo institucional de las FF.AA. facilitando el ingreso de la ciudadanía a las escuelas matrices mediante gratuidad y selección y aportar al diseño curricular coherente entre civiles y militares basado en el respeto de la dignidad y los DD.HH, la educación no sexista”, son propuestas que enfrentan adecuadamente la actual corporativización de las FF.AA.

De la misma forma, la propuesta de modificación de la justicia militar para “garantizar no solo un debido proceso, sino que específicamente debe procurar por el cuidado de los derechos de cada persona independiente de su origen, condición e identidad” asegurando que “las decisiones jurídicas sean impartidas por personas con una formación profesional judicial formal” y que se excluyan “los delitos civiles cometidos por militares de la Justicia Militar”, son aspectos que la reforma en curso en el Congreso debe incluir. Igualmente, la propuesta de crear un Ombudperson de las FF.AA. avanzaría firmemente en la protección de los derechos de los uniformados, tal como ocurre en países desarrollados.

II

Con todo, hay otro conjunto de propuestas sobre defensa nacional que precisan mayor elaboración y en que las propuestas de política pública anteriores deberían informar sustantivamente las de este campo.

Nos referimos, en primer lugar, a la iniciativa de “erradicar la noción impuesta sobre el concepto de Seguridad Nacional”. Sin embargo, el mismo texto continúa usándola al establecer que “La nueva política de defensa nacional debe consagrarse en una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional cuyo eje orientador sea el control civil”. No es entendible que si se erradica la nunca definida noción de seguridad nacional esta continúe usándose para una estrategia tan importante como la de defensa nacional. La eliminación de esta noción debería ser completa, en todo el texto constitucional y en las normas legales y administrativas que regulan a las FF.AA.

Un segundo problema del PDNGB se refiere a la toma de partido por la existencia de las llamadas *amenazas multidimensionales*. Así, el texto señala que “las amenazas a nuestra soberanía no se expresan de forma exclusivamente convencional”, por lo que “las amenazas multidimensionales potenciadas por la globalización, la crisis climática y el neoliberalismo, exige avanzar hacia un Sistema de Defensa Integral, que incorpore al conjunto de las instituciones del Estado y de la sociedad civil organizada para alcanzar las metas trazadas por el pueblo de Chile, libres de toda amenaza o interferencia ajena a la voluntad nacional.” Paradojalmente, se encuentra aquí uno de los ejes de la argumentación castrense y de la derecha para expandir los roles no castrenses de las FF.AA., tal como lo ha hecho el actual gobierno, esto es identificar como “amenazas” situaciones que no requieren el uso de la fuerza militar. Por otra parte, no se señala quién definen tales “amenazas”, ni cual es la racionalidad de que estas lo sean efectivamente. Todo lo cual no formaría parte de la nueva política de desarrollo de la fuerza basado en capacidades.

En tercer lugar, el “Sistema de Defensa Integral, que incorpore al conjunto de las instituciones del Estado y de la sociedad civil organizada para alcanzar las metas trazadas por el pueblo de Chile, libres de toda amenaza o interferencia ajena a la voluntad nacional”, si bien apunta a la plena soberanía en la toma de decisiones en este campo, no define su composición, su forma de institucionalización, ni su lugar en la estructura del Estado.

Dado que extiende el principio de “corresponsabilidad” desde el ámbito laboral-empresarial

al castrense, se postula “la corresponsabilidad” en defensa nacional porque “La defensa nacional es una tarea de las instituciones estatales y la sociedad civil”. Dado que este Sistema debería integrar “a la sociedad civil organizada para alcanzar las metas trazadas por el pueblo de Chile”, así como al conjunto a las instituciones del Estado, esta propuesta definitivamente requiere de mayor aclaración.

Se supone que este Sistema definirá la “Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional cuyo eje orientador sea el control civil. Esta se elaborará metodológicamente desde la participación ciudadana y multisectorial”. Así, el tipo y forma de participación de la sociedad civil en la definición de la estrategia de defensa nacional -aparentemente distinta a la representación ciudadana en el Congreso- requiere más de una especificación.

En cuarto término, el aspecto más controversial de este programa es el referido a la “Industria y Tecnología en la Defensa: Contribuyendo al desarrollo nacional”, el primero de los tres capítulos del PDNGB.

Aquí la propuesta se inscribe mecánicamente en la consideración más general sobre el nuevo modelo de desarrollo. En esa parte se establece que “El modelo de desarrollo y las instituciones que velen por este deberán poner especial énfasis en generar alianzas de largo plazo entre el sector público, el sector privado, las universidades, centros de formación técnico, institutos profesionales y la sociedad civil”. Por estas razones, en el campo de la defensa se formula el postulado que “El dominio de la industria y tecnología para la defensa y la profesionalización acorde son condicionantes de la autonomía estratégica”, la que impediría “una dependencia estratégica en ciertos países”. Por estas razones propone “potenciar el desarrollo industrial en una estrategia continua de construcción naval que permita la renovación de las unidades de combate marítimo en astilleros nacionales utilizando la capacidad industrial de ASMAR, siempre bajo la direccionalidad estratégica del Estado y la autoridad civil para: i. Fomentar la descentralización mediante polos de desarrollo industrial ii. Fomentar la investigación, desarrollo e innovación en universidades regionales iii. Desarrollar Institutos de Educación Técnica Especializada iv. Promover la creación de empleo calificado y decente v. Desarrollar procesos de transferencia tecnológica vi. Desarrollo industrial de la defensa conforme a nuestros desafíos multidimensionales vii. Aumentar los niveles de autonomía estratégica-militar.”

En lo anterior nos encontramos con dos grandes problemas. El primero referido a la “autonomía estratégica”, reducida en el PDNGB a la autosuficiencia en la construcción de plataformas navales. Este concepto elaborado por la Unión Europea y ampliado desde 2016 para superar la dependencia militar de los EE.UU. y, últimamente de vacunas, de China, ha sido definida como un esfuerzo colectivo de los 27 estados miembros con un PIB dos tercios de los EE.UU. y cinco cuartos del de China en 2020.

Imaginamos que para el caso de nuestro país este concepto, que sus formuladores reconocen está “en una etapa de desarrollo” (Bywaters, Sepúlveda, Villar), se inscribe en el espacio de propuestas de política exterior del no-alineamiento activo (Fortín, Heine, Ominami) y de la neutralidad activa (Allamand). De aquí que los principios de la autonomía estratégica -“flexibilidad, resiliencia, incrementalidad”-, no se ven aplicándose necesariamente al tema de la construcción naval en nuestro país. En consecuencia el PDNGB debe aclarar que entiende por este tipo de autonomía en el campo de la defensa nacional.

Por otra parte, imaginar que este tipo de construcción naval tendría como efecto la descentralización de polos de desarrollo industrial, el fomento de la investigación, desarrollo e innovación en universidades regionales, el desarrollo de IEPs, la creación de empleo calificado y decente, procesos de transferencia tecnológica, y desarrollo industrial de la defensa, es quizás sobredimensionar el rol de este tipo de industria. Tales encadenamientos productivos requieren de multimillonarios subsidios estatales, como el programa de “Subvenciones para a Industria de Defensa” en Australia, a través del cual se financia el desarrollo de tecnologías innovadoras, apoyo a la industria de defensa y la investigación para mejorar las capacidades militares australianas.

Más grave aún sería el efecto de incrementar la autonomía corporativa de la Armada fortaleciendo su control de los bienes de afectación fiscal ahora potenciados por una ampliación generosa de las actividades de ASMAR. Por el contrario, al respecto será necesario revisar la dependencia de las industrias militares de las FF.AA. creándose un conglomerado independiente público-privado independiente de ellas.

Finalmente, el PDNGB propone “Modificar los requisitos de ingreso a la carrera militar y a las escuelas matrices, mediante la reforma respectiva a la Ley 18.948 en especial en su Título II, sin perjuicio de, además, modificar las restantes normas vinculadas”. Este es un tema crítico ya que el Título II en su Artículo 10, indica que “La incorporación a las plantas y dotaciones de Oficiales, Personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar, y Personal de Tropa Profesional, sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas Matrices”, y el Artículo 14 establece que “La selección de los postulantes a alumnos de las Escuelas Matrices de las Fuerzas Armadas corresponderá a dichos planteles.”. Si el PDNGB está pensando en otras fórmulas debería especificarlas ya que un cambio a este respecto sin una sólida argumentación -que no imagino- sería altamente inconveniente.

III

En suma, el PDNGB aporta importantes elementos en cómo se deberían conducir las FF.AA. fortaleciendo el mando civil y lo conjunto, controlando las finanzas castrenses, y avanzando en materias educacionales y justicia.

No obstante, su visión de la defensa, su definición de las amenazas y ausencia del concepto de desarrollo de la fuerza por capacidades, lo indefinido de la autonomía estratégica y del rol de la sociedad civil en la formulación de esta política, exige mayores precisiones.

En la medida que esta candidatura ha pasado a formar parte de una coalición más amplia de fuerzas políticas y que aspira a convocar mayorías nacionales, este programa deberá enriquecerse con una mayor diversidad de aportes. A mismo tiempo, de ganar el gobierno, la nueva administración deberá considerar la interacción que se establecerá entre su coalición en el poder y la fase final del trabajo de la Convención Constitucional con las definiciones que sobre estas materias ella establezca.

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA DE DEFENSA DE YASNA PROVOSTE²¹¹

El programa de Defensa de la precandidata presidencial Yasna Provoste, si bien contiene propuestas que avanzan en la reinserción de las FF.AA. en un Estado democrático, muestra notorias insuficiencias como hoja de ruta efectiva.

El programa contiene propuestas apropiadas aun cuando muchas de ellas muestran un débil fundamento. Se destacan las iniciativas que el “Comandante en Jefe Conjunto esté jerárquicamente por sobre los jefes de cada rama castrense”; la existencia de una “Contraloría o Inspectoría General del sector”; que la “Justicia Militar debe ser dejada solamente al ámbito castrense” (aun cuando es posible eliminarla); que el “sistema de inteligencia de las Fuerzas Armadas debe tener elementos conjuntos esenciales, bajo estricta supervisión civil” (aun cuando no la excluye explícitamente del orden interno); reitera la “Planificación basada en capacidades” priorizada a partir de “la elaboración de una Estrategia de la Defensa Nacional, al menos con un horizonte temporal hasta el 2050” (aun cuando no se menciona el rol del MINDEF en la planificación primaria); la existencia de una “Estrategia, acorde con la realidad económica y sin despotenciar otras áreas del quehacer nacional” (aun cuando no se pronuncia sobre la mantención de los fondos de capacidades estratégicas y de contingencia); la creación de una “Auditoría o Inspectoría General del Ministerio de Defensa Nacional que controle gastos, inversiones y funcionamiento del sector”; las “políticas de no discriminación; la reafirmación de las “Operaciones de Paz”; los cambios en la carrera militar “aumentando los años de servicio activo” (pero no menciona la gratuidad); y la “educación para los derechos humanos, la democracia y la educación cívica como valores fundamentales. Lo mismo respecto de la valoración de la “diversidad como parte integral de la formación profesional”; la “reformulación completa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a una institución académica de postgrado con criterios civiles”; así como la “generación de un servicio civil en el Ministerio de Defensa Nacional”.

Sin embargo, preocupan otros aspectos fundamentales. La división que establece entre “orden público, que corresponde a las policías, y la seguridad exterior que corresponde a las Fuerzas Armadas” es pertinente, pero la visión de la defensa sigue anclada en el concepto de seguridad, mas que en la soberanía y la paz, lo que no permite darle consistencia a este punto de partida y le permite incluir una diversidad de “amenazas” que amplían inapropiadamente el rol de las FF.AA. De igual forma, su análisis se inscribe en el marco de las “relaciones civiles-militares” como si estas fueran simétricas, en vez de pensar el tema desde la perspectiva de la reintegración de estas instituciones a un Estado democrático.

Debido a lo anterior, la propuesta extiende las tareas de las FF.AA. más allá de la defensa:

- Consigna que a estas les corresponde no solo la protección de las fronteras sino “la protección de la vida humana, los recursos naturales y los intereses permanentes de Chile” (lo que está por definirse en la Convención Constitucional). Asume como propia

²¹¹ *La Mirada Semanal*, 19 de agosto, 2021.

la idea del actual gobierno que estas deben enfrentar “nuevas amenazas de distinta naturaleza, como los efectos de la pandemia, la ciberseguridad, el cambio climático o las organizaciones criminales transnacionales”, agregando que deben ser “promotoras de paz y seguridad vecinal, regional y mundial”.

- Define la cooperación regional en “un marco de seguridad cooperativa con todos los países hermanos en la región latinoamericana y Pacífico Sur” para la protección de los recursos, esto es la “vigilancia y fiscalización de la pesca ilegal”, pero no menciona la necesidad de avanzar en la creación de la Zona de Paz.
- Sin una visión político-estratégica afirma que “necesitamos a las Fuerzas Armadas como parte activa de la vida de las comunidades nacionales. En las últimas décadas, se concentró su presencia en áreas fronterizas, particularmente en la zona Norte. En este sentido, la presencia castrense en auxilio a la comunidad en todo el territorio nacional, su apoyo frente a catástrofes naturales, la contribución a la protección de recursos naturales e infraestructura crítica, además de su aporte a la conectividad y soberanía, hace necesario un despliegue más equilibrado en todo el territorio nacional, y con una mirada conjunta.” Así, las FF.AA. serían “actores de una nueva estatalidad con presencia en todo el territorio. Esto representa una lógica de contribución a la defensa, y también al desarrollo nacional: la actual distribución de fuerzas responde a amenazas percibidas en otro momento histórico.” Paradojalmente, con la idea de un aporte de las FF.AA al “desarrollo nacional” (sin especificar su contenido) vuelve a la distribución de dotaciones existente antes de la relocalización de estas reasalizadas en los años noventa.
- En catástrofes nacionales propone “la formación de unidades operativas de las FFAA en tareas específicas, reglas de acción, y límites claros de relacionamiento con la población civil”, y pone al mismo nivel de mando a “los Jefes de la Defensa en los territorios” con los gobernadores regionales, sosteniendo que debería “haber un contacto formal de trabajo entre ellos”.
- En esta misma perspectiva propone crear un “Consortio de Industrias de la Defensa con las actuales empresas dedicadas al tema es una necesidad que involucra un uso dual para la seguridad y defensa; pero también es relevante considerar las *start-up* de iniciativas con uso civil” [...] “Consideramos un consorcio con incubadora de Start-Up e inversión en ciencia y tecnología, que más que la mera producción de armas, genere ayuda a la industria nacional en áreas que tienen además utilización en el ámbito civil. Se puede incentivar la industria nacional para uniformes y otros ítems logísticos similares”.

En materia institucional y sin una crítica a la gestión de 24 años en el sector, muestra una evaluación complaciente con la ejecución de la Ley N°20.424 de 2010, afirmando que “fue un paso importante en la conformación de un Ministerio con las atribuciones necesarias para un triple control de la actividad del sector: subordinación efectiva de las instituciones armadas al poder civil, y eficiencia en el uso de recursos y cumplimiento de tareas asignadas”, lo que no ha sucedido.

Respecto de la carrera y educación militar propone incentivar el ingreso de buenos estudiantes a través de “entregar a los graduados títulos profesionales equivalentes al mundo civil, fundamentalmente en el área científica-tecnológica.”, ampliando así la educación castrense de nivel universitario.

En suma, este programa contiene algunas propuestas oportunas, pero parte de una equivocada definición del rol catrense por lo que no logra establecer mecanismos idóneos para la reinserción de las FF.AA. en un Estado efectivamente democrático.

LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE 2020²¹²

La Política de Defensa Nacional de Chile 2020, que debería haber precedido al nuevo financiamiento de la defensa en reemplazo de la Ley del Cobre en 2019, fue recién publicada el pasado 28 de mayo. Un primer análisis de ella muestra un conjunto de aspectos que ameritan atención.

- **Presentación capciosa del documento**

La Política de Defensa (PdD) afirma que “Este documento recoge y desarrolla los aportes y consensos transversales logrados en las últimas décadas en nuestro país respecto a los principios, objetivos y Áreas de Misión de la Defensa (pág.7)”. Esta afirmación de “consensos” -esto es el “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros” (RAE)- no es efectiva ya que es evidente que tanto en la elaboración de los Libros de la Defensa como sobre las políticas de defensa y FF.AA. han existido y siguen existiendo importantes discrepancias. Por su parte, en entrevista en EMOL (31/05/2021) el ministro de Defensa Baldo Prokurica valoró equivocadamente el que esta política haya sido revisada “por primera vez” por la Contraloría tanto en lo formal como en sus contenidos lo que le daría, según el ministro, una “mayor validez”. De acuerdo al órgano contralor, “La Toma de Razón es el mecanismo de control preventivo a través del cual la Contraloría General revisa la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella, de conformidad a la ley, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República”. La supuesta “validez” de los principales conceptos políticos y estratégicos incluidos en esta política no están avalados por esa toma de razón, solo lo estarían después de un debate y acuerdo político formal en el Congreso.

- **Fundada en la Constitución de 1980**

Decretar una política de defensa fundamentada en la Constitución de 1980, en medio de este momento constitucional, la convierte en un medio de influencia hacia los constituyentes. Fundamentada en la Constitución de 1980 la PdD define que “Las FF.AA. de Chile existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional (pág.13).” De eliminarse la indefinida e ideológica noción de “seguridad nacional” (SN) en la nueva constitución -situación altamente probable- deberá redefinirse la política de defensa, por lo que esta presentación, con la implícita pretensión de orientar a los constituyentes, es extemporánea. Si en el último lustro las FF.AA. han desempeñado sus funciones profesionales sin esta PdD, habría sido aconsejable esperar el nuevo marco constitucional para actualizar y avanzar “en conceptos y orientaciones necesarias para la conducción política de la Defensa (pág.7).”

- **No tiene claro el lugar de las FF.AA. en la función de defensa**

La PdD señala: “La Defensa Nacional es una función de Estado y las Fuerzas Armadas (FF.AA.) constituyen su eje fundamental (pág.8).” Esta sobre identificación se separa de lo indicado en el Libro de la Defensa 2010, donde se establece que “no se puede disuadir sin

²¹² *El Mostrador*, 6 de junio, 2021. [Versión ampliada].

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).

- **Asume la política de Defensa como una supra política coordinadora de otras**

En el documento se indica que “La presente Política de Defensa 2020 cumple con tres objetivos principales: un carácter directivo hacia el sector Defensa, respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo orientaciones para la Política Militar; una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional”. Y establece: “un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa en contribución a la seguridad externa como también a la seguridad interna y desarrollo del país. Esto último representa una condición necesaria para la adopción de adecuadas decisiones de política pública destinadas al bien común de nuestra sociedad (pág.9)”. De esta forma esta PdD se concibe como una supra política -la misma característica de la Política de Seguridad y Defensa Nacional formulada por el ex general Oscar Izurieta, subsecretario de Defensa en el primer gobierno del presidente Piñera, y rechazada por el Congreso- que vincula defensa, orden interno y se extiende potencialmente a todo tipo de política pública.

- **La noción de SN que consigna sigue ambigua**

La noción de SN que consigna sigue ambigua y extendiéndose hacia áreas distantes a la tarea de la defensa, particularmente al orden interno.

Si bien la PdD menciona en página 13 que las FF.AA. “deben contribuir en casos calificados a la seguridad interna”, en página 11 indica que la “Política de Seguridad” se la define como la que “constituye una condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas”, y se afirma que la SN “comprende tanto ámbitos de seguridad externa como de seguridad interna, cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos¹.” Y la nota 1 define como riesgos “el crimen organizado transnacional, las ciberamenazas, el terrorismo, el narcotráfico, la pesca ilegal no regulada y la degradación del medio ambiente en zonas marítimas o en la Antártica afectan la seguridad nacional en el ámbito de seguridad interna”. Última afirmación (mi énfasis) vinculada a la “seguridad interna” que no muestra evidencia alguna.

A partir de esta abusiva extensión de una noción no definida de SN se extienden los roles de las FF.AA.: “En efecto, la legislación nacional y la condición de órganos de administración del Estado les han otorgado a nuestras FF.AA. roles en aspectos esenciales de seguridad y protección de intereses en nuestro territorio, tales como el apoyo a nuestros conciudadanos en situaciones de emergencias y catástrofes, el orden público en Estados de Excepción Constitucional y en procesos electorales, el apoyo social e integración de las comunidades en zonas aisladas continentales e insulares, la contribución a la preservación de nuestra identidad común, al desarrollo científico tecnológico nacional, y la conectividad e integración de todos los espacios continentales e insulares (pág.13).” En nota 7 a pie de página 15 el documento extiende más aún la noción de SN: “Entre otras actividades ilícitas desde el mar a la costa que afectan la seguridad nacional en tiempo de paz se encuentran narcotráfico, inmigración ilegal, pesca ilegal, contrabando con ingreso de personas, armas o bienes en forma ilegal. También se agrega posibles sabotajes o actos terroristas a

instalaciones costeras que representan infraestructura vital (puertos, aeropuertos, plantas de energía, de producción de agua potable, etc.).”

Más adelante, “en lo que se refiere a los espacios marítimos, su control, fiscalización, seguridad de las personas, naves y terminales marítimos”, define la SN como la “protección del medio ambiente marino y de sus recursos, así como de la conectividad marítima y aérea hacia los territorios insulares (pág. 27).” Continúa definiendo las amenazas emergentes: “En algunos países de la región americana persisten conflictos internos y amenazas emergentes con la posibilidad de ampliar sus consecuencias al resto de la región, tales como los fenómenos de crimen organizado transnacional, narcotráfico, terrorismo, flujos migratorios no regulados, cibercrimen, explotación ilegal de recursos mineros y pesqueros. La combinación de esos factores, sumado a la desinformación, puede generar las condiciones para el surgimiento de amenazas del tipo híbrido (pág.37).”

En suma, a partir de esta definición de SN, la PdN y las FF.AA. deberían ocuparse de: “el crimen organizado transnacional; las ciberamenazas; el terrorismo; el narcotráfico; la pesca ilegal no regulada; la protección del medio ambiente marino y de sus recursos en zonas marítimas o en la Antártica; el apoyo social e integración de las comunidades en zonas aisladas continentales e insulares; la conectividad e integración de todos los espacios continentales e insulares; la contribución a la preservación de nuestra identidad común; el desarrollo científico tecnológico nacional; el contrabando con ingreso de personas, armas o bienes; los posibles sabotajes o actos terroristas a instalaciones costeras; la inmigración ilegal y los flujos migratorios no regulados; el cibercrimen; la explotación ilegal de los recursos mineros; y la desinformación”.

Como vemos, existen buenas razones para eliminar definitivamente de la constitución, las leyes y normas administrativas esta vaga y extensa noción de SN que desprofesionaliza a las FF.AA. y militariza amplios ámbitos propiamente civiles.

• **Equivocada consideración de lo polivalente**

La equivocada consideración polivalente del armamento y personal apoya la extensión de roles. Estas tareas no profesionales son posibles, según la PdD, por las “capacidades polivalentes (pág. 8)” de las FF.AA. Se añade que “la postura del país respecto al desarrollo de estas capacidades es la búsqueda de la polivalencia para desarrollar tareas en otras Áreas de Misión, en el sentido de otorgar un valor más amplio a la inversión principal en aquellos medios que son destinados a la seguridad exterior del país y a la disuasión (pág.9).” Esto es amortizar los costos del material de guerra en los anteriormente señalados temas internos. Y sigue: “De esta manera, dichos medios pueden ser empleados eficaz y eficientemente en tareas de apoyo a la comunidad, emergencias, seguridad o intereses territoriales, y tantas otras que requiera la autoridad política, entendiendo que la Defensa es parte integral de los órganos de administración del Estado que deben actuar coordinadamente en función de las necesidades de Chile. Esa polivalencia de los medios materiales debe también ir acompañada de la polifuncionalidad de las personas que los operan y de la adaptabilidad de los sistemas y estructuras de Mando y Control que los dirigen, lo que representa un desafío integral para la Defensa en general y las FF.AA. en particular (pág.9).”

Por su parte, en las Áreas de Misión relacionadas con seguridad interna y desarrollo, se busca: “lograr el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas asociadas derivadas de la Constitución y las leyes, utilizando las capacidades desarrolladas por la Defensa para su rol

principal, con características de polivalencia y polifuncionalidad, sumado a otras capacidades específicas en unidad de acción y trabajo interagencial con otros organismos del Estado y organizaciones civiles (pág.58).” Así, la concepción de fondo radicada en la PdD considera como “polivalente” el uso del armamento de guerra en áreas civiles, e implica entrenar militares en temas civiles y organizar cursos de entrenamiento militar para civiles de manera que ambos sectores puedan operar conjuntamente.

• **La indefinida definición de amenaza**

Al mismo tiempo se plantea la “Naturaleza híbrida de las potenciales amenazas (pág.43)”, lo que a juicio de la PdD “representa un desafío de adaptación de la Defensa, incluyendo una eficaz coordinación interagencial con el resto de las instituciones responsables del orden y seguridad interna, además de mejorar la eficacia del sistema de inteligencia del Estado, con el propósito de contribuir a la seguridad de la población y la defensa de la independencia política y la soberanía del país (Íbid.)”. De esta forma lo “híbrido” termina siendo cualquier combinación de factores definida como amenaza -sin especificar quién legítimamente la define-, dejando así completamente abierto el espacio a la ejecución de roles castrenses extra profesionales con armas de combate y a la cooptación militar de tareas civiles.

• **Una idea no consensuada de identidad nacional**

Se afirma que una de las funciones de las FF.AA. es “la contribución a la preservación de nuestra identidad común...(pág.13)” ¿Tenemos una “identidad común”? ¿Existe alguna legislación que establezca que las FF.AA. deban contribuir a la identidad nacional? Si existiera, ¿cuál identidad nacional? ¿existe una definición de identidad nacional? ¿La convención constitucional integrada por representantes de pueblos originarios no es un mentís a la existencia de “una” identidad común? ¿Estos constituyentes estarán de acuerdo con una noción unívoca de identidad nacional?

• **Inconsistente integración regional**

Se indica que “Chile no posee propósitos agresivos contra ninguna nación (pág. 14)”, que se debe “fomentar una integración efectiva (pág.37)” y que debe existir “una acción colectiva basada en un enfoque preventivo (pág.11)”. Se señala que: “Nuestro país promueve la estabilidad regional, en un entorno de seguridad que facilite el proceso de integración y cooperación política y económica, permitiendo un desarrollo sostenible y en paz.... En ese contexto, la Defensa contribuye a la Política Exterior de Chile mediante acciones tales como las operaciones de cooperación internacional, medidas de confianza mutua, el intercambio de información, el control de fronteras, la acción coordinada contra amenazas comunes y en situaciones de emergencias y desastres naturales, los foros y ejercicios multinacionales así como los mecanismos de diálogo coordinado entre los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, entre otros (págs.37- 38)”.

Si bien este documento afirma que “Nuestro país promueve la estabilidad regional (pág.37),” no menciona la política de desarrollo de una Zona de Paz establecida en el Libro de la Defensa 2017, del cual se dice esta PdD lo considera parte de una continuidad estratégica conceptual. Además, si bien alude a las políticas de confianza mutua entre países vecinos (págs.38,55,63,64), no menciona el proyecto de equalización de metodologías de comparación de presupuestos militares iniciadas en CEPAL entre Chile y Perú, como tampoco hace referencia a iniciativas necesarias de control y limitación de

armamentos y desarme para lograr estos objetivos integracionistas. Presenta como conflictiva la relación con Argentina a partir de la política transandina de proyección de su plataforma continental, el “Punto F” (pág.36). Y se refiere a “la región Indo-Pacífico (pág.40)”, con la nomenclatura de países que rivalizan con China. La filiación castrense con una visión política del mundo tiene aquí un amplio desarrollo contradiciendo el carácter consensual y “transversal” de la PdD. De esta forma, la fórmula presentada para una “integración efectiva” carece de fundamento y medios consistentes para superar el dilema de seguridad.

• **La tarea asesora de lo conjunto**

Si bien destaca la importancia de lo conjunto, al fin de cuentas lo deja donde está actualmente, como función asesora, y mantiene el statu quo que preserva la separación de las FF.AA. Así, se afirma que “Otro factor por considerar, desde el punto de vista de la Defensa, es la dificultad de movilizar y sostener capacidades de fuerza terrestre de gran magnitud entre diferentes zonas, lo que genera demandas para la Defensa respecto a medios, personal, infraestructura y entrenamiento especializados e impone exigencias respecto de su despliegue y presencia territorial, con visión conjunta y que integre a todas las Instituciones de la Defensa (pág. 24) [...] estableciendo la estructura de fuerzas conjuntas e interoperables (pág.62)”. Pero, al mismo tiempo, indica que el EMCO debe seguir como asesor y no como mando y conducción del más alto nivel en tiempos de paz: “El Jefe del Estado Mayor Conjunto tiene un rol de principal asesor militar del Ministro de Defensa en los procesos de planificación de desarrollo y empleo de las Fuerzas, labor que debe seguir potenciándose con el reforzamiento del Estado Mayor Conjunto en tareas de asesoría al más alto nivel, junto a la participación institucional de la Junta de Comandantes en Jefe para asesorar al Ministro en los aspectos que establece la ley N° 20.424 (pág.102).”

• **Gasto militar ilimitado**

La PdD se propone “Mantener una capacidad militar efectiva, que otorgue una superioridad operacional para lograr o posibilitar el efecto de disuasión ante potenciales intentos de amenaza o uso de la fuerza contra nuestra soberanía, integridad territorial e independencia política (pág.61).” Sin embargo, sin una política de contención de compras y gasto militar que se de al interior de una iniciativa regional de Zona de Paz que supere el dilema de la seguridad, la demanda por crecientes recursos públicos será exponencial dados los crecientes costos de la tecnología militar para mantener tal “superioridad operacional”.

• **Sobrevalora la identificación del Estado con las FF.AA.**

Se afirma que “la Defensa tiene un rol relevante para ejercer presencia efectiva sobre todo el territorio nacional y cooperar con el esfuerzo del Estado, fortaleciendo la soberanía en las regiones más remotas y aisladas del país, mediante el despliegue de medios, infraestructura y capacidades (pág.65)”, lo que permitiría ir “generando una vinculación e identificación de los habitantes con el Estado de Chile, y con las fuerzas que contribuyen a la defensa del país (pag.67).” Si bien la proyección de fuerza soberana del Estado en todo el territorio nacional es una condición de su soberanía, la “vinculación e identificación de los habitantes con el Estado de Chile” tiene su principal apoyo en las instituciones civiles del Estado. La implementación de políticas públicas no discriminatorias a través de estas instituciones son los mecanismos más idóneos para lograr una unidad nacional. En suma, las FF.AA. como “órganos de administración del Estado (pág.9)”, no encontrarán en esta PdD fundamentos

consensuados ni una gran estrategia que validen socialmente sus roles y funciones profesionales en un nuevo marco institucional efectivamente democrático.

GASTO MILITAR Y EMERGENCIA NACIONAL²¹³

El tema de la reasignación de los recursos fiscales desde el sector defensa hacia los programas de recuperación de la salud y economía ha estado permanentemente presente en este crítico período.

Iniciada la pandemia COVID-19 en el país, a mediados de marzo [de 2020], un grupo de economistas debatió la posibilidad de utilizar los fondos provenientes de la ex Ley del Cobre destinados a las FF.AA. en apoyo a la emergencia sanitaria (La Segunda, 17 de marzo [de 2020]). En plena expansión de la crisis, a fines de abril, trascendió en el país la compra de las fragatas antiaéreas Capitán Prat y Almirante Latorre que la Armada había realizado en Australia por un total de \$90 millones de dólares. De igual forma, en el mes de julio, gracias al anuncio de la Agencia de Cooperación en Seguridad de Defensa (DCSA) de los Estados Unidos, circuló localmente la noticia de la aprobación de la venta a Chile de equipamiento para su flota de aviones F-16 por US\$634.7 millones de dólares, incluyendo nuevo armamento, equipos de comunicación, repuestos y servicios de capacitación. Frente a esta última información el ministro de Hacienda, Ignacio Briones, se apresuró a desmentir este gasto señalando que estaba suspendido hacía meses, al tiempo que informó que en el mes de abril había impulsado una ley para postergar el aporte de \$936 millones al Fondo de Contingencia Estratégica de las FF.AA. y que en la actualidad la prioridad del gasto fiscal estaba centrada en enfrentar la pandemia y sus efectos. A fines de abril, la Dirección de Presupuesto elaboró un plan de recorte de recursos para los diferentes ministerios, Vivienda el mayor (US\$610 millones), Educación (US\$85,5 millones), y Defensa (US\$76,5 millones), ¡un 10,5% menos que a Educación!

En el Grupo de Análisis de Defensa y Fuerzas Armadas (GADFA) hemos propuesto ir más allá y redestinar, desde el sector defensa, un total de US\$1.550 millones en cuatro años para el financiamiento de la recuperación de la salud y economía nacional. Esta suma no alteraría el potencial defensivo toda vez que los actuales escenarios estratégicos internacionales y regionales no están desafiando la fortaleza de las capacidades militares del país, y los fondos que se seguirían destinando asegurarían la mantención de tales niveles.

Estos montos provendrían de dos fuentes fundamentales. La primera, del Fondo de Capacidades Estratégicas y, la segunda del Fondo de Contingencia Estratégica. Estos fondos fueron creados por la Ley 21.174 (10.09.2019) que estableció un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. Ésta modificó la antigua Ley del Cobre de 1976, por la que [la Corporación del Cobre] CODELCO entregaba anualmente el 10% de sus ventas a las FF.AA. para la compra de armas. Entre 2010 y 2019 esta ley aportó US\$ 6.702 millones a las instituciones armadas cuya utilidad fue puesta en cuestión por el “milicogate” de 2015, cuando se destapó la masiva apropiación ilegal de los fondos aportados del orden de US\$200 millones.

De acuerdo a la nueva ley de “Financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional”, se eliminó el piso mínimo (aporte basal) de gasto anual en personal y

²¹³ *La Mirada Semanal*, 30 de julio, 2020.

mantención del mismo, el cual no podía ser menor al de 1989 en términos reales, tal como fue establecido en la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA. dictada en febrero de 1990 (actualmente, 75% del gasto en personal y previsión). Igualmente, se estableció un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa. Primero, US\$2.600 millones a un Fondo de Capacidades Estratégicas, que en los próximos cuatro años recibirá US\$650 millones anuales por cuatro años para compra de armamentos, el que disminuirá a un mínimo de US\$499 millones del quinto al décimo año, y después de ese décimo año no podrá ser inferior a lo devengado en los últimos seis años. Segundo, US\$950 millones en los próximos dos años, a un Fondo de Contingencia Estratégica, el que se repone una vez gastado.

La propuesta del GADFA considera que, para enfrentar los efectos de la pandemia, al aporte fiscal de US\$12 mil millones para apoyar los ingresos familiares, la protección del empleo, a las pymes y a los municipios podría adicionarse desde el sector defensa en US\$1.550 millones de dólares en los próximos cuatro años. Esta reasignación de recursos fiscales serían obtenidos de la diferencia entre los US\$ 2.600 millones de dólares del Fondo de Capacidades Estratégicas y el mínimo de US\$2.000 millones que se asignarían a partir del quinto año. Esta disminución está contemplada en la ley ya que se consideró que esta reducción no afectaría la capacidad militar del país. A estos US\$600 millones se le adicionaría la totalidad del Fondo de Contingencia Estratégica de US\$ 950 millones. Esta reasignación, nuevamente, no comprometería la defensa del país ya que en caso de una efectiva contingencia estratégica el Artículo 109 de la actual Constitución permitiría al Banco Central proporcionar este financiamiento.

Cabe destacar que la ley para el “Financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional”, aprobada días antes del [18 de octubre de 2019] 18/O, así como la generalidad de los fondos fiscales destinados a las FF.AA. aún no han sido justificados y fundamentados a partir de una “Estrategia de Defensa Nacional” previamente debatida y aprobada por el Congreso Nacional. Sin un marco político estratégico que le de racionalidad y proyección al gasto que importan las FF.AA. no es posible establecer con claridad el propósito, funciones y tareas estrictamente profesionales de las instituciones armadas e impide establecer criterios para racionalizar el volumen de sus dotaciones, el monto de los recursos necesarios y el tipo y modernización de sus armamentos.

Igualmente, congresistas, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil deben ponerse al día iniciando un debate de fondo, de cara al proceso constitucional, sobre los roles, funciones y racionalidad del financiamiento de las FF.AA. en la nueva democracia a construir. En estas materias, el nuevo ministro de Defensa tiene la oportunidad de enmendar el equivocado rumbo de su antecesor.

COMENTARIOS PRIMERA ENCUESTA ATHENALAB²¹⁴

Si bien la encuesta es interesante y novedosa, ya que no se habían abordado estos temas con este tipo de instrumentos y consultando a la población en general, el tipo de preguntas y el análisis que se hace de las respuestas es claramente tendencioso. El análisis va más allá de la lógica interpretativa de los datos cuantitativos, forzando conclusiones de carácter político que fácilmente pueden ser cuestionadas. Bajo la supuesta objetividad que da el instrumento metodológico aflora sin mayor seriedad la opinión política (aunque evidentemente nunca es expuesta como tal). Además, a lo largo del documento presenta diversas contradicciones. Puede ser que estas se deban a que los diferentes apartados del documento hayan sido escritos por autores distintos, que no necesariamente compartan completamente el discurso que se pretende instalar. ([Texto completo aquí](#))

Por otro lado, pareciera que con este documento AthenaLab quisiera no solo dar cuenta de los resultados de una investigación, sino que también apuntar a generar una estrategia para posicionarse en un área temática y generar un mercado en el cual ofrecer diversos servicios académicos, de ahí la constante mención de la necesidad de formación que tienen los funcionarios públicos en esta materia (p. 12). De todas formas, y solo en términos académicos, se pueden identificar principalmente cinco puntos respecto a los cuales se puede poner en discusión y criticar los resultados del estudio.

1. Discusión temática

El estudio de AthenaLab aboga por un “mejor diálogo entre Defensa y Relaciones Exteriores” (p. 45), pero en realidad se sustenta en una confusión temática, ya que mezcla sin ninguna reserva los temas de Política Exterior y Defensa (y esta a su vez con el de Seguridad). Ciertamente son ámbitos muy cercanos, que deben “dialogar”, pero siempre teniendo en cuenta que no son lo mismo, involucran a intereses, dinámicas y actores distintos.

Si bien en el documento de AthenaLab cada tema tiene su capítulo, esta mezcla se hace evidente desde un inicio. Ya en el primer gráfico que se presenta, en el que se dan los resultados a la consulta sobre las misiones de la Política Exterior, queda meridianamente claro que a esta se la entiende como un área subordinada a los temas de Defensa. Solo así se entiende que se asigne a la política exterior temas que podrían ser del área de “Defensa” o “Seguridad” (por ejemplo, combatir el narcotráfico)²¹⁵.

2. Discusión metodológica

Un primer problema metodológico es qué tan válida es la figura de “experto”, aquí utilizada, para abarcar temas que pueden llegar a ser muy disimiles entre si. Si bien, en el documento no se establecen los criterios para la selección de los expertos/as, ni tampoco la lista completa de las personas consultadas, los pocos nombres que han trascendido retratan bien el problema que supone la confusión temática para poder construir una muestra de

²¹⁴ Inédito, mayo de 2020.

²¹⁵ Si bien se podría plantear que la política exterior o la defensa nacional deberían asumir dichos temas, habría que argumentarlo y no darlo por hecho.

expertos/as que cumpla dicho rol. Cabe cuestionarse si las personas seleccionadas son expertas tanto en materia de Defensa y Seguridad como en Política Exterior. Alguien experto en política comercial internacional no es necesariamente un experto en materia de Defensa y viceversa. El problema es que no se distingue su opinión según áreas temáticas, por lo cual la opinión de alguien que tenga *expertise* en Defensa y Seguridad es igualmente “valorada” en el tema de Política Exterior.

Un segundo problema metodológico surge en torno a las preguntas de la encuesta. Aquí destacan varias preguntas con alternativas predefinidas. Es cierto que esta es una modalidad válida de pregunta cuantitativa, pero en este caso no se incluye una medida de jerarquización y selección entre las alternativas. Por ejemplo, cuando se plantea una serie de posibles amenazas y se pide calificarlas en abstracto (“Por cada uno de los temas mencionados seleccione cual considera una amenaza crucial o determinante para la seguridad nacional, una amenaza importante o una que no presenta características de amenaza”) no permite medir el real grado de importancia que se le da, porque perfectamente uno podría calificar a todo el listado predefinido como una amenaza crucial. Más bien tendría que haber sido una selección excluyente de fenómenos que cada persona identificara como amenaza a la seguridad nacional (“Del siguiente listado selecciones tres fenómenos que a su juicio constituyen hoy en día una amenaza a la seguridad nacional” p. 25-27), esto motivaría una jerarquización real de que se estima como amenaza importante. Lo mismo se puede plantear respecto a la pregunta sobre las tareas fundamentales de las FF.AA. (p. 30-32).

Además, este tipo de pregunta está cargada porque puede interpretarse en forma genérica (sobre la posible capacidad de peligrosidad de la amenaza sugerida) o en forma contextualizada (de si para Chile, hoy en día, lo dicho es una amenaza real).

En la misma línea, es cuestionable utilizar nociones abstractas y nunca bien definidas para realizar las preguntas. Por ejemplo, una con fuertes reminiscencias ideológicas, como es “seguridad nacional”, para calificar ciertos fenómenos tan dispares como “envejecimiento poblacional” y “crisis económica global”. ¿Son realmente temas de “seguridad nacional”? ¿Porque incluir esos y no, por ejemplo, fenómenos como la sequía?

Otro ejemplo en esta línea son las nociones de país “socio” o “competidor” de Chile (p. 20-23). ¿Qué se quiere decir con “socio”?, ¿solo que este “socio” es un país comprador de nuestros productos o existe una relación más profunda? La noción lleva en si una trampa porque apunta a un sentido económico, pero termina confundándose con otras dimensiones más políticas. Por ejemplo, uno podría preguntarse en qué “competimos” con Venezuela (en economía, en ideología). A la vez, en qué somos “socios” con Japón, ellos mencionan que además de relaciones comerciales hay vínculos históricos (no dicen cuáles) y “telúricos” (¿será por los terremotos?), pero realmente ¿esto nos hace “socios”?

3. Discusión del análisis

El análisis que se realiza de los datos de la encuesta es claramente muy básico. Ciertamente se podría argumentar que en un documento de estas características (cuyo objetivo solo es presentar la encuesta) no corresponde incluir un análisis más complejo. Pero aun así destacan dos aspectos que son bastante criticables, primero lo parcial que es el análisis y, segundo, la permanente “acusación de ignorancia” frente a las respuestas de la población general.

En el primer caso, el análisis es claramente parcial. Por ejemplo, cuando declaran que es “un poco sorprendente” (p. 14) que la “población general” se manifieste a favor de un rol proactivo en política exterior siendo que el estallido social de octubre [de 2019] impidió la realización de la COP-25 y de la APEC en Chile y que la oposición ha atacado la presión del gobierno chileno contra Nicolás Maduro. Este es claramente un análisis antojadizo, únicamente deja traslucir dos supuestos: primero que ser “proactivo” en política internacional es sinónimo de atacar al régimen chavista y segundo, que la crisis de octubre afectaría negativamente la percepción respecto de la política exterior. Ambos supuestos son claramente cargados en términos políticos (perfectamente se podría ser proactivo a favor del régimen chavista o contra las medidas de EE.UU.), pero, además, son metodológicamente erróneos ya que no hay correlación entre ambas dimensiones (difícilmente se podría afirmar que el estallido social atacaba la política exterior del gobierno).

Otro ejemplo de este uso arbitrario de los acontecimientos en función de interpretaciones ideológicas de las respuestas, se evidencia cuando se pregunta qué países son modelos para Chile (p. 18-19). Si bien las respuestas de la “población general” son bastante variadas en el análisis se establece que el país que concita mayor preferencia (EE.UU. con un 12%) es “un país que basa su desarrollo sobre el progreso individual apalancado en la igualdad de oportunidades”. Más allá de que esta definición de la sociedad estadounidense sea cierta o no [y se mantenga después del ataque al Congreso de los EE.UU. por la turba alonada por Trump] la relación que se establece es completamente arbitraria ya que busca dar a entender que hay una afinidad de la “población general” con ese modelo socioeconómico cuando en realidad la pregunta no da cuenta de ello. En definitiva, lo que hacen es jugar tramposamente con la palabra “modelo”, la cual no definen al momento de hacer la pregunta y solo después, en la interpretación, lo vinculan con supuesta estructura socioeconómica. Cabe preguntarse si las respuestas habrían sido las mismas si la pregunta hubiera sido por el “modelo socioeconómico”.

Por lo mismo, se podrían plantear muchas otras hipótesis para explicar el por qué EE.UU. es visto como país modelo. Por un lado, el hecho que se le reconozca como primera potencia del mundo lo hace ser un paradigma de referencia, más allá de que si realmente Chile debe emularlo o no. Por otro lado, no se puede desconocer la hegemonía que EE.UU. ostenta en diversas industrias culturales (cine, música, televisión, deportes, etc.). Esto podría explicar mucho mejor la paradoja que ellos mismos reconocen, de que EE.UU. como el modelo con mayor preferencia apenas concite un 12% de las preferencias y en cambio prácticamente todos los países que le siguen (menos China y quizás Japón) representan un modelo económico distinto (concentrando más del 60% de las preferencias) (ejemplo, arquetipo, ideal, paradigma)

Por otro lado, hay poca claridad de cómo se analizan las percepciones de la “población general”, a la cual se asume como si fuera un colectivo homogéneo, carente de diversidad y conflictos internos respecto a temas como los que aquí se abordan. Aun así, el principal problema del análisis que se realiza de las percepciones de la “población general” es completamente inconsecuente, no siguiendo una línea argumentativa, sino que modificándose en función de los intereses que parecen defender los autores. Así, a veces se las asume como verdades absolutas y reflejo de una *sabia* idiosincrasia cultural, otras veces se las asume como expresión de deseos y requerimientos de la población. Por ejemplo,

cuando plantean que la encuesta refleja que se está “dando de una forma intuitiva el establecimiento de un orden de prioridades [y que] lo que corresponde es hacer un mayor énfasis para fomentarlas o hacerlas visibles, frente a las más tradicionales” (p. 31).

Pero también, muchas veces se las asume como expresión de la ignorancia de la población sobre estos temas. Por ejemplo, al analizar la respuesta respecto a los “intereses nacionales”, en que el “público general” da primacía a los temas internos más que a los de integración internacional, los autores se declaran sorprendidos e hipotetizan que “puede deberse a que todavía no se entiende mucho la seguridad en su dimensión global (...) para la mayoría de la gente los intereses de Chile estarían principalmente dentro de su territorio (...) Lo cual es impreciso y no hace justicia al hecho de la participación protagónica de las Fuerzas Armadas en ejercicios militares internacionales” (p. 29). En la misma línea apunta su análisis de por qué hay cerca de un 25% de “público general” que no está de acuerdo en Chile necesita de FF.AA. efectivas y profesionales para ser respetado internacionalmente: “puede responder a un desconocimiento de las funciones y aporte real de la defensa en el diario quehacer nacional” (p. 34).

Como no se establece ningún método ni criterios para el análisis de los datos de la encuesta estos se utilizan según se adecue o no a la necesidad del discurso que se quiere imponer. En definitiva, no se realiza un análisis de la encuesta si no simplemente unos comentarios de algunos resultados, los cuales son bastante discutibles.

4. Discusión respecto a una Política Exterior que dé la espalda a América Latina

En la visión de AthenalLab lo central de la Política Exterior se reduce a su “vocación comercial”. Si bien en el documento se expresa que según la encuesta la política exterior debe hacerse cargo de los fenómenos “intermésticos” como narcotráfico, migración y control de fronteras (p. 9), ciertamente en el análisis de los objetivos a largo plazo estos fenómenos “intermésticos” prácticamente no son tomados en cuenta. Más allá de algunas menciones secundarias, en el análisis que se hace respecto hacia dónde debe orientarse la política exterior estos aspectos se minimizan. Tampoco se incorporan otros aspectos más *clásicos* de la política exterior como, por ejemplo, los principales destinos de las inversiones chilenas en el exterior, ni mucho menos aspectos como con qué países compartimos idioma, historia, tradiciones culturales, etc.

Esta forma contradictoria de concebir la Política Exterior se refleja bien en la forma en que los fenómenos “intermésticos” son abordados de una forma, al menos, discutible. Por ejemplo, entre sus objetivos (p. 11-13) se incluye “regular la migración”. Si bien no se precisa si se refieren a inmigración o emigración podemos suponer que es la primera alternativa. Cabe discutir en qué medida esa regulación corresponde a la política exterior o más bien al Ministerio del Interior. En esta línea, otra confusión grave es la de equiparar migración con “personas indocumentadas” (es como equiparar importaciones con contrabando). Lo mismo se puede plantear respecto a definir el narcotráfico como objetivo de la política exterior, que también es una función eminentemente de política interior.

Es grave que en un documento de estas características se confunda la función de la política exterior con las “amenazas” que provienen del extranjero (que se originan fuera de nuestras fronteras). El problema es más complejo por el hecho de que no se da ninguna explicación (ni teórica ni política) de por qué la política exterior debería tener estos objetivos. Simplemente se le asigna, como si fuera algo natural o lógico.

Sin embargo, el aspecto que más destaca a lo largo de todo el documento es la insistencia en apelar a favor de la idea de que Chile debe tener una proyección económica e identitaria al Pacífico, de “Incorporar el mar como eje fundamental de la política exterior de Chile y de su identidad como nación” (p. 42).

En este marco, es particularmente llamativo el que se recurra a la ya añeja idea del *excepcionalismo* chileno (“la percepción de ser un país diferente al resto del concierto sudamericano”, p. 23) no solo para explicar la mayoritaria respuesta afirmativa a la pregunta respecto a si Chile debiera proyectarse como “país del Pacífico” más que latinoamericano (p. 22), sino que también “el alto valor a la defensa de los intereses marítimos”, y a que en la cuenca del Pacífico estén los principales socios y referentes de Chile²¹⁶. Más adelante esto se insiste en esta idea al plantear que este “enclaustramiento” se rompe solo mediante el comercio marítimo a través del Pacífico.

Esta apelación al imaginario del Chile-isla para describir la realidad del país como si estuviera aislado de sus vecinos. Es realmente llamativo el que se sostenga que el desierto del norte aislara al país de Perú o Bolivia, significa desconocer que ese norte desértico es parte importante de la economía de Chile, pero sobre todo pareciera desconocer todo el flujo comercial y de personas (migrantes) que permanentemente cruzan ese desierto (p. 42). Pero más allá de esta digresión geográfica, es muy decidor de esta visión del excepcionalismo nacional el hecho de que se plantee que respecto a Sudamérica Chile “puede ayudar a mantener la cordura económica y política en una región que la suele perder por fiebres populistas” (p. 39) y la pretensión de equipararse a países como Reino Unido, Australia y Japón, “nuestros socios”, que también son “islas cuya prosperidad económica y alimentación depende de su capacidad de proyectarse al mar” (p. 42).

En definitiva, toda esta argumentación del excepcionalismo chileno no hace más que exudar desprecio por los países vecinos y sustentar un imaginario marítimo del país, incluso no se duda en apelar a la necesidad de impulsar una transformación identitaria que asuma esta nueva vinculación al mundo del Asia-Pacífico. Todo lo cual coincide claramente las ideas de algunos oficiales generales de la Armada chilena.

5. Discusión sobre la ampliación de los roles internos de las FFAA

En materia de Defensa, el estudio le da gran importancia a abordar cuáles deben ser los roles de las FFAA. En este plano se verifica una suerte de contradicción a lo largo del documento. Así, por ejemplo, en su inicio se sostiene que uno de los principales “hallazgos de la encuesta” es que “Los chilenos consideran que contar con Fuerzas Armadas profesionales²¹⁷ y efectivas que se concentren en tareas clásicas, como la defensa de la soberanía y los intereses nacionales” (p. 10). Sin embargo, más adelante se busca justificar con los mismos datos de la encuesta la ampliación de los roles internos de las FFAA, afirmándose que “existe una visión de la seguridad ampliada (...) ya que se considera como ‘cruciales’ las amenazas políticas, tecnológicas, económicas, sociales y ambientales” (p. 26).

²¹⁶ Los mismos resultados de la encuesta permiten dudar de esta aseveración ya que la mayoría de los países mencionados son europeos y casos como EE.UU. y Canadá no necesariamente son identificados como “países del Pacífico”.

²¹⁷ Cabe observar que no se precisa si esta idea de FF.AA. “profesionales” supone o no una crítica al sistema de Servicio Militar Obligatorio.

En el documento se define “amenaza tradicional” como “la agresión de un Estado rival” (p. 26) y si bien reconoce que tanto para el “público general” como para los “expertos” esta es una amenaza “determinante”, destaca que para ambos grupos el narcotráfico y la pérdida de acceso a fuentes de energía son concebidos como amenazas más importantes²¹⁸. No se trata aquí de cuestionar si las percepciones que refleja la encuesta son correctas, sino las presurosas y ligeras conclusiones a las que llegan los autores del documento y la forma en que las utilizan para justificar la ampliación de roles de las FFAA.

Esta idea, de que hay una suerte de continuidad entre las amenazas “tradicionales” y las propias del nuevo contexto de seguridad internacional, es la misma lógica argumentativa que se utiliza para analizar las respuestas a las preguntas respecto a las “tareas fundamentales” que les caben a las FFAA. Para los autores, no se percibe una contraposición entre la tarea tradicional de las FF.AA. (la defensa de la soberanía) y el cumplimiento de otros roles que también se consideran “fundamentales” y no meramente “complementarios”, como son la ayuda ante desastres naturales, vigilancia de fronteras, presencia en lugares remotos. Es más, para ellos la encuesta revela que “se reconoce que sus aportes o misiones no se agotan en este ámbito [el tradicional]” (p. 31). Es significativo que hable de reconocer, porque esto supone una aceptación de una verdad previa: que los roles de las FF.AA. van más allá de la simple defensa de la soberanía.

Sin embargo, para los autores no basta constatar que los resultados de la encuesta implican que “se esté dando de una forma intuitiva el establecimiento de un orden de prioridades [y que] lo que corresponde es hacer un mayor énfasis para fomentarlas o hacerlas visibles, frente a las más tradicionales” (p. 31). Incluso llegan a plantear que complementariamente “deben participar adicionalmente en funciones de seguridad, desarrollo, unidad y cohesión social” (p. 32). Es decir, se plantea que dada la percepción de las personas encuestadas es necesario profundizar aún más esta ampliación de los roles militares.

En esta línea, ante la ignorancia que los autores constatan entre la “población general” respecto a muchos temas de la defensa, no dudan en agregar de forma explícita que “hacen falta mayores esfuerzos de las Fuerzas Armadas para permear a la sociedad y dar un mejor conocimiento de su relevante rol tanto en tiempos de paz como de conflictos” (p. 34). En este sentido, los autores parecen estar reconociendo que la instalación dentro de la “población general” de esta visión de la seguridad ampliada no es algo natural sino que es un proceso que va a exigir un esfuerzo particular por educar a la población y cuyo actor central son las FF.AA. Es decir, se plantea una visión en la cual las FF.AA. autónomamente deciden cuál es la verdad en materia de seguridad y defensa y se la imponen al resto de la sociedad.

Esto queda muy claro cuando los autores plantean que la instauración de “una nueva arquitectura de seguridad” acorde a las características del contexto internacional exige “la necesidad de difundir con mayor claridad a la ciudadanía conceptos de seguridad, estratégicos y de defensa, para una mejor comprensión de estos temas” (p. 44). Plantean que esto requiere el desarrollo de una cultura académica de estudios de seguridad y defensa, pero su argumentación deja la impresión que esto no es para debatir los conceptos,

²¹⁸ Cabe constatar que esta preocupación por la posible pérdida de acceso a fuentes de energía es una temática muy resaltada por algunos oficiales generales de la Armada, con el argumento de que la gran mayoría del abastecimiento energético llega por vía marítima.

fundamentos ni actores de la defensa sino que solo como mecanismo de adoctrinamiento de la población.

Por último, un dato especialmente interesante que surge de la encuesta es la baja apreciación, tanto del público general como de los expertos, de las “misiones de paz” (p. 12) y de la “cooperación internacional” (lo que se englobarían las operaciones humanitarias. p. 30-32). Más que la percepción en sí, lo interesante es que este punto no se analiza mayormente por parte de los autores. Lo más cercano a un análisis es el comentario acerca de lo “impreciso” que son los conocimientos de la población general acerca de dónde radican los intereses nacionales de Chile, en ese contexto se hace una valoración de la participación de las FF.AA. en ejercicios militares internacionales y misiones de paz, ya que “Todo lo que contribuye a mejorar la estabilidad global beneficia a Chile, tanto en la dimensión de la seguridad como en lo económico” (p. 29)

Conclusiones

En definitiva, este es un documento que tiene más un sentido político, el de instalar un tema y sus principales lineamientos más que un documento propiamente académico. No se presentan únicamente los resultados de una investigación académica, sino que una línea de argumentación para delinear la política exterior y de defensa nacional -definidas unilateralmente- en los próximos años. Si bien la encuesta de Anthelab es temáticamente interesante, tanto la metodología como el análisis de los datos deja bastante que desear.

Hoy en día la pauta informativa está monopolizada por el tema de la pandemia. Desde una perspectiva académica el documento de AthenaLab presenta varios planteamientos que son, por decir lo menos, peligrosos por el militarismo que trasuntan y que no habría que dejar pasar. Por lo mismo, es pertinente iniciar esta discusión abordando especialmente los dos últimos temas aquí presentados: una política exterior que dé la espalda a América Latina y una ampliación de los roles internos de las FF.AA.

GASTO MILITAR Y REFORMA A LA LEY DEL COBRE²¹⁹

El 17 de julio el Senado aprobó, con algunas modificaciones, la propuesta de ley del Ejecutivo que modifica la Ley del Cobre. Esta ley que se remonta a 1976 entregaba el 10% de las ventas de CODELCO a las Fuerzas Armadas para la compra de armas. Entre 2010 y 2019 ha aportado USD 6.702 millones a las instituciones armadas. Un mes antes la Cámara de Diputados había aprobado cambios en el procedimiento de control de los gastos reservados de la administración pública, en particular, de las instituciones armadas. Queda pendiente en el Congreso la iniciativa de modificación a la carrera militar. Aún cuando estos cambios son importantes, son menores en relación al conjunto de las modernizaciones que se deben llevar a cabo en las FF.AA.

Gasto Militar

Los cambios en el financiamiento de las FF.AA. han sido parte de la demanda de modernización del área sostenida sin éxito por largo tiempo desde amplios sectores académicos, políticos y ciudadanos. Durante el gobierno de la Nueva Mayoría se propusieron cambios a la Ley Reservada del Cobre a los que las autoridades financieras de la época no dieron curso.

El llamado “milicogate” de 2015 destapó una masiva apropiación ilegal de los fondos públicos aportados por esta ley del orden de US\$200 millones. Los uniformados implicados fueron procesados y se demandó que los partidos y líderes políticos se pronunciaran al respecto. Así, en 2017 los dos principales candidatos presidenciales debieron referirse al tema, y lo hicieron de manera distinta. El programa del abanderado de la Nueva Mayoría, Alejandro Guillier, establecía que “se enviará al poder legislativo la ley que establece la asignación de recursos correspondientes a una planificación presupuestaria plurianual (ministerial). La Ley de Presupuesto debe contemplar la anualidad respectiva, sujeta a la discusión, aprobación y control parlamentario”. Por parte del candidato de *Chile Vamos*, Sebastián Piñera, se propuso “reemplazar la Ley Reservada del Cobre por un mecanismo de financiamiento estable y plurianual que garantice la inversión en desarrollo y el sostenimiento de las capacidades estratégicas, incluyendo la mantención de un fondo de contingencia estratégica y un piso mínimo garantizado”. El primero aspiraba a fortalecer el control civil sobre el gasto militar y el segundo a extender los pisos mínimos -aportes basales- a otras áreas del mismo. De acuerdo con esa propuesta programática, el nuevo gobierno envió en 2018 una iniciativa de reforma de la Ley Reservada del Cobre al Senado, creando un nuevo tipo de financiamiento de las FF.AA. Se eliminó el carácter de “reservado” de la ley y, posteriormente, se envió un proyecto de ley estableciendo un nuevo procedimiento y estructura de asignación de fondos públicos a las instituciones armadas²²⁰. Este proyecto que eliminaría y sustituiría el aporte de CODELCO contiene tres aspectos

²¹⁹ *Contraste*. Santiago, Chile21, Julio, 2019. <https://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2019/08/Revista-Contraste-n%C2%BA-3.pdf>

²²⁰ Seguimos aquí el análisis de Claudio Fuentes, “Reemplazando un privilegio por otro: la reforma al financiamiento de las fuerzas armadas.” CIPER, 20/06/2019. <https://ciperchile.cl/2019/06/20/reemplazando-un-privilegio-por-otro-la-reforma-al-financiamiento-de-las-fuerzas-armadas/>

centrales:

- Eliminó el piso mínimo (aporte basal) de gasto anual en personal y mantención del mismo que no podía ser menor al de 1989 en términos reales, tal como fue establecido en la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA. dictada en febrero de 1990 (actualmente, 75% del gasto en personal y previsión).
- Establece un fondo plurianual para compra de armamentos de USD 650 millones anuales por cuatro años, que disminuirá a un mínimo de USD 499 millones del quinto al décimo año, y después de ese décimo año no podrá ser inferior a lo devengado en los últimos seis años.
- Establece un fondo de contingencia de USD 950 millones para financiar daños al equipamiento militar producto de desastres naturales, que se repone una vez gastado.

Estos cambios le darían al Congreso cierto papel en asegurar la transparencia en la compra de armas según la programación de cada rama de las FF.AA. Además, se crearía un Consejo de Administración que debería programar tales desembolsos, integrado por los subsecretarios de Defensa y de las Fuerzas Armadas, y funcionarios públicos representantes individuales del ministro de Defensa, Hacienda y del Presidente de la República. El proyecto no contempla inhabilidades ni incompatibilidades de estos integrantes, por lo que el control ejercido podría no ser del todo independiente. Por su parte, el Ejecutivo no ha aceptado la creación de un ente autónomo que compre y pague los armamentos a partir de las necesidades especificadas por las FF.AA. y visadas por el ministro de Defensa.

Gastos Reservados

La iniciativa del Ejecutivo para controlar de manera efectiva los gastos reservados de las FF.AA. también fue producto del escándalo por el mal uso de esos fondos por parte de dos comandantes en jefe del Ejército. Como si el escándalo del “milicogate” no hubiese sido suficiente, el ex comandante en jefe del Ejército (2010-2014), Juan Miguel Fuente-Alba, ha sido procesado como presunto autor de malversación de caudales públicos con fondos reservados del Ejército y lavado de dinero por un total cercano a los \$3.500 millones durante su gestión al mando institucional. De igual forma, su sucesor, el ex comandante en jefe del Ejército (2014-2018) Humberto Oviedo, enfrenta acusaciones similares por un monto de \$4.500 millones; al respecto existen trámites pendientes en el Tribunal Constitucional. Ante estos casos el Ejecutivo presentó una propuesta que regula la información y rendición de cuentas de gastos reservados de las FF.AA., aprobada a fines de junio por la Cámara. Esta nueva ley derogó los “pisos mínimos” de gastos reservados establecidos en la LOC de las FF.AA. La Ley de Presupuestos fijará anualmente sus montos, que estarán sujetos a control interno y externo e identificarán, mediante resolución fundada de carácter reservada, las unidades operativas que requerirán para su operación y el uso de los gastos. Estos fondos no podrán utilizarse para pagar a funcionarios públicos, campañas políticas de partidos u organizaciones gremiales. Las instituciones armadas deberán informar al subsecretario semestralmente y en forma secreta, sobre su utilización y dar cuenta, en sesión secreta, a la comisión especial de la Cámara de Diputados del cumplimiento de sus objetivos generales. Los jefes de las unidades operativas que ejecuten los gastos reservados rendirán cuentas al Contralor General de la República en forma anual, genérica y secreta, desagregando por rubros estos gastos, acompañando una declaración jurada del uso legal de los recursos. El proyecto, al que el Ejecutivo dio suma urgencia para su aprobación en el Senado, prevé también el aumento de las posibles penas en un grado.

Compra de armas y déficit fiscal

En el mes de junio 2018 el ministro de Hacienda reconoció un déficit fiscal de 2,1% del PIB y anunció un plan de austeridad con el que esperaba reducirlo en USD 4.600 millones en el término de cuatro años. Las aritméticas de Hacienda para Defensa fueron claras. Existe un excedente de los fondos de la Ley del Cobre que asciende a USD 6.000 millones, de los cuales se han gastado cerca de USD 1.400 millones en deudas contraídas por las FF.AA. De los USD 4.600 millones restantes se asignará USD 2.600 a las FF.AA. para el Fondo Plurianual (USD 650 millones anuales por cuatro años), más USD 950 millones para el Fondo de Contingencia; el resto –USD 1.050 millones- iría al Fondo de Estabilización Económico Social para financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública.

El total asignado para la compra de armamento durante el gobierno anterior fue de USD \$1.838 millones. La iniciativa actual eleva este aporte a USD 2.600 millones en cuatro años, lo que significaría un aumento de USD 762 millones (41,45%) en ese período. Sumado este incremento a los USD 950 millones del Fondo de Contingencia -por una vez-, el aumento total en este rubro en un primer cuatrienio, sería de USD 1.712 millones.

Carrera militar y transparencia

Junto a lo anterior, se ha presentado a la Cámara un proyecto que apunta a prolongar la carrera de 38 a 41 años en el caso de los oficiales y de 35 a 40 años en de los suboficiales, establece el mérito y no sólo la antigüedad como mecanismo de promoción, eleva el derecho a recibir una pensión completa de 30 a 35 años y de obtener la pensión mínima de 20 a 23 años, y señala que el personal civil cotizará en las AFP. El Ejecutivo estima que se generarán ahorros fiscales de \$ 40 mil millones a los 14 años de vigencia; \$ 55.237 millones a partir de los 20 años y \$ 342.418 millones cuando lleve 30 años de vigencia.

En materia de transparencia el ministro de Defensa inauguró un novedoso sistema en línea conteniendo las iniciativas de probidad existentes y su estado de desarrollo (<http://www.medidasmindef.gob.cl/medidas/>) que incluye, entre otros, temas de proveedores, viajes, patrimonios y un canal de denuncias.

Modernización castrense

Aún cuando las iniciativas mencionadas tienen aspectos positivos –especialmente en lo que respecta a gastos reservados, carrera militar y transparencia- en general los cambios son limitados y focalizados en lo financiero; no tocan el centro neurálgico de la autonomía castrense: su lugar en la Constitución y su LOC que limita la subordinación de las FF.AA. y su control externo efectivo por parte del Congreso, el Ejecutivo y la Contraloría.

La inexistente “Estrategia de Defensa Nacional” denuncia la ausencia de un marco político estratégico que le de racionalidad y proyección al gasto que importan las FF.AA. De esta forma, no es posible establecer con claridad el propósito, funciones y tareas estrictamente profesionales de las instituciones armadas e impide establecer criterios para racionalizar el volumen de sus dotaciones, el monto de los recursos necesarios y el tipo y modernización de sus armamentos. De la misma forma, la propuesta del Ejecutivo no contempla el fortalecimiento del Ministerio de Defensa con civiles calificados aptos para ejercer las funciones de dirección y control, como tampoco entrega al Estado Mayor Conjunto la capacidad de mando en tiempos de paz, de manera de constituirlo en un ente racionalizador

de las competencias castrenses a partir de la triple convergencia (Ejército, Marina, Fuerza Aérea) en tareas, aprovisionamiento y estrategias conjuntas.

Junto a estos temas existen otros de igual importancia para un efectivo control externo y modernización castrense. Junto a los cambios constitucionales se requiere fortalecer las capacidades civiles del Ministerio Defensa, crear una institucionalidad autónoma civil para la adquisición de armas y dar al Estado Mayor Conjunto mando institucional superior en tiempo de paz y guerra. De igual forma, el ingreso a las escuelas matrices debería adecuarse a las normas nacionales de gratuidad en la educación superior.

Por su parte, la actual tensión entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional muestra que es necesaria una reforma a la justicia militar, del alcance del fuero militar en tiempos de paz y de la composición de las cortes marciales. En materia de roles y funciones es necesario racionalizar el número de estados de excepción estableciendo la autoridad civil sobre las FF.AA., distinguir entre riesgos y amenazas distintas al conflicto interestatal que requerirían respuesta militar de aquellos que no lo ameritan e incluir las operaciones de paz como parte de las tareas de las FF.AA.

Recientemente se le ha entregado atribuciones a las FF.AA. para combatir el narcotráfico y crimen organizado en las fronteras del país, desempeñando “tareas de vigilancia, de apoyo logístico, de transporte y de tecnología para que en conjunto con Carabineros puedan ejercer un mejor control y dar más seguridad a nuestras fronteras”. Con este decreto el gobierno continúa extendiendo el rol de las instituciones armadas más allá de sus funciones profesionales, militarizando de hecho el orden interno.

Por las razones anteriores urge un debate y aprobación por el Congreso de una “Estrategia de Defensa Nacional” en democracia que le de sustento y racionalidad a todo lo anterior, especialmente a las cuantiosas sumas de financiamiento público para las FF.AA. que paradójicamente se proponen junto a planes de austeridad para el conjunto del Estado.

MILITARES Y ORDEN INTERNO EN LOS GOBIERNOS DE SEBASTIÁN PIÑERA²²¹

Las iniciativas para expandir los roles de las Fuerzas Armadas hacia áreas no profesionales se han reiterado en los gobiernos del Presidente Piñera y ahora continúan con el decreto que las involucra en el control de las fronteras, del narcotráfico y del crimen organizado. Tal política muestra una forma sesgada de concebir la gestión del Estado en democracia y la ausencia de una visión que le de un lugar significativo a las instituciones armadas en la proyección estratégica del país. A su vez, tiene consecuencias negativas para las instituciones civiles a cargo de los temas referidos, desprofesionaliza las instituciones castrenses y las arriesga innecesariamente. Todo lo cual aconseja un cambio de rumbo.

El Decreto

El Decreto 265 (9 julio, 2019) autorizó “la colaboración de la Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorguen, en zonas fronterizas del territorio nacional”, y delegó en el “Ministro de Defensa Nacional, la facultad de suscribir, por orden del Presidente de la República, los decretos supremos que ordenen la organización y distribución de unidades de las Fuerzas Armadas, que tengan por objeto el despliegue de unidades aéreas, terrestres y/o marítimas para prestar apoyo logístico, de transporte y tecnológico, en zonas fronterizas del territorio nacional”. De esta forma el “Ministro de Defensa Nacional podrá nombrar los mandos militares que asumirán el control operacional de las unidades que se asignen en virtud de lo dispuesto en este artículo. Se entiende por ‘control operacional’ la facultad delegada a un Comandante para planificar y conducir las actividades de las fuerzas asignadas, de manera que puedan desempeñar misiones o actividades específicas, limitadas por función, tiempo y lugar”. Como se puede apreciar este “apoyo logístico, de transporte y tecnológico” no solo se prestará en la frontera norte sino en todo el perímetro nacional.

Para enfrentar las críticas a esta medida, dos días más tarde, el presidente destacó su racionalidad a partir del aumento del consumo de drogas a temprana edad, su producción record en Perú, Bolivia y Colombia, el uso del país como tránsito o consumo final de narcóticos, cigarrillos y autos robados, la incautación creciente de estos y la vulnerabilidad de la frontera norte al narcotráfico y crimen organizado.

Una política con historia

Paradójicamente, el 22 mayo pasado, el presidente Piñera había rechazado la idea de involucrar a las instituciones armadas en el orden público “porque no están preparadas, ni entrenadas para este tipo de materias, están preparadas para otras cosas, defender la soberanía, la integridad territorial, colaborar en tiempos de catástrofes”.

²²¹ *La Mirada Semanal*, 18 de julio, 2019.

Sin embargo, un mes y medio después cambió radicalmente de parecer. Su actual opinión de involucrar a las FF.AA. en materias de orden interno -más allá de los desastres naturales- no es nueva y remite a la experiencia de su anterior gobierno.

En octubre de 2011 se implementó el “Plan Frontera Norte” incluyendo al ministerio de Defensa en tareas de protección de la frontera marítima y terrestre en el norte del país (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta). Siguiendo esta política, en su segundo gobierno se ha formulado el “Plan Frontera Norte Segura” (marzo-julio, 2018) el que puso a trabajar coordinadamente a las FF.AA., la Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, Gendarmería, el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Unidad de Análisis Financiero (UAF) de las respectivas fiscalías, y se le dio al Comando Conjunto Norte la tarea de eje coordinador de las FF.AA. para la entrega de sus datos de inteligencia.

En el área de salud, en marzo de 2018 se firmó un convenio entre los ministerios de Defensa, Salud y Justicia por el cual las FF.AA. participaron activamente en la campaña de vacunación en contra de la influenza. Y previo al Decreto 265, el Ministerio de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las tres ramas de las Fuerzas Armadas apoyaron la red de salud pública (junio, 2019) desplegando dispositivos sanitarios en apoyo al Hospital San José y Félix Bulnes para recibir a pacientes que el sistema público derivara, evidenciando de esta forma las falencias de la política gubernamental de salud pública.

De igual forma, el “Plan Código Azul” (creado en julio de 2018), volvió a convocar en julio de este año a las intendencias, la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), el Ejército y representantes de la sociedad civil y de la empresa privada para “cuando las condiciones climáticas extremas pongan en riesgo a quienes viven en situación de calle”. Este se puso en acción en las regiones Metropolitana, Valparaíso, O’Higgins, Maule, Ñuble, Biobío y Araucanía.

Todo lo anterior expresa la decisión del actual gobierno de priorizar funciones militares en actividades no profesionales. Así, en enero de este año, el Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO), se dirigió a las autoridades militares regionales exhortándolas a considerar los respectivos planes regionales en sus fases de prevención, coordinación del empleo de las FF.AA. en sus regiones, respuesta, y recuperación.²²²

Extendiendo más aún el ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, el día previo (8 de julio) al Decreto 265 y en el marco de la ayuda en la emergencia invernal, el ministro de Defensa junto al subsecretario de Interior visitaron la comunidad Pehuenche de Lonquimay, la que rechazó la canasta familiar del gobierno por ser una medida insuficiente para resolver los problemas de comunicación y forraje que los aquejaba.

Recientemente, producto de la crisis migratoria en el norte, el Ejecutivo convocó a la mesa de trabajo (creada a comienzos de julio) integrada por los sub secretarios de Interior, Relaciones Exteriores y Defensa para enfrentar “esta nueva etapa de ola migratoria”.

Esta práctica de usar a las FF.AA. en tareas no profesionales, ya habitual en los dos últimos gobiernos de derecha, había sido formalizada por el ministro de Defensa en la inauguración del año académico de las FF.AA. en el mes de marzo pasado cuando, preparando a las instituciones para el decreto que se venía, destacó que más allá de las tareas profesionales el

²²² <https://www.defensa.cl/noticias/defensa-alista-participacion-de-ff-aa-en-caso-de-emergencias-o-catastrofes/>

rol de los militares “es polivalente y que deben estar entrenados y preparados para atender amenazas diversas, como son las que vienen de la mano del cambio climático... la activa y decisiva participación en las emergencias, el apoyo a las acciones del Estado [y] la lucha contra el crimen organizado transnacional”.²²³

Militares en el orden interno

Esta política de expandir los roles e involucrar a las FF.AA. en el orden interno responde, por una parte, a una forma empresarial de administración del Estado y, por la otra, a la ausencia de una clara política de proyección estratégica del país.

El gobierno ha seguido radicalmente el enfoque de la “Nueva Gestión Pública” (New Public Management) desarrollado en el Reino Unido e implementado durante la administración Thatcher. Este se propone mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión pública con ideas y técnicas originadas en el sector privado, privatizando y contratando servicios fuera de los servicios gubernamentales, creando o usando mecanismos (o semi mecanismos) de mercado o a lo menos aumentando la competencia en la provisión y materialización de las políticas públicas, y usando indicadores de logro para especificar los resultados esperados. A partir de estas orientaciones “se pone un mayor énfasis en la dimensión horizontal de las reformas creando estructuras coordinadoras dentro de las estructuras centrales (fuerzas de tarea, unidades colaborativas interministeriales, etc.) del Estado central que cruzan a través de las fronteras tradicionales y superan la fragmentación”.²²⁴

Siguiendo este enfoque con mayor énfasis en los mecanismos de mercado y a partir de una inapropiada interpretación del concepto de polivalencia se ha propuesto que los recursos asignados a las FF.AA. podrían aprovecharse desempeñándose en otras áreas como el cambio climático, incendios, operativos sociales y de salud. Se ha afirmado que de esta forma los organismos de la defensa podrían fortalecer su relación con otros organismos del Estado. Así, por ejemplo, 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). Actividades que van más allá de la polivalencia castrense, la que se refiere a cumplir “diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva” solamente en la aplicación de la fuerza militar.²²⁵

Este enfoque es plenamente coincidente con la política general del Ejecutivo de limitar y disminuir la acción y prerrogativas reguladoras del Estado, debilitando sus organismos competentes, ampliando de esta forma el espacio al empresariado para captar rentas. El involucrar a las FF.AA. en tareas no profesionales, por una parte, considera de hecho que parte de sus recursos están “ociosos” (si así fuera requeriría una profunda reforma) y, por la otra, inhibe de hecho el desarrollo de las capacidades institucionales de los respectivos órganos estatales civiles responsables en salud, desastres naturales, crimen organizado, o narcotráfico.

²²³ <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/CLASE-MAGISTRAL-TEXTUAL-19032019.pdf>

²²⁴ Klijn, E.H. (2012), “Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems”, en: D. Levi Faur (ed) *The handbook of governance* (Oxford: Oxford University Press), p.204.

²²⁵ <https://www.ejercito.cl/?menu&cid=18>

A su vez, esta política cuestiona la necesidad de una permanente profesionalización y modernización de las FF.AA. para asegurar su rol en la Defensa nacional y considera a las instituciones civiles encargadas de estos temas como permanentemente incapacitadas para desempeñar y mejorar sus funciones.

Al mismo tiempo que coadyuva en el debilitamiento del Estado esta política muestra que el gobierno, y la derecha en general, no tienen una clara noción del rol de las Fuerzas Armadas en la proyección estratégica del país en democracia, por lo que han optado por lo más fácil, esto es extender los roles castrenses hacia áreas de competencia civil como es el orden interno. De hecho, la propuesta del Ejecutivo de cambio de la Ley del Cobre no tiene una “Estrategia de Defensa Nacional” como marco explícito para esas transformaciones.

La proyección estratégica del país debe armonizar la disuasión creíble, base de la política de defensa, con aquellas iniciativas que le proporcionan 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”. La profundización de este posicionamiento se debe realizar a través de iniciativas cooperativas multilaterales favoreciendo la integración regional y, al mismo tiempo, construyendo una identidad propia en la región. Pero la política exterior del gobierno es precisamente la opuesta debilitando los regímenes internacionales como recientemente se ha observado en la no subscripción del Pacto Global de Migraciones, el no adoptar el acuerdo de Escazú y las objeciones que ha presentado para no ratificar el Protocolo Facultativo del [Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer], la CEDAW.

Sin una política de proyección estratégica del país el gobierno no tiene una noción clara sobre el rol de las FF.AA. en la defensa entendida como parte de un esfuerzo multisectorial para posicionar internacionalmente al país en el cambiante orden mundial. La solución encontrada, para no enfrentar una modernización comprehensiva del dispositivo castrense - que aparentemente sería resistida por las FF.AA.-, ha sido involucrarlas en áreas ajenas a su profesión.

Encuestas y Constitución

La idea de militarizar el orden interno y las áreas fronterizas es previa a la crisis existente con los migrantes venezolanos en la frontera norte. El momento elegido responde a la frustrada estrategia del presidente -ya intentada en su gobierno anterior- de elevar su baja popularidad (28% encuesta Critería junio) tratando de responder a la demanda social de políticas eficaces contra la delincuencia, en lo que su gobierno ha fracasado hasta el momento.

Esta política la permite el Capítulo XI de la actual Constitución -que requiere urgente reforma- el que incluye equivocadamente a las FF.AA. como poder del Estado definiéndolas como “esenciales para la seguridad nacional”, extendiendo y legitimando sus roles no militares en la sociedad. Así, el concepto de “seguridad nacional” está constitucionalmente asociado a: 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. Esta concepción también se observa en el “profesionalismo militar participativo” contenido en la “Ordenanza General del Ejército” de 2006, y políticamente en la

“Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional” presentada y rechazada durante la anterior administración Piñera. De igual forma, en los Estados de Excepción (Asamblea, Sitio, Emergencia, Catástrofe), se superponen situaciones y atribuciones sin una clara línea de autoridad civil por sobre las FF.AA. ni mecanismos de control ex post del Congreso a las acciones de las FF.AA. durante estos estados.

El uso de las instituciones armadas en cada uno de tales ámbitos solo puede ser excepcional en caso que las contrapartes civiles o policiales encargadas se encuentren sobrepasadas. Por estas razones, para no desvirtuar el desarrollo profesional de las FF.AA. es preciso que el Estado se modernice y fortalezca en aquellas áreas en que por su subdesarrollo deben recibir constante apoyo castrense. A su vez, el uso de las FF.AA. contra el crimen organizado y el narcotráfico las exponen innecesariamente a ser penetradas por estos, sin contar con los adecuados mecanismos de protección, tal como se se ha visto últimamente en la venta de armas por militares a bandas criminales.

Política y militares, nacionales y extranjeros

El día antes de la firma del Decreto 265, en entrevista en el diario El Comercio de Lima, el presidente se refirió al triángulo terrestre en la frontera de los dos países como “un tema pendiente que vamos a tener que enfrentar y resolver [...] que no puede significar un obstáculo en toda la complementariedad y colaboración que tenemos que hacer en adelante”.

Esta positiva postura frente al tema contrasta con los roles asignados en el reciente decreto a las FF.AA. en la frontera norte. Si bien la cancillería explicó a los países vecinos el sentido de éste, ellos no desconocen que en Antofagasta y bajo la coordinación del Estado Mayor Conjunto (EMCO), entre el 20 y el 31 de agosto 2018 se desarrolló el ejercicio bélico “Estrella Austral 2018”. De acuerdo al EMCO, este ejercicio “de Fuerzas Especiales y comandos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea chilenas junto a Fuerzas Especiales de Estados Unidos, tuvo como propósito verificar los procesos de planificación, conducción, de mando y control de fuerzas de tarea multinacionales, para ser empleadas en escenarios de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Este año, en particular, contamos con un aumento en participación internacional, con la concurrencia de oficiales de Brasil, Colombia, España, Estados Unidos, México, Paraguay y Reino Unido”.²²⁶ Informe en el que no aparecen como invitados países vecinos.

Paralelamente, la importante presencia estadounidense en este escenario es compleja. Para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos la lucha contra el crimen organizado tiene fundamentos militares. De acuerdo al comandante del U.S. Southern Command, Almirante Craig S. Faller, refiriéndose a Rusia, China y Cuba, señaló que “la corrupción es una preocupación de seguridad nacional en este hemisferio, y estas grandes potencias se aprovechan de eso [...] Cuando no se adhiere al estado de derecho, utiliza la corrupción como una herramienta ventajosa para sus objetivos autocráticos [...] Contrarrestar la influencia maligna en América del Sur implica asociaciones sólidas en la región [...] las democracias son frágiles y deben ser protegidas de los intrusos”.²²⁷

Confundir dimensiones militares, de orden público, internacionales y estratégicas globales en una región como la frontera norte no parece ser el mejor receta para lograr lo que el

²²⁶ <http://www.emco.mil.cl/?p=3869>

²²⁷ <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1859612/southcom-chief-outlines-keys-for-success-in-south-america/>

presidente se ha propuesto, esto es la “complementaridad y colaboración que tenemos que hacer en adelante” con nuestros vecinos.

Así, el Decreto 265 es una mala idea y debe ser abandonada. Con malos y peligrosos resultados en otros países, tiende a consolidar un espacio en el que se diluyen las fronteras entre lo militar y lo civil, lo nacional y lo extranjero, lo castrense y lo político, lo republicano y lo autocrático.

FRAUDE REITERADO A LA DEMOCRACIA: LAS FUERZAS ARMADAS Y EL DESAFÍO DE UNA REINSERCIÓN²²⁸

Los fraudes fiscales reiterados por algunos oficiales de las Fuerzas Armadas, y ciertos grupos delictuales en su interior, han finalmente motivado al Ejecutivo a iniciar acciones para evitar y sancionar estos actos. No ha existido una política al respecto desde el retorno a la democracia. A ello se agrega la pública persistencia del negacionismo en materia de derechos humanos, entre oficiales del Ejército, como se observó recientemente en la Escuela Militar.²²⁹

Sin embargo, el problema es mucho más complejo que todo lo anterior. Se trata de una crisis del Estado democrático en forma, de corporaciones que se han quedado institucionalmente en el pasado dictatorial, desafiando de hecho el orden democrático, la dirección y el control civil sobre ellas.

Gracias a los medios de comunicación el diagnóstico de la actual crisis es ampliamente conocido y diversas instancias estatales -Ministerio Público, Cámara de Diputados, Contraloría, Ministerio de Defensa- están tratando de enfrentar las consecuencias de esta situación. Sin embargo, estas reacciones no tendrán el efecto necesario si no se enfrentan, con voluntad política, los problemas de fondo que la explican.

Para un enfoque comprensivo de los cambios necesarios para reinsertar a las FF.AA. en el actual marco democrático nacional es preciso avanzar en ámbitos fundamentales de política pública respecto de las instituciones castrenses.²³⁰

I. Ámbito Constitucional

El país ha sido caracterizado como una “democracia imperfecta”²³¹ y tiene como una de sus principales tareas modernizar la inserción de las FF.AA. en el Estado democrático y la sociedad. La principal característica de esta situación es la autonomía corporativa relativa que estas observan frente al Ejecutivo, el Legislativo, el Poder Judicial y la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, para su reinsertación republicana en el Estado democrático se

²²⁸ *La Mirada Semanal*, 25 de octubre, 2018. [Partes de este texto se reproducen más adelante, en el Capítulo 27, contextualizadas en torno al tema: “Las relaciones civiles militares y sus retos para el Siglo XXI”]

²²⁹ [“El 14 de octubre se dio a conocer un video de una actividad realizada en la Escuela Militar donde el hijo homónimo de Miguel Krassnoff, el notorio exagente condenado por decenas de crímenes de lesa humanidad, realizaba un homenaje a su padre. El hijo era, en ese momento, coronel en servicio activo del Ejército. El video muestra como su discurso es presenciado y aplaudido por un grupo de militares en retiro. Una vez que el incidente salió a la luz pública, el gobierno de Sebastián Piñera reaccionó solicitando la renuncia al director de la Escuela Militar. El Ejército además informó que había iniciado la baja inmediata del coronel Miguel Krassnoff Bassa, quién estaba a cargo de la Escuela de Lenguajes de la institución, si bien la acción no implica ninguna sanción grave, cada vez que su retiro ya se encontraba en trámite, y no perderá sus honores ni derechos a pensión como consecuencia de su desacato. El Ejército informaba que la actividad había sido no oficial, y la intervención de Krassnoff, no autorizada.” Observatorio de Justicia Transicional, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, Boletín informativo N° 49, septiembre y octubre 2018]

²³⁰ Parte importante de estas consideraciones se ha nutrido del trabajo previamente realizado en conjunto con Felipe Agüero Pivonka y Claudio Fuentes Saavedra.

²³¹ *The Economist Intelligence Unit*, 25/1/2017.

requieren cambios en las siguientes áreas:

Normas Constitucionales:

El Estatuto de Garantías Constitucionales y el Capítulo XI de la actual Constitución incluyeron equivocadamente a las Fuerzas Armadas en la carta fundamental como poder del Estado y a la seguridad nacional como su doctrina, extendiendo y legitimando sus roles no militares en la sociedad. Mantener un capítulo especial de las FF.AA. en la Constitución las pone en un sitio especial, junto a otros órganos autónomos como Banco Central, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral.

Constitucionalmente el concepto de seguridad nacional incide en funciones castrenses ajenas a ellas como: 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.

Esta tendencia a extender sus roles más allá de las tareas propiamente profesionales también se observa doctrinariamente en el “profesionalismo militar participativo” contenido en la “Ordenanza General del Ejército” de 2006, y políticamente en la “Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional” presentada en la primera administración del presidente Piñera.

Por tales razones, para una apropiada inserción en un marco constitucional democrático republicano, es necesario establecer, con claridad, como piedra angular de la autoridad y sobre las FF.AA. el mando del Presidente de la República en tiempo de paz.

Para hacer efectiva esta reinserción es preciso redefinir el rol constitucional de las FF.AA., evitando su extensión de funciones más allá de la Defensa nacional – salvo en emergencias nacionales- y eliminar las referencias a la seguridad nacional; se debe eliminar el capítulo vinculado a las FF.AA. retornando a la tradición pre 1973 que colocaba las funciones y tareas de ellas en el capítulo de “Gobierno”, estableciendo de manera clara y precisa la subordinación de las FF.AA. al poder político; y las Operaciones de Paz deben ser parte de sus tareas constitucionales.

Estados de excepción

Las reformas constitucionales de 2005 actualizaron los Estados de Excepción. Sin embargo, transcurridos 13 años, aún no se modifica la Ley Orgánica de Estados de Excepción. Además, los cambios de 2005 son insuficientes a la luz del actual debate sobre situaciones de emergencia.

Como principios básicos se requeriría: racionalizar el número de Estados de Excepción constitucionales (Asamblea, Sitio, Emergencia, Catástrofe), que son excesivos y donde se superponen situaciones y atribuciones; establecer una línea de autoridad civil por sobre las FF.AA. en ellos; con mecanismos de control ex post del Congreso.

Uso de la fuerza militar

Es preciso distinguir entre riesgos y amenazas no convencionales distintas al conflicto interestatal que requieren o requerirían respuesta militar de aquellos que no lo ameritan.

Los riesgos y amenazas de naturaleza económica, social, política o medioambiental, de origen intra estatal o no, que posean implicancias internacionales como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, o problemas como el cambio climático, no son fenómenos que requieran respuesta militar per se. Estos deben ser enfrentados por las instituciones policiales y civiles respectivas o cualquier agencia gubernamental relevante.

En el último tiempo, argumentando una supuesta “polivalencia” del material castrense, se ha propuesto equivocadamente que los recursos asignados a las FF.AA. podrían aprovecharse desempeñándose en otras actividades fuera de la defensa (cambio climático, calentamiento global, incendios, operativos sociales y de salud) y se ha afirmado que de esta forma los organismos de la defensa podrían “fortalecer su relación con otros organismos del Estado”.

Esta propuesta tiene dos tipos de problemas. El primero dice relación con la legitimidad del gasto en Defensa. Destinar a las instituciones armadas a tareas no profesionales conlleva un juicio negativo sobre la necesidad de su permanente profesionalización y modernización para asegurar su rol en la Defensa nacional. El segundo se refiere a las instituciones civiles encargadas de estos temas como permanentemente incapacitadas para desempeñar sus funciones.

Parece ser más razonable fortalecer directamente aquellos organismos del Estado especializados en enfrentar el cambio climático, las emergencias y catástrofes, los problemas sociales y de salud, en vez de utilizar a las FF.AA. en estas tareas. Al respecto, el ex Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo, señaló que: “El Estado tiene que asumir que las FF.AA. no pueden tener en su presupuesto de defensa operaciones distintas de la guerra, es decir para emergencias o catástrofes”.²³² Así, aún cuando existen importantes recursos destinados a Defensa -sin haber aprobado el Congreso una Estrategia de Defensa Nacional que los justifiquen-, se necesitaría aumentar aún más estas partidas para cumplir tareas no profesionales.

Las FF.AA. pueden ser utilizadas en emergencias y catástrofes de acuerdo a la ley pero las propuestas, producto de incendios estivales, que redefinirían de manera importante los roles castrenses inevitablemente terminarían dañando su misión principal en la Defensa nacional y a las instituciones estatales a cargo de estas tareas civiles.

El uso de la fuerza armada en cada uno de estos ámbitos solo puede ser excepcional en caso que las instituciones civiles o policiales encargadas se encuentren sobrepasadas. Por estas razones, para no desvirtuar el desarrollo profesional de las FF.AA. en importantes tareas nacionales es preciso que el Estado se modernice y fortalezca en aquellas áreas en que por su subdesarrollo deben recibir permanente apoyo castrense.

El uso permanente de la fuerza militar en tareas no castrenses desprofesionaliza a las instituciones militares y debilita a las civiles destinadas esas funciones. El reciente convenio CONAF/FACH es una adecuada respuesta que define de manera transparente el rango de lo posible en la cooperación castrense durante catástrofes nacionales descontroladas.²³³

²³² *La Tercera*, 4 de abril, 2017.

²³³ <http://www.defensa.cl/noticias/fach-y-conaf-firmaron-protocolo-de-cooperacion-para-combate-de-incendios-forestales/>

El uso, amenaza de su uso, o uso del prestigio de la fuerza militar en la defensa de los intereses nacionales corresponderá evaluarlo en cada caso específico. Sin embargo, es posible señalar algunas acciones permanentes, como las Operaciones de Paz y la cooperación en su entrenamiento y las operaciones conjuntas multilaterales y bilaterales (ej., Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur) a nivel latinoamericano, hemisférico e internacional.

II.Ámbito de la Conducción

Estas nuevas realidades y desafíos requieren un mando político con capacidad suficiente para llevar a cabo estas imprescindibles tareas para lo cual es preciso una reforma a la LOC, al Estatuto del Personal y a las Ordenanzas de las FF.AA. de manera de darle mando efectivo al Ejecutivo y otros órganos estatales, al mismo tiempo que fortaleciendo las capacidades civiles del Ministerio Defensa.

Si bien éste último ha sido objeto de reformas, se requiere una revisión de sus funciones y la existencia de una carrera funcionaria civil de alto nivel generada por el Sistema de la Alta Dirección Pública; la racionalización y control del presupuesto de Defensa debe ser uno de sus principales cometidos en el marco del desarrollo de la fuerza por capacidades; se precisa una permanente e institucionalizada colaboración entre Defensa y Relaciones Exteriores en la proyección estratégica del país para lo cual es necesario que el Consejo de Seguridad Nacional sea reemplazado por un Consejo de Defensa Nacional –asesor de la Presidencia- con miembros que permitan efectivamente apoyar la función directriz del Ejecutivo en esta materia y con un apoyo técnico permanente del más alto nivel.

En este marco sería posible evaluar y desarrollar iniciativas regionales tendientes a: transparentar los recursos destinados a defensa, el control y eventual reducción de los inventarios y compras militares; cooperar en materia de entrenamiento, industria de defensa, intercambio científico y tecnológico, ciber seguridad; supervisión de la no proliferación nuclear; y desarrollar una Zona de Paz creada a partir de un conjunto de regímenes de cooperación que cubran la mayor parte de las relaciones militares inter estatales.

Todo lo anterior requeriría, a su vez, una reforma al Estado Mayor Conjunto constituyéndolo en mando institucional superior efectivo en tiempo de paz y guerra, asegurando lo conjunto de manera real.

III. Ámbito Legislativo

Las limitadas atribuciones del Congreso, y en cierta medida de la Contraloría General de la República, para controlar el desempeño, financiamiento y gasto de las FF.AA. aísla a las instituciones armadas de los controles institucionales a los que se deben en un Estado democrático.

Los hechos de corrupción de oficiales en servicio activo y en retiro y el deficiente manejo de los recursos fiscales destinados a las FF.AA. – que llevó a contratar una auditoría internacional-, muestran los resultados negativos de esta autonomía. Por otra parte, la existencia de los certificados de buena inversión de gastos reservados no contribuye a la transparencia y control del presupuesto destinado a Defensa.

Existe amplio acuerdo en la eliminación de la Ley del Cobre y en establecer un moderno sistema de financiamiento de la Defensa. Sin embargo, la actual propuesta del Ejecutivo va

en la dirección opuesta al debido control civil sobre las instituciones castrenses y, más bien, lo debilita. Una de las grandes ausencias de este proyecto es la falta de una Estrategia de Defensa Nacional que le de racionalidad, justificación y sustento estratégico a las partidas asignadas a Defensa, estrategia que el Congreso debería debatir y aprobar.

De igual forma, la actual justicia militar con amplia jurisdicción para juzgar militares en tiempos de paz limita la acción jurisdiccional de los tribunales civiles, para procesar delitos no militares como los realizados contra la probidad. Por ello es preciso reducir la competencia de los tribunales militares y el alcance del fuero militar en tiempos de paz. Las víctimas civiles y militares involucradas en delitos de carácter común deberán ser sometidos a la jurisdicción civil. Junto a lo anterior sería necesario modificar la composición de las Cortes Marciales, las que en su mayoría deberían estar integradas por ministros civiles.

IV. Ámbito Institucional

En el ámbito institucional se requiere una revisión y modernización de la carrera militar, del sistema de compra de armamento y de las relaciones entre las FF.AA. y otros entes estatales y civiles en la perspectiva de coadyuvar al desarrollo nacional.

Carrera militar:

La carrera militar continúa estructurada de acuerdo a cánones formulados hace décadas, por lo que se hace necesaria una revisión del tiempo de permanencia en la carrera, la estructuración de un sistema potenciado en torno al soldado profesional y un servicio militar no obligatorio.

Esto implicará una revisión del sistema previsional de las instituciones armadas. Las consideraciones del ex ministro de Defensa, Jaime Ravinet, sobre “La previsión de las FF.AA. y la carrera militar”²³⁴ constituyen un importante avance. Sus propuestas abren un amplio espacio para la materialización de medidas específicas a ser llevadas a cabo en CAPREDENA.

Desarrollo nacional

Poner al Estado y a las FF.AA. en condiciones para enfrentar los desafíos de la nueva etapa exige políticas que delimiten las interacciones castrenses con otros órganos del Estado y la sociedad, pero desde la racionalidad de su cometido central, en este caso, la Defensa.

Desde esta perspectiva las FF.AA. pueden contribuir al desarrollo nacional desde sus propias necesidades profesionales -en el campo de la ciencia y tecnología, entre otros-, sin tener que modificar su ser institucional. Por su parte, las instituciones civiles pueden aportar al desarrollo profesional de las FF.AA. a partir de sus principales logros y avances.

Una matriz de cooperación y desarrollo civil-militar en el campo terrestre, marítimo y aéreo espacial, debe ser parte de la modernización del Estado, de las FF.AA. y de la sociedad. La configuración de un ciberespacio libre, abierto, seguro y resiliente es un área prioritaria a este respecto.

Para establecer una positiva sinergia entre instituciones civiles -estatales y privadas- y militares se requiere la revisión de las funciones de la Academia Nacional de Estudios

²³⁴ Jaime Ravinet, “La previsión de las FF.AA. y la carrera militar”, *El Mercurio*, A-2, 5 de agosto, 2017.

Políticos y Estratégicos (ANEPE) para ponerla a nivel de los centros de investigación, docencia y extensión equivalentes a nivel internacional.

Asimismo, la investigación sobre temas de defensa por parte de las instituciones de educación superior y centros de investigación especializados se podría estimular gracias a un fondo concursable de proyectos.

Armas e industrias:

Es necesario una nueva institucionalidad para la adquisición de armas, creando un espacio en que prime lo conjunto.

Se requiere una revisión del funcionamiento de las industrias de armamentos, modernizando sus gobiernos corporativos y conformándose un gobierno del conjunto de las empresas de defensa estatal (FAMAE, ASMAR, ENAER [Empresa Nacional de Aeronáutica]) creando sinergias inter empresariales y generando proyectos integrados.

V. Ámbito Social

La legitimidad social de las FF.AA. está asociada, pero es diferente de la legitimidad social de la Defensa, ya que en la opinión pública la legitimidad de la institución no está necesariamente ligada a la función de defensa.

Las relaciones entre FF.AA. y sociedad, estructuradas en torno al Servicio Militar Obligatorio, el Servicio Militar del Trabajo y los cursos de Aspirantes a Oficiales de Reserva, no han logrado involucrar a los ciudadanos en la política de defensa, la que sigue siendo opaca ante la opinión pública.

Sus sistemas de previsión y salud, muy superiores a los proporcionados por el Estado a la población civil, los mantiene alejados de la difícil cotidianidad ciudadana y han sido objeto de infructuosos intentos de modificación por diversos gobiernos.

Producto de lo anterior y de los temas relativos a la probidad en las instituciones ha disminuido su legitimidad ciudadana tal como se ha apreciado en sondeos de opinión pública.

Para acercar la ciudadanía al esfuerzo de Defensa las instituciones armadas deberían adecuarse a los nuevos principios instalados en el país respecto a la plena integración de la mujer, la diversidad sexual, étnica y de capacidades diferentes; el ingreso a las escuelas matrices enfrenta su necesaria adecuación a la gratuidad en los estudios de educación superior, lo que exigiría revisar bajo este principio los sistemas de admisión a sus institutos;

El conocimiento de la política de Defensa por parte de la ciudadanía es condición de su legitimidad social. Para ello es necesario ampliar los canales que consigna la Ley 20.500, sobre la participación de la sociedad civil en las políticas, planes y programas que impulse el Estado en esta área.

Un importante paso, para cerrar progresivamente la distancia entre las FF.AA. y la sociedad, sería avanzar en materia de violaciones a los derechos humanos, por ejemplo, respecto de la libertad condicional a los condenados por delitos de lesa humanidad. Siempre y cuando hayan colaborado sustancialmente en la aclaración de los delitos y manifiesten expresamente su arrepentimiento por los crímenes cometidos. Junto con un sólido programa de derechos humanos estas serían señales de importancia para las futuras generaciones de jóvenes oficiales.

Este conjunto de medidas en diversos niveles, ritmos y tiempos se retroalimentarían dándole al Estado de Chile y a sus autoridades los recursos e instrumentos institucionales necesarios para reinsertar a las Fuerzas Armadas en democracia.

FUERZAS ARMADAS Y LEY DEL COBRE: UN MISIL BAJO EL PONCHO²³⁵

En estos primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera su política de Defensa y Fuerzas Armadas y las últimas iniciativas en terreno del ministro de esta cartera parecen orientadas a limitar la dirección civil, favorecer la autonomía de las instituciones armadas e involucrarlas en materias de orden interno.

La propuesta del Ejecutivo para reemplazar de la Ley del Cobre -hoy día en discusión en el Senado- va mucho más allá del financiamiento de la compra de armamento militar y tiene importantes connotaciones y consecuencias políticas e institucionales en el ámbito de la defensa.

Estas iniciativas están contempladas en los principales objetivos y medidas en Defensa del “Programa de Gobierno de Sebastián Piñera”. Allí, se comprometía a desarrollar una Política de Defensa y Política Militar; potenciar la polivalencia de las Fuerzas Armadas, aportando al desarrollo y seguridad del país en tiempos de paz, en especial en casos de emergencias y catástrofes naturales, sin que ello desnaturalice su función principal (mi subrayado); reemplazar la Ley Reservada del Cobre por un mecanismo estable y plurianual incluyendo la mantención de un fondo de contingencia estratégica y un piso mínimo garantizado; contribuir a las operaciones de paz; y modernizar la carrera militar.

La actual propuesta gubernamental consta de una serie de indicaciones a un proyecto enviado por el ex ministro de Defensa, Andrés Allamand, en 2011, el que suspendió su trámite en 2013 por la oposición parlamentaria a sus principales contenidos, especialmente la idea de involucrar a las instituciones armadas en el orden público, la plurianualidad del presupuesto militar y la existencia de “pisos” mínimos.

Una primera gran deficiencia de las nuevas indicaciones en comparación con el proyecto anterior es que carecen de un marco de política que permita darle lógica y coherencia a las propuestas. A diferencia de la malograda “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” concebida por los asesores del ministro Allamand que intentaba darle sentido -a mi juicio equivocadamente- al gasto militar, ahora esta no existe y es reemplazada por vagas referencias a “la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional”. Así, la inexistencia de una clara propuesta de política de Defensa que le de racionalidad al gasto permite mantener los niveles de discrecionalidad castrense dificultando la orientación civil de sus procesos.

A su vez, la actual propuesta fortalece la autonomía de las FF.AA. al establecer “pisos” para los gastos generales de las instituciones; para el “Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa”; y el “Fondo de Contingencia Estratégico”. De

²³⁵ *La Mirada Semanal*, 23 de agosto, 2018.

esta manera, el Ejecutivo y el Congreso no podrán decidir soberanamente sobre el rango del gasto militar. Al Congreso solo se le “informa” y se le “presentan” los datos.

Esta idea de “piso” -originada en 1976 en la Ley del Cobre que destinaba el 10% de las ventas de CODELCO a las FF.AA. para compra de armas- fue incluida en la “Ley Orgánica de las FF.AA.” (febrero de 1990), estableciendo como financiamiento mínimo para el resto del gasto militar lo asignado en la Ley de Presupuestos de 1989. La propuesta del gobierno electo, a ser consensuada en ese momento, fue establecer un porcentaje del PIB para el gasto militar, pero como la dictadura saliente no confiaba en la capacidad de los nuevos gobernantes para generar crecimiento, unilateralmente estableció este nuevo sistema. Ahora, además del “piso”, se incluye un presupuesto por cuatro años, situación única en el presupuesto del Estado.

Por su parte, el “piso” del “Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas de la Defensa, no podrá ser inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, en el período comprendido entre los años 2010 y 2017”, período en que precisamente el precio del cobre alcanzó sus niveles más altos (2010-2014).

A su vez, el “Fondo de Contingencia Estratégica” para compra de armamento en casos de crisis o guerra puede ser usado para reemplazar equipos afectados por catástrofes y para comprar armas cuando existan “oportunidades de mercado”, lo que dada la naturaleza de esta industria a nivel mundial exigiría una permanente gira de compras.

Desde el punto de vista institucional, el Ministerio de Defensa y Estado Mayor Conjunto (EMCO) terminan teniendo un rol marginal en la toma de decisiones. Así, se estipula que “los comandantes en jefe de las respectivas instituciones propondrán al ministerio de defensa nacional sus necesidades presupuestarias” y el EMCO solo podrá opinar sobre estas propuestas, aun cuando legalmente tiene mayores atribuciones y debería tener unas más amplias, toda vez cuando el desarrollo de las capacidades castrenses actualmente se orientan hacia lo conjunto.

Por su parte, el “Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa” sería administrado por un órgano integrado por un “representante del Ministerio de Defensa designado por el Ministro de Defensa, un representante del Ministerio de Hacienda, y un representante del Presidente de la República”. Sin embargo, no se estipulan competencias, inhabilidades, su base institucional ni su apoyo técnico, debilitando los roles de la Subsecretaría de Defensa en estas materias.

Además de legislar sobre la compra de armamento, la propuesta establece nuevas normas sobre los gastos reservados indicando que estos “serán fijados anualmente para cada Institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda”. A esta autonomía de cada rama se le suma que estos “serán reservados, estarán exentos del trámite de toma de razón, y dichos gastos tendrán la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada mediante Certificados de Buena Inversión”. Esto último significa que basta que el Comandante en Jefe afirme y firme que se han gastado bien. Contradiciendo lo anterior se agrega que “De los gastos reservados se rendirá cuenta anual, secreta y desagregada, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General”, minimizando el rol del Ministerio de Defensa.

La propuesta que comentamos no enfrenta el tema de las actuales dotaciones, el problema de la extensión de la carrera militar y, por consiguiente, el de la previsión castrense, que le significa al Estado un gasto sobre los US\$1.500 millones.

Sin embargo, no toda la política de Defensa y FF.AA. del gobierno se está dando a nivel legislativo. Por el contrario, además de favorecer su autonomía, el gobierno ha continuado avanzando en cambiar de hecho la función de las FF.AA. contradiciendo su propio “Programa de Gobierno” donde se comprometía a no desnaturalizar su función principal. Así, recientemente el ministro de Defensa junto con el de Interior proyectaba la seguridad de la Macrozona Norte organizando un “equipo de trabajo permanente...para poder enfrentar, con la cooperación de todas las instituciones involucradas, con mayor eficacia a los grupos y organizaciones criminales...en los focos delictuales vinculados al tráfico de drogas, tráfico de personas, al contrabando e internación de armas de contrabando”. Integran el equipo, además de Carabineros y la PDI, el Estado Mayor Conjunto y la Armada. Actividades contrarias al Artículo 101 de la Constitución Política de la República que define sus competencias y solo limitadas a catástrofes naturales tal como lo consigna el Contralor General de la República (Resolución N° 42.822,10-IX-2008).

En suma, la actual propuesta de ley de reemplazo de la Ley del Cobre, así como la conducción ministerial de la política de FF.AA., significan un retroceso más que un avance hacia la configuración de unas FF.AA. modernas, coadyuvantes en la proyección estratégica del país bajo una dirección civil en democracia.

LAS RELACIONES CIVILES MILITARES Y SUS RETOS PARA EL SIGLO XXI²³⁶

El contexto nacional e internacional en que el país se desenvuelve ha cambiado en las últimas décadas, por lo que su proyección estratégica regional e internacional debe considerar estos nuevos datos modernizando y adaptando sus principales instituciones, estructuras y procesos.

A. Contexto

El país está transitando de ser una potencia pequeña a mediana. De acuerdo a estudios comparados, estas potencias medianas tienen la capacidad y credibilidad para contribuir en la estabilización y legitimación de un orden global y regional en paz.

Este rol se deberá desempeñar en un contexto internacional caracterizado por regímenes internacionales de cooperación y paz debilitados, una gobernabilidad global disminuida, una mayor incertidumbre relativa respecto del comportamiento global 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. Tal como lo señalara recientemente el ex Asistente Especial para Economía Internacional, Comercio e Inversión del Presidente de los EE.UU., Christopher Smart, más peligroso que las crisis económicas para la estabilidad económica global son los cambios en las “instituciones globales que modifiquen radicalmente las expectativas acerca de cómo los actores claves deben conducirse”²³⁷. Estas se han visto fuertemente debilitadas con la nueva administración estadounidense.

Regionalmente los perfiles políticos, económicos y sociales de estos países se encuentran en procesos de cambio, al mismo tiempo que se redefinen las relaciones con la potencia hegemónica, todo lo cual configura un escenario de potenciales y cambiantes alianzas.

Dos han sido las transformaciones regionales más relevantes que nos dejó el siglo XX: una reducción significativa de conflictos interestatales y una mayoría de países gobernados por regímenes democráticos. A lo anterior se suma un entramado de instituciones y normas internacionales para prevenir y resolver conflictos al amparo de Naciones Unidas y de instituciones de tipo regional (OEA, UNASUR, etc.). Desde el retorno de la democracia, Chile ha participado activamente en la profundización de este tipo de acuerdos por cuanto su desarrollo y crecimiento económico depende de un escenario internacional pacífico.

²³⁶ Presentación realizada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el 27 de noviembre de 2017. Parte importante de esta se ha nutrido de documentos previamente elaborados en conjunto con Felipe Agüero Piwonka y Claudio Fuentes Saavedra. Los cambios y énfasis en la presente versión son responsabilidad del autor.

²³⁷ https://www.project-syndicate.org/commentary/real-risk-global-economy-by-christopher-smart-2017-11?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=e8fb43cb8e-sunday_newsletter_12_11_2017&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-e8fb43cb8e-93569549

De esta forma, la principal característica de la inserción internacional de Chile será su acomodación permanente a un escenario cambiante. Por lo tanto debe proyectarse en el tiempo y espacio en escenarios diversos y en pleno desarrollo.

Chile tiene los medios a su disposición para posicionarse estratégicamente en ambos escenarios. Sus medios materiales son el ingreso medio PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) mayor de AL y una sólida capacidad militar en las últimas décadas. 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 como se evidenció en la cumbre de naciones de Asia Pacífico en Viña del Mar para impulsar la cooperación y el comercio internacional, así como la celebrada propuesta de vinculación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

B. Proyección estratégica

La nueva proyección estratégica del país debe armonizar la disuasión creíble, base de la política de defensa, con aquellas iniciativas que le proporcionan 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”.

La profundización de este posicionamiento lo debe realizar a través de iniciativas cooperativas multilaterales favoreciendo la integración regional y, al mismo tiempo, construyendo una identidad propia en la región.

Para una potencia intermedia como Chile será de primera necesidad tener una clara proyección a largo plazo de sus intereses y la forma de lograrlos en ese cambiante marco internacional será fortaleciendo las instituciones y regímenes de gobernabilidad internacional y regional, en particular aquellos de resolución pacífica de controversias y conflictos.

C. Modernizaciones

En este contexto, la Defensa Nacional debe estar basada, por una parte, en capacidades militares (disuasión creíble) y, por la otra, en alianzas militares, políticas y económicas correspondientes a nuestro estado de desarrollo económico y social, y consistente con su proyección estratégica.

El Estado democrático chileno del siglo XXI requiere de una Defensa Nacional eficaz que coadyuve en el posicionamiento internacional del país con unas FF.AA. profesionales, modernas, no deliberantes, subordinadas, jerárquicas y disciplinadas.

El Estado debe enfrentar estas realidades continuando y profundizando la modernización permanente de sus FF.AA. y estableciendo nuevas formas de relacionamiento institucional propias de una democracia republicana.

A este efecto cinco grandes modernizaciones interrelacionadas deberían ser consideradas de manera de potenciar, darles coherencia y estabilidad a los cambios realizados y por realizarse:

I. Ámbito Constitucional

El país ha sido caracterizado como una “democracia imperfecta”²³⁸ y tiene como una de sus principales tareas modernizar la inserción de las FF.AA. en el Estado democrático y la sociedad.

La principal característica de esta situación es la autonomía corporativa relativa que estas observan frente al Ejecutivo, el Legislativo, el Poder Judicial y la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto, para su reinsertión republicana en el Estado democrático se requieren cambios en las siguientes áreas:

1. Normas Constitucionales:

El Estatuto de Garantías Constitucionales y el Capítulo XI de la actual Constitución incluyeron equivocadamente a las Fuerzas Armadas en la carta fundamental como poder del Estado y a la seguridad nacional como su doctrina extendiendo y legitimando sus roles no militares en la sociedad.

Constitucionalmente el concepto de seguridad nacional incide en funciones castrenses ajenas a ellas como: 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.

Esta tendencia a extender sus roles más allá de las tareas propiamente profesionales también se observa doctrinariamente en el “profesionalismo militar participativo” contenido en la “Ordenanza General del Ejército” de 2006, y políticamente en la “Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional” presentada en la administración del presidente Piñera.

Este último proyecto adolecía de profundas fallas que lo hicieron inviable. Por una parte, la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” que debía ser “elaborada mediante un procedimiento que involucra a Gobierno, Fuerzas Armadas y Congreso, con una proyección temporal de doce años”, y que le daba racionalidad a la propuesta no fue aprobada, en parte, por ampliar las tareas castrenses al orden interno. Por la otra, se establecía “una asignación mínima a ser garantizada en cada presupuesto para cada uno de los años a un Fondo de Contingencia Estratégico pero en ningún caso podrá ser inferior al 70 por ciento del monto promedio de la inversión en material bélico y gastos asociados financiados por la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, y de los gastos directos de su operación y sostenimiento entre los años 2001 y 2010, ambos inclusive”, lo que no tenía justificación alguna. Además, limitaba el rol del Congreso Nacional en el control y aprobación de los recursos designados al sector de la Defensa lo que contradecía la necesidad de tener adecuados contrapesos al Ejecutivo.

Por tales razones, para una apropiada inserción en un marco constitucional democrático republicano es necesario:

- Establecer con claridad como piedra angular de la autoridad y mando sobre las FF.AA. el mando del Presidente de la República en tiempo de paz.

²³⁸ *The Economist Intelligence Unit*, 25/1/2017.

- Para hacer efectiva esta re inserción es preciso redefinir el rol constitucional de las FF.AA. evitando su extensión de funciones más allá de la Defensa nacional - salvo en emergencias nacionales- y eliminar las referencias a la seguridad nacional.
- Se debe eliminar el capítulo vinculado a las FF.AA. retornando a la tradición pre 1973 que colocaba las funciones y tareas de ellas en el capítulo de “Gobierno” estableciendo de manera clara y precisa la subordinación de las FF.AA. al poder político. Mantener un capítulo especial de las FF.AA. en la Constitución las pone en un sitial especial, junto a otros órganos autónomos como Banco Central, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral.
- Las Operaciones de Paz deben parte de sus tareas constitucionales.

2. Estados de excepción

Las reformas de 2005 actualizaron a nivel de la Constitución los Estados de Excepción. Sin embargo, transcurridos 12 años aún no se modifica la Ley Orgánica de Estados de Excepción. Además, los cambios de 2005 son insuficientes a la luz del actual debate sobre situaciones de emergencia. El Congreso Nacional discute un proyecto de ley para establecer un sistema nacional de prevención de emergencias lo que requiere ser armonizado con la legislación sobre Estados de Excepción.

Como principios básicos se requeriría:

- Racionalizar el número de Estados de Excepción constitucionales (Asamblea, Sitio, Emergencia, Catástrofe), que parecen excesivos y donde se superponen situaciones y atribuciones.
- Establecer una línea de autoridad civil por sobre las FF.AA. en los Estados de Excepción constitucional.
- Establecer mecanismos de control ex post del Congreso en relación a las acciones desarrolladas por las instituciones castrenses durante los Estados de Excepción.
- Si se mantienen las Leyes Orgánicas Constitucionales, se requiere actualizar la LOC de Estados de Excepción de modo de organizarla en torno a los principios señalados aquí (supremacía civil, control ex ante y ex post del Congreso, etc.).

3. Uso de la fuerza militar

Es preciso distinguir entre riesgos y amenazas no convencionales distintas al conflicto interestatal que requieren o requerirían respuesta militar de aquellos que no lo ameritan.

- Los riesgos y amenazas de naturaleza económica, social, política o medioambiental, de origen intra estatal o no, que posean implicancias internacionales como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, o problemas como el cambio climático, no son fenómenos que requieran respuesta militar *per se*. Estos deben ser enfrentados por las instituciones policiales y civiles respectivas o cualquier agencia gubernamental relevante.
- En el último tiempo se ha propuesto que los recursos asignados a las FF.AA. podrían aprovecharse desempeñándose estas en otras actividades fuera de la defensa (cambio climático, calentamiento global, incendios, operativos sociales y de salud) y se ha afirmado que de esta forma los organismos de la defensa podrían “fortalecer su relación con otros organismos del Estado”.

Esta propuesta tiene dos tipos de problemas. El primero dice relación con la legitimidad del gasto en Defensa. Destinar a las instituciones armadas a tareas no profesionales conlleva un juicio negativo sobre la necesidad de su permanente profesionalización y modernización para asegurar su rol en la Defensa nacional. El segundo se refiere a las instituciones civiles encargadas de estos temas como permanentemente incapacitadas para desempeñar sus funciones.

Parece ser más razonable fortalecer directamente aquellos organismos del Estado especializados en enfrentar el cambio climático, las emergencias y catástrofes, los problemas sociales y de salud, en vez de utilizar a las FF.AA. en estas tareas. Al respecto, el Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo, señaló que: “El Estado tiene que asumir que las FF.AA. no pueden tener en su presupuesto de defensa operaciones distintas de la guerra, es decir para emergencias o catástrofes”²³⁹. Así, aún cuando existen importantes recursos destinados a Defensa -sin haber aprobado el Congreso una Estrategia de Defensa Nacional que los justifiquen-, se necesitaría aumentar aún más estas partidas para cumplir tareas no profesionales.

Las FF.AA. pueden ser utilizadas en emergencias y catástrofes de acuerdo a la ley pero las propuestas, producto de los incendios estivales, que redefinirían de manera importante los roles castrenses inevitablemente terminarían dañando su misión principal en la Defensa nacional.

El uso de la fuerza armada en cada uno de estos ámbitos solo puede ser excepcional en caso que las instituciones civiles o policiales encargadas se encuentren sobrepasadas. Por estas razones, para no desvirtuar el desarrollo profesional de las FF.AA. en importantes tareas nacionales es preciso que el Estado se modernice y fortalezca en aquellas áreas en que por su subdesarrollo deben recibir permanente apoyo castrense.

El uso permanente de la fuerza militar en tareas no castrenses desprofesionaliza a las instituciones militares y debilita a las civiles destinadas esas funciones. El reciente convenio CONAF/FACH es una adecuada respuesta que define de manera transparente el rango de lo posible en la cooperación castrense durante catástrofes nacionales descontroladas²⁴⁰.

- El uso, amenaza de su uso, o uso del prestigio de la fuerza militar en la defensa de los intereses nacionales corresponderá evaluarlo en cada caso específico.

Sin embargo, es posible señalar algunas acciones permanentes :

- Las Operaciones de Paz y la cooperación en su entrenamiento;
- Operaciones conjuntas multilaterales y bilaterales (ej., Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur) a nivel latinoamericano, hemisférico e internacional;

II. Ámbito de la Conducción

Estas nuevas realidades y desafíos requieren un mando político con capacidad suficiente para llevar a cabo estas imprescindibles tareas para lo cual es preciso:

²³⁹ *La Tercera*, 4 de abril de 2017.

²⁴⁰ <http://www.defensa.cl/noticias/fach-y-conaf-firmaron-protocolo-de-cooperacion-para-combate-de-incendios-forestales/>

- El fortalecimiento de las capacidades civiles del Ministerio Defensa. Si bien éste ha sido objeto de reformas, se requiere una revisión de sus funciones y la existencia de una carrera funcionaria civil de alto nivel.
- La racionalización y control del presupuesto de Defensa debe ser uno de sus principales cometidos en el marco del desarrollo de la fuerza por capacidades.
- Se precisa una permanente e institucionalizada colaboración entre Defensa y Relaciones Exteriores en la proyección estratégica del país. Para lo cual es necesario que el Consejo de Seguridad Nacional sea reemplazado por un *Consejo de Defensa Nacional* –asesor de la Presidencia- con miembros que permitan efectivamente apoyar la función directriz del Ejecutivo en esta materia y con un apoyo técnico permanente del más alto nivel.
- En este marco sería posible evaluar y desarrollar iniciativas regionales tendientes a:
 - Transparentar los recursos destinados a defensa, el control y eventual reducción de los inventarios y compras militares;
 - Cooperar en materia de entrenamiento, industria de defensa, intercambio científico y tecnológico, ciber seguridad;
 - Supervisión de la no proliferación nuclear.
 - Desarrollar una Zona de Paz creada a partir de un conjunto de regímenes de cooperación que cubran la mayor parte de las relaciones militares inter estatales.
 - En la medida que la defensa de la soberanía, la libertad de acción y protección de los intereses nacionales y proyección estratégica del país es tarea del conjunto de las instituciones y agencias estatales, una tarea central es la inteligencia estratégica la que debe ser creada y desarrollada técnica y profesionalmente.
- Todo lo anterior requeriría, a su vez, una reforma al Estado Mayor Conjunto constituyéndolo en mando institucional superior en tiempo de paz y guerra, asegurando lo conjunto de manera efectiva.

III. Ámbito Legislativo

Las limitadas atribuciones del Congreso, y en cierta medida de la Contraloría General de la República, para controlar el desempeño, financiamiento y gasto de las FF.AA., así como una justicia militar con amplia jurisdicción para juzgar militares en tiempos de paz, aísla a las instituciones armadas de los controles institucionales a los que se deben en un Estado democrático.

Los hechos de corrupción de oficiales en servicio activo y en retiro y el deficiente manejo de los recursos fiscales destinados a las FF.AA. - que ha llevado a contratar una auditoría internacional-, muestran los resultados negativos de esta autonomía. Por otra parte, la existencia de los certificados de buena inversión de gastos reservados no contribuye a la transparencia y control del presupuesto destinado a Defensa.

Existe amplio acuerdo en la eliminación de la Ley del Cobre y en establecer un moderno sistema de financiamiento cuatrienal de la Defensa y apropiaciones presupuestarias anuales.

El Congreso deberá debatir y aprobar una Estrategia de Defensa Nacional que le de sustento estratégico a las partidas asignadas a Defensa.

IV. Ámbito Institucional

En el ámbito institucional se requiera una revisión y modernización de la carrera militar, del sistema de compra de armamento y de las relaciones entre las FF.AA. y otros entes estatales y civiles en la perspectiva de coadyuvar al desarrollo nacional.

1. Carrera militar:

La carrera militar continúa estructurada de acuerdo a cánones formulados hace décadas.

- Se hace necesaria una revisión del tiempo de permanencia en la carrera, la estructuración de un sistema potenciado en torno al soldado profesional y un servicio militar no obligatorio.
- Esto implicará una revisión del sistema previsional de las instituciones armadas. Las consideraciones del ex ministro de Defensa, Jaime Ravinet, sobre “La previsión de las FF.AA. y la carrera militar”²⁴¹ constituyen un importante avance. Sus propuestas abren un amplio espacio para la materialización de medidas específicas a ser llevadas a cabo en CAPREDENA, a saber:
 - a. “Funcionarios civiles, abogados, médicos, ingenieros, administrativos, etcétera, [que] gocen de este sistema especial de pensiones, salvo que sufran alguna incapacidad o muerte por participar en ejercicios o campañas militares, sea en tiempo de paz o de guerra [deberían] imponer en las AFP como el resto de los chilenos, sin perjuicio de su asimilación a la carrera y deberes militares [no hay] razón alguna para que los ejecutivos de los hospitales institucionales, los departamentos de finanzas y contabilidad, administración de personal, los ejecutivos de las empresas militares, profesores de las escuelas matrices o de academias de guerra, sean profesores civiles o ex militares, no se rijan por el mismo sistema previsional que el resto de los funcionarios públicos.
 - b. El personal que jubila de las FF.AA. y es recontratado como ‘civil’ en funciones de la Defensa debería -si desean rejubilar- cotizar en las AFP y someterse a sus reglas para estos nuevos contratos.
 - c. Carreras cortas: Debería ampliarse la experiencia tan exitosa de la contratación de soldados profesionales a profesionales universitarios y técnicos en los escalafones de suboficiales y oficiales, de manera de motivar y atraer a jóvenes especialistas por períodos de cinco a siete años, en cargos especializados en las FF.AA., con sueldos atractivos y sujetos al sistema previsional de la Defensa solo durante su desempeño, y pasar a las AFP al terminar sus periodos si no han tenido lesiones o incapacidades que les obliguen a jubilar prematuramente.
 - d. Concursabilidad de los ascensos: A partir de los grados superiores a mayor, ponderando la antigüedad ganada en sus pasos por las escuelas matrices, pero dando valor a la hoja de servicio, estudios de posgrado y a las aptitudes y capacidades adquiridas durante su carrera.
 - e. Alargue de la carrera militar [...] Muchos países han resuelto este tema mediante la creación de un escalafón complementario que permite que el personal valioso de los grados superiores (tenientes coroneles en adelante) puedan seguir desempeñándose en sus grados actuales en las FF.AA. hasta cumplir los 65 años, aunque quedando fuera de la pirámide del mando para ascender y llegar hasta el cargo de comandante en jefe. Eso permitirá conservar en servicio activo a los altos oficiales de mejor desempeño que por razones de cupos no pudieron ascender, aprovechando sus capacidades y experiencias,

²⁴¹ Jaime Ravinet, “La previsión de las FF.AA. y la carrera militar”, *El Mercurio*, A-2, 5 de agosto, 2017.

y ahorrar al Estado el tener que pagar las jubilaciones y el costo asociado a su recontractación”.

2. Armas e industrias:

Es necesario una nueva institucionalidad para la adquisición de armas, creando un espacio en que prime lo conjunto, tema en que el Ministerio de Defensa ha estado trabajando.

Se requiere una revisión del funcionamiento de las industrias de armamentos modernizando sus gobiernos corporativos y conformándose un gobierno corporativo del conjunto de las empresas de defensa estatal (FAMAE, ASMAR, ENAER) creando sinergias inter empresariales y generando proyectos integrados.

Es preciso desarrollar un consorcio público-privado de las industrias de la defensa, universidades y empresas para la incorporación de alta tecnología.

3. Desarrollo nacional

Poner al Estado y a las FF.AA. en condiciones para enfrentar los desafíos de la nueva etapa exige políticas que delimiten las interacciones castrenses con otros órganos del Estado y la sociedad, pero desde la racionalidad de su cometido central, en este caso, la Defensa y la proyección estratégica del país.

Desde esta perspectiva las FF.AA. pueden contribuir al desarrollo nacional desde sus propias necesidades profesionales -en el campo de la ciencia y tecnología, entre otros-, sin tener que modificar su ser institucional. Por su parte, las instituciones civiles pueden aportar al desarrollo profesional de las FF.AA. a partir de sus principales logros y avances.

Una matriz de cooperación y desarrollo civil-militar en el campo terrestre, marítimo y aéreo espacial debe ser parte de la modernización del Estado, de las FF.AA. y de la sociedad. La configuración de un ciberespacio libre, abierto, seguro y resiliente es un área prioritaria a este respecto.

Para establecer una positiva sinergia entre instituciones civiles -estatales y privadas- y militares se requiere la revisión de las funciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) para ponerla a nivel de los centros de investigación, docencia y extensión equivalentes a nivel internacional.

Así mismo, la investigación sobre temas de defensa por parte de las instituciones de educación superior y centros de investigación especializados se podría estimular gracia un fondo concursable de proyectos.

V. Ámbito Social

La legitimidad social de las FF.AA. está asociada pero es diferente de la legitimidad social de la Defensa ya que en la opinión pública la legitimidad de la institución no está necesariamente ligada a la función de defensa.

Las relaciones entre FF.AA. y sociedad, estructuradas en torno al Servicio Militar Obligatorio, el Servicio Militar del Trabajo y los cursos de Aspirantes a Oficiales de Reserva no han logrado involucrar a los ciudadanos en la política de defensa la que sigue siendo opaca ante la opinión pública.

Sus sistemas de previsión y salud, muy superiores a los proporcionados por el Estado a la población civil, los mantiene alejados de la difícil cotidianidad ciudadana y han sido objeto de infructuosos intentos de modificación por diversos gobiernos.

Producto de lo anterior y de los temas relativos a la probidad en las instituciones ha disminuido su legitimidad ciudadana tal como se ha apreciado en sondeos de opinión pública.

Para acercar la ciudadanía al esfuerzo de Defensa:

- Las instituciones armadas deberían adecuarse a los nuevos principios instalados en el país respecto a la plena integración de la mujer, la diversidad sexual, étnica y de capacidades diferentes.
- El ingreso a las escuelas matrices enfrenta su necesaria adecuación a la gratuidad en los estudios de educación superior, lo que exigiría revisar bajo este principio los sistemas de admisión a sus institutos.
- Reducir la competencia de los tribunales militares y el alcance del fuero militar en tiempos de paz. Las víctimas civiles y militares involucradas en delitos de carácter común deberán ser sometidos a la jurisdicción civil. Junto a lo anterior sería necesario modificar la composición de las Cortes Marciales, las que en su mayoría deberían estar integradas por Ministros civiles.
- El conocimiento de la política de Defensa por parte de la ciudadanía es condición de la legitimidad social de la Defensa. Para ello es necesario ampliar los canales que consigna la Ley 20.500, sobre la participación de la sociedad civil en las políticas, planes y programas que impulse el Estado en esta área.

-0-

Este conjunto de medidas en diversos niveles, ritmos y tiempos se retroalimentan dándole al Estado de Chile los recursos e instrumentos institucionales que le permitirían situarse regional e internacionalmente como una influyente potencia media apta para proteger y proyectar sus intereses globalmente.

LEY RESERVADA DEL COBRE: EL PROYECTO PIÑERA-ALLAMAND²⁴²

El proyecto Piñera-Allamand –muy parecido al proyecto Bachelet-Vidal de 2009- que deroga y reemplaza la Ley Reservada del Cobre por un financiamiento plurianual de las fuerzas armadas, ha continuado la profunda transformación que los gobiernos de la Concertación comenzaron en el sector y que ha ido más allá de una mera modernización institucional.

Este proceso, que podría compararse con el ocurrido a fines del siglo XIX liderado por el general Jorge Boonen Rivera, ha sido reconocido por el ex comandante en jefe del Ejército, general (r) Juan Emilio Cheyre, cuando afirmaba que “las FFAA han logrado una capacidad militar inédita en su historia. El desafío es traspasar el umbral de la teoría a una fuerza armada totalmente conjunta, que requiere implementar complejos sistemas de interacción estratégicos, operativos, logísticos y de gestión”.

La nueva ley del ministerio de Defensa, la constitución del Estado Mayor Conjunto, la reforma a la justicia militar, la propuesta de tropa profesional, la institucionalización de las operaciones de paz y nuevas responsabilidades internacionales del país, son cambios institucionales que sin el correspondiente financiamiento a la permanente modernización de los sistemas de armas dejarían incompleto este proceso de transformación.

Sin embargo, un financiamiento plurianual de la defensa requiere tomar en consideración una variedad significativa de otros elementos. Por una parte, tal como los estudios de actitudes frente a las instituciones castrenses lo indican, la legitimidad de las fuerzas armadas y de su financiamiento en democracia exige un alto grado de transparencia, de manera de lograr su aceptación y comprensión entre la ciudadanía. En particular, dados los volúmenes involucrados es necesario un análisis permanente de su manejo, una evaluación permanente de su ejecución y una estimación de posibles ahorros.

Considerando que el presupuesto en defensa se empina en los US\$2.740 millones, que el aporte estatal a su previsión es de US\$1.500 millones y el de Codelco el último año alcanzó a los US\$1.311 millones, que existe un fondo de contingencia sobre los US\$4.000 millones (en manos de Hacienda), que no hay información sobre deudas, y que las industrias militares (ASMAR; FAMAE y ENAER) no tiene claro su destino, el orden de magnitud de los recursos destinados y manejados por las fuerzas armadas requieren un escrutinio permanente no solo de las instituciones estatales correspondientes –incluido el Congreso- sino que también por parte de la ciudadanía.

En este contexto, en segundo término, es urgente continuar disminuyendo la autonomía corporativa de las instituciones armadas respecto del poder civil democrático, de manera que estas sean funcionales a la estrategia de proyección internacional del país. Para ello, las iniciativas existentes se deberían vincular a las transformaciones anteriormente implementadas y en vías de implementación constituyéndose en ser parte de una reforma sistémica del sector. De esta forma se deberían enfrentar y avanzar soluciones en torno a la

²⁴² *El Mostrador*, 24 mayo, 2011.

reforma de la previsión militar y a la salud; al bienestar social; así como a los montos y tratamiento a los gastos reservados del ministerio y de las instituciones armadas.

En la medida que en la toma de decisiones en materias de defensa prima lo corporativo y toda vez que este conjunto de cambios solo pueden ser estables si existe un sistema de toma de decisiones que se le corresponda, en tercer lugar, es necesario que la autoridad del Congreso no siga tan lejana a estos centros neurálgicos y que los criterios políticos y técnicos civiles se integren en ellos. Por ejemplo, el Consejo de Inversiones en Defensa (CID) -al que se suma a este proceso la División de Evaluación de Proyectos de la Subsecretaría de Defensa-, recientemente creado por el ministro Allamand, integrado por los subsecretarios de Defensa y de Fuerzas Armadas, el jefe del Estado Mayor Conjunto (en un rol disminuido) y los comandantes en jefe de cada rama de la defensa, mantiene un negativo cierre corporativo que requiere modificación. En este marco dado la sesgada apreciación estratégico-política que lo caracteriza es necesario que de alguna forma se incluya institucionalmente el criterio de Cancillería.

De acuerdo a lo anterior, el proyecto que reemplaza la Ley Reservada del Cobre por una de carácter plurianual tiene importantes dimensiones políticas. Por una parte, no se debe volver a caer en la histórica despreocupación civil por la modernización y mantención de los sistemas de armas y desatención de los temas castrenses, y se debe continuar con el proceso de transformación global del sector. Pero, al mismo tiempo, es preciso aprovechar la oportunidad para un significativo incremento en la transparencia de los fondos destinados a defensa y ampliación de las instancias de toma de decisiones incorporando perspectivas políticas y estratégicas civiles.

Con todo, dada la necesaria adecuación final de las fuerzas armadas a la democracia existente, la plurianualidad -con aprobación anual de desembolsos en la ley de presupuesto- debe quedar reducida exclusivamente a la provisión y mantención de los sistemas de armas adquiridos con estos fondos, sin extender abusivamente el concepto de mantención a gastos en personal u otros no directamente relacionados.

La seguridad por parte de las fuerzas armadas de contar en estas materias con un horizonte presupuestario de cuatro años -un privilegio adicional a los existentes- las obliga a un gran esfuerzo de incremento de eficiencia y eficacia en la gestión de estos fondos los que no solo se justifican en función de la capacidad disuasiva nacional sino también en función de las responsabilidades regionales e internacionales que el país ha logrado por el prestigio internacional alcanzado en esto veinte años. Es en estas materias que el Congreso deberá poner especial atención para lograr así una verdadera política de estado respecto a la defensa nacional.

IV
POLÍTICA INTERNACIONAL

ZONA DE PAZ EN AMÉRICA DEL SUR²⁴³

En el actual contexto estratégico mundial y latinoamericano, la propuesta regional "Zona de Paz en América del Sur", parte del borrador de Nueva Constitución aprobado por el Pleno de la Convención Constitucional y actual objetivo político programático gubernamental, amerita ser reactualizada y activada por la administración del presidente Boric.

La historia de esta iniciativa se remonta a la resolución 41/11, "Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur", realizada en la 50ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1986. Desde ese año hasta la actualidad se han formulado cerca de una veintena de declaraciones y compromisos equivalentes (regionales y subregionales), por diversos entes multilaterales (latinoamericanos, subregionales) y gubernamentales de alto nivel (reuniones presidenciales y de cancilleres). De hecho, en 1999, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay acordaron declarar al Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz.

Los principales temas en torno a los cuales se han centrado estos acuerdos se refieren al no uso de armas de destrucción masiva, químicas y biológicas; la desnuclearización; la prohibición de bases militares extranjeras; el control de armas y desarme; el desarrollo de medidas de confianza mutua y cooperación regional para la paz; el ampliar y sistematizar la información que proveen los países de la región al Registro de Armas Convencionales de la ONU; y el establecimiento de una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar para aumentar la transparencia y el fomento de la confianza.

Estas iniciativas también pusieron énfasis en el desarrollo de una cultura de paz. Así, la resolución de la OEA de 2003 instó a los estados miembros a llevar a cabo seminarios, cursos y estudios sobre la creación y funcionamiento de zonas de paz y cooperación en la región, e intercambiar experiencias de estos eventos académicos. Específicamente, en julio de 2004, la Declaración de San Francisco de Quito sobre "Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina" destacó la importancia del diagnóstico de la enseñanza de la historia andina y la propuesta para contar con mecanismos y procedimientos para transmitir una visión común a través de los textos de enseñanza en los niveles primario y secundario.

Al mismo tiempo existe un conjunto de tratados y convenciones regionales que constituyen factores habilitantes de regímenes de paz más amplios y profundos, tales como la Convención sobre Armas Biológicas y Químicas, la Convención sobre las Municiones en Racimo, la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales, el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares y el de Prohibición de los Ensayos Nucleares,

Uno de los avances regionales, no continuados, fueron los trabajos encargados a Cepal sobre metodología de comparación de gastos militares entre Chile, Argentina y Perú. En 1998 se dio inicio a una metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa presentada a los gobiernos de Argentina y Chile. En 2001, otro estudio preparado por Cepal en coordinación con el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo

²⁴³ Inédito. Mayo, 2022.

en América Latina y el Caribe y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, incluyó a Perú.

En diciembre de 2008, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la III Reunión Ordinaria de la UNASUR fueron más allá recomendando fortalecer las acciones suramericanas en una variedad de áreas: política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, así como formación y capacitación.

Un año más tarde, en la Declaración de Santiago, 9-10 de marzo de 2009, de los Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, estas propuestas avanzaron sustancialmente acordando: construir una identidad suramericana de defensa que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; generar consensos para fortalecer la cooperación regional en defensa; crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa; compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa; identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz en la región, en conformidad con el Tratado de UNASUR; planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias; intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias; elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégica, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica; elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos; y proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa. La disolución -en la práctica- de UNASUR entre 2018-2019 suspendió el desarrollo de estas iniciativas.

Una expresión de esta nueva visión de las relaciones militares regionales fue la creación en 2005-2011, entre Argentina y Chile, de la *Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur* para Operaciones de Paz

En el caso de Chile, la Zona de Paz fue tardíamente incorporada en la política de defensa del país. En el *Libro de la Defensa, 2010*, y a partir de la identificación de objetivos del Consejo de Defensa de UNASUR, se mencionó como una de sus primeras prioridades el “Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial” (*Libro de la Defensa, 2010*:164). La versión 2017 del *Libro* vincula directamente la política defensa nacional con la Zona de Paz como proyecto en construcción: “Chile ha orientado la actividad internacional de su Política de Defensa a trabajar en los sistemas de cooperación con el propósito de contribuir a la paz y seguridad global. Asimismo, se ha fortalecido a fortalecer las instituciones de cooperación a nivel subregional, regional e interamericano para consolidar a América Latina como una zona de paz” (*Libro de la Defensa, 2017*:72).

En la actualidad, los desarrollo políticos-estratégicos a nivel mundial y regional exigen reactualizar esta voluntad largamente declarada de constituir a América del Sur como Zona de Paz.

En nuestra región, la presencia militar o provisión de armamento de Rusia, Irán, Turquía y China, la construcción del submarino nuclear de Brasil y la instalación de la base de satelital china en Neuquén, han vuelto a poner el tema de la desnuclearización y del involucramiento regional en tensiones extra regionales, renovando la necesidad de reponer y actualizar el proyecto de Zona de Paz sudamericano.

Asímismo, y como efecto de la pandemia del COVID, las fuerzas armadas han expandido sus roles no profesionales en la sociedad, y la invasión rusa en Ucrania ha reanimado sus demandas por mayores aportes fiscales.

En suma, considerando la actual configuración geopolítica internacional, la situación política, económica y social de la región, la existencia de una sustantiva acumulación de mecanismos y acuerdos regionales de paz, el conjunto de propuestas de paz existentes al más alto nivel político, y las experiencias y metodologías apropiadas para el desarrollo de medidas de confianza mutua, es ahora posible sistematizar este sustantivo legado, priorizar sus propuestas e incluirlas en una formulación actualizada, contribuyendo así a consolidar una *Zona de Paz en América del Sur* para el siglo XXI, destacada iniciativa programática del presidente Boric.

Anexo I

Declaraciones sobre Zona de Paz en América Latina

1. Establecimiento, en 1986, de la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS) a través de la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, Declaración de Galápagos, 17 de diciembre de 1989;
3. OPANAL, “Zona de Paz Cooperación del Atlántico Sur” relaciones con la zona libre de armas nucleares en la América Latina. 25-28 de abril, 1989.
4. Declaración de desnuclearización del Atlántico, Cumbre de los Estados Miembros de la zona, Brasilia, septiembre de 1994;
5. OEA 1998, Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz.
6. Comunicado de Brasilia, 1º septiembre de 2000, crea una Zona de Paz sudamericana;
7. Compromiso de Lima – “Carta Andina para la Paz y al Seguridad”, 17 de junio de 2002;
8. “Declaración de los s de América del Sur”, aprobada en su segunda reunión, en Guayaquil, Ecuador, el 27 de julio de 2002, en la que se declara a la región “Zona de Paz y Cooperación Sudamericana”.

9. Resolución No. 57/13, del 14 de noviembre de 2002 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que acoge con beneplácito la Declaración de los s de América del Sur, aprobada en su segunda reunión, en Guayaquil (Ecuador) el 27 de julio de 2002, en la que se declara a la región “Zona de Paz y Cooperación Sudamericana”;
10. VI Reunión Ordinaria de la UNASUR, Consejo de Jefas y Jefes de Estado, “Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz”, Lima, 30 de noviembre de 2002;
11. Resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) “Reconocimiento de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana”, 10 de junio de 2003;
12. Julio de 2004, Decisión 587: “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina” y la Declaración de San Francisco de Quito sobre “Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina”.
13. “Estatutos del Consejo de Defensa Suramericano”, 11 de diciembre de 2008, Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la III Reunión Ordinaria de la UNASUR;
14. Declaración de Santiago, 9-10 de marzo de 2009, de los Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano;
15. Decisión de las Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, San Carlos de Bariloche, 28 agosto, 2009, de fortalecer a Suramérica como Zona de Paz;
16. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, Lima, 30 de noviembre de 2012;
17. Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Proclama de América Latina y el Caribe como Zona De Paz, La Habana, Cuba, los días 28 y 29, enero de 2014.
18. Declaración Política del “MERCOSUR como Zona de Paz”, Montevideo, 10 de noviembre 2014;
19. América Latina y Caribe como Zona de Paz, XVI Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), La Habana, 14 diciembre, 2018.

Anexo II

Metodologías de comparación Gamil: Argentina, Chile, Perú

De un conjunto de antecedentes se desprende la necesidad de incluir el gasto público militar en los análisis del gasto público en general y abrir un debate sobre su impacto, eficacia y eficiencia tanto en el logro del objetivo propio de tales gastos, como en el conjunto del gasto público. El tema puede analizarse desde una doble perspectiva: la consideración de la defensa como un factor del desarrollo, y la estimación de los impactos directos del gasto público militar en la economía.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12107/1/065015029_es.pdf

Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa Este documento fue preparado para la “Presentación Pública y Reunión Intergubernamental sobre metodología estandarizada para comparar Gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile” (Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre de 2001); y transcribe el Informe presentado en su oportunidad a los gobiernos de **Argentina y Chile**, por la Secretaría de la CEPAL.

<http://www.aedojas.com.ar/images/archivos/2001-CEPAL-MEDICION-GASTOS-DEFENSA.pdf>

Metodología para la comparación de los gastos militares

Este estudio fue preparado en coordinación y con la colaboración del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, y financiado por el Proyecto de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector defensa en América Latina (2004-2005) de la Fundación de las Naciones Unidas (UNF) y el Fondo de las Naciones Unidas para las Contribuciones Internacionales (UNFIP). Incluye Perú.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3588/1/S2005025_es.pdf

ESTADOS UNIDOS: UNA DEMOCRACIA ESTRUCTURALMENTE DAÑADA²⁴⁴

A propósito de la insurrección y toma del Congreso de los Estados Unidos por una turba ultraderechista, *The Economist* afirmaba que “la época de la ingenuidad murió el 6 de enero” (January 16th, 2021). En realidad, lo que esta crisis sepultó fue la indolencia del mundo político que no consideró las alertas enviadas por académicos y analistas señalando las crecientes fallas estructurales en la democracia estadounidense.

Los estudios de Graham y Svulik comprobaron la contradicción entre los ideales y la práctica política de los ciudadanos mostrando que existía “una devoción compartida por los ideales democráticos como parte fundamental de la identidad nacional del país”, pero detectaron que “solo una pequeña fracción de los estadounidenses priorizan los principios democráticos en sus opciones electorales cuando hacerlo va en contra de su identificación partidista o sus políticas favoritas [...] El votante estadounidense no es un caso atípico: la democracia estadounidense puede ser tan vulnerable a las consecuencias perniciosas de la polarización como lo son los electorados en el resto del mundo” (Graham & Svulik, 2020; 392–409). Así se puede explicar que el 75% de los electores de Donald Trump creen que les fue robada la elección gracias a un fraude que benefició a Joe Biden²⁴⁵ y que el 45% de republicanos apruebe el asalto al Congreso.²⁴⁶

Esta realidad tiene antecedentes institucionales y políticos.

Distribución asimétrica del poder

En materia institucional la democracia estadounidense ha distribuido inequitativamente el poder favoreciendo por años a los republicanos. De acuerdo a Steven Lewitsky & Daniel Ziblatt, las instituciones políticas están “diseñadas para favorecer a zonas rurales y territorios escasamente poblados [...] los republicanos se han convertido en un partido rural de territorios escasamente poblados [...] ahora tienen una ventaja, un beneficio, un sesgo en el Colegio Electoral y en el Senado. Y como el Senado aprueba a los magistrados de la Corte Suprema, esa ventaja también impacta en la máxima corte [...] el Partido Republicano se beneficia de este sistema y por eso nunca apoyará eliminar el Colegio Electoral” (Lewitsky & Ziblatt, 2020).

A pesar de la baja tendencial del apoyo popular republicano en las últimas décadas el sistema electoral les había permitido mantener el control del Senado o la Cámara de Representantes o ambas a la vez. Según Demon Linker, “desde 1988, solo una vez el candidato republicano en una contienda presidencial ganó la mayoría del voto popular, en 2004 con el 50,7%, el partido ha priorizado generar un intenso apoyo entre los miembros de su propio partido, dividir a la oposición y prevalecer mediante un resultado contra

²⁴⁴ *La Mirada Semanal*, 21 de enero, 2021.

²⁴⁵ <https://www.vox.com/2020/11/18/21573145/poll-trump-election-fraud-allegations-republican-voters>.

²⁴⁶ <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-election-2020/republicans-congress-capitol-support-trump-b1783807.html> .

mayoritario en el Colegio Electoral, mas que ganar la presidencia recibiendo la mayor cantidad de votos” (Linker, 2020).

Radicalización Republicana

Desde esta posición de fuerza los republicanos han ido radicalizando sus posiciones. Si bien la radicalidad de sus partidarios no era nueva (Garnier, 2021) los negativos efectos de la globalización económica sobre una parte importante de sus bases sociales (Aguirre, 2020; cap.2) llevó al Partido Republicano a desplegar una cerrada oposición al Obama (2009-2017). Skocpol & Jacobs constataron que republicanos y conservadores habían tendido a desconocer “la legitimidad de una presidencia demócrata o de iniciativas gubernamentales demócratas”.

De hecho, las iniciativas de Obama fueron calificadas por estos sectores como “socialistas” -seguro de salud universal, impuesto a los más ricos, apoyo financiero a estudiantes pobres, protección del medio ambiente, creación de empleos, entre otras políticas públicas- y desataron la total oposición desde el inicio de su administración, la que fue profundizada con la aparición de la ultra derechista organización del Tea Party (2009). Los “republicanos estaban decididos a no llegar a acuerdos sobre políticas en beneficio del interés nacional” (Skocpol & Jacobs, 2012;2,24), ya que, como lo señala Joseph Stiglitz, entendieron que “sólo podían representar los intereses de las élites empresariales apelando a medidas antidemocráticas (como la exclusión de votantes y el trazado arbitrario de distritos electorales) y aliándose con fuerzas antidemocráticas, entre ellas el fundamentalismo religioso, el ‘supremacismo’ blanco y el populismo nacionalista” (Stiglitz, 2021).

El rol de las fundaciones privadas y empresas

La radicalidad de la movilización republicana se expandió a diversos ámbitos, proceso en el cual tuvieron gran importancia las fundaciones privadas conservadoras, las que se posicionaron estratégicamente invirtiendo fuertemente en la confrontación de ideas, coordinando acciones públicas, creando grupos de lobby y organizando campañas publicitarias. A diferencia de las fundaciones progresistas, focalizaron sus acciones en áreas específicas, particularmente en la desregulación del funcionamiento de las empresas, la reducción de los impuestos corporativos y el debilitamiento de leyes laborales, entre otros temas (Callahan, 1999;21-23).

Un rol destacado en este campo lo ha tenido la familia más rica de los EE.UU.²⁴⁷, Charles y David Koch, cabezas de Koch Industries.²⁴⁸ A través de siete fundaciones financian un conjunto de *think tanks* y fundaciones dedicadas a la ultra liberalización de la economía, una amplia desregulación y el fortalecimiento de valores conservadores a través de instituciones como Cato Institute, Citizens for a Sound Economy, Heritage Foundation, Americans for Prosperity²⁴⁹, Freedom Works, Tea Party, National Center for Policy

²⁴⁷ <https://www.forbes.com/companies/koch-industries/?sh=286f1c7874ce>

²⁴⁸ Corporación multinacional con inversiones en refinerías, químicas, bio combustibles, forestales, productos de consumo, fertilizantes, polímeros y fibras, equipos y tecnología de control de contaminación, electrónica, sistemas de información, comercio de commodities, minerales, energía, vidrio, campos e inversiones.

²⁴⁹ Su actual CEO, Emily Seidel, fue directora de proyectos especiales de Koch Companies Public Sector.

Analysis, Reason Foundation, Competitive Enterprise Institute, American Legislative, Exchange Council y Competitive Enterprise Institute, entre otras (Schoultz, 2018;163).

En la campaña para desconocer el triunfo de Biden, a los hermanos Koch se sumó la Asociación Nacional de Corredores, la más grande asociación comercial que millonariamente ha apoyado a los políticos de derecha, como el grupo de representantes agrupados en el “House Freedom Caucus”, así como a numerosos Comités de Acción Política (grupos ciudadanos) que han apoyado a esos congresistas. Entre las corporaciones que han donado a estos legisladores se cuentan firmas como AT&T, Boeing, Comcast, Cox Enterprises, Northrop Grumman, Raytheon, Amazon, Google, Intel, Alabama Power, FirstEnergy, Pinnacle West Capital, and Southern Company, AFLAC, Blue Cross/Blue Shield, Capital One, Goldman Sachs, y Truist Financial (Kotch, 2020).

Golpeando las puertas del Pentágono

La radicalización conservadora no se limitó al Congreso y la Corte Suprema, también comenzó a golpear la puerta de los cuarteles en la medida que muchos de los uniformados tienen familiares de los grupos afectados por la globalización que adhieren a Trump. De hecho, durante la insurrección se observó la participación de ex combatientes de las FF.AA. -Fuerza Aérea, Ejército, Infantes de Marina, Armada- en tenida de combate, chalecos antibalas, botas y cascos Kevlar.²⁵⁰

Por estas razones, el 3 de enero diez ex secretarios de Defensa de diferentes orientaciones políticas advirtieron a los “militares que dirijan o lleven a cabo acciones [insurgentes] serán fiscalizados, incluyendo la posibilidad de enfrentar cargos criminales, por las graves consecuencias de sus acciones sobre nuestra república”.²⁵¹ Y para evitar actos de insubordinación y mantener la cohesión institucional los jefes del Estado Mayor Conjunto firmaron una declaración condenando la toma del Congreso y otros actos similares como inconstitucionales y advirtieron a sus miembros no involucrarse en actos semejantes en el futuro. Por su parte, el órgano de supervisión interna del Pentágono anunció una investigación para evaluar si los mandos estaban haciendo los esfuerzos necesarios para eliminar ideologías extremistas y supremacistas entre el personal en servicio activo.²⁵² De hecho, todo personal militar y de la Guardia Nacional que custodia el Congreso ha sido investigado y evaluado ya que, de acuerdo al senador Richard Blumenthal (D-Connecticut), “la ideología extremista supremacista blanca entre los mandos militares no es nueva” (Glenn, 2021). Este peligro ya lo vivió Alemania cuando tuvo que disolver una unidad militar de fuerzas especiales por sus vínculos con la extrema derecha.²⁵³

En suma, para los republicanos radicalizados la relación asimétrica entre votantes y control del colegio electoral se habría superado en noviembre pasado al obtener Donald Trump 74 millones de votos -11 millones más que en su elección anterior- convirtiéndose en el “hombre del destino”, la salvación electoral para ese mundo derechista conservador. El

²⁵⁰ https://www.washingtonpost.com/national-security/military-veterans-capitol-riots-protests/2021/01/15/7774da50-5763-11eb-a817-e5e7f8a406d6_story.html

²⁵¹ <https://www.npr.org/2021/01/04/953119935/in-op-ed-10-ex-defense-secretaries-say-military-has-no-role-in-election-dispute>

²⁵² <https://www.cnbc.com/2021/01/14/pentagon-probing-extremism-in-us-military-after-capitol-riot.html>

²⁵³ <https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-disolvera-una-unidad-militar-de-fuerzas-especiales-por-sus-vinculos-con-la-extrema-derecha.html>

perder la elección en las urnas y en el colegio electoral fue un severo golpe a la radicalidad republicana, lo que no estuvo dispuesta a aceptar.

Los desafíos de Biden

En este contexto de polarización radicalizada el mayor desafío del Biden será introducir importantes reformas contando con frágiles mayorías parlamentarias. Si bien los demócratas ganaron el Senado y la Cámara de Representantes, la diferencia en el primero es mínima y en el segundo redujeron su mayoría.

De acuerdo al programa de gobierno, su administración tiene 40 prioridades. En términos generales, a nivel nacional se ha propuesto reconciliar el país, el que está profundamente dividido. En lo inmediato deberá enfrentar la pandemia del COVID19 y combatir el negacionismo y los grupos anti vacuna. En lo económico pondrá en marcha un multimillonario programa de reactivación, ayuda a los desempleados y protección del medio ambiente. Políticamente tendrá que mantener unida su amplia y diversa coalición que incluye tanto a ex republicanos como a seguidores de Bernie Sanders y Alexandria Ocasio-Cortez quienes demandarán políticas más progresistas.

Institucionalmente, los demócratas podrían modificar el desbalance institucional que los perjudica. En 2019 avanzaron una agenda de reforma democrática (HR-1 y HR-4) que fue aprobada en la cámara baja, pero rechazada en el senado, y la que ahora podría aprobarse modificando el desbalance entre votantes y electores estatales, y limitando la influencia del financiamiento privado de campañas. También está en la mesa la propuesta del “National Popular Vote Interstate Compact” que garantizaría la Presidencia al candidato que reciba la mayoría de los votos populares en los 50 estados y el Distrito de Columbia

A nivel internacional Biden se ha propuesto, entre otras prioridades, reposicionar a EE.UU. en el mundo a partir de un sistema de alianzas que supere el aislacionismo republicano e intentar mostrar que controlando al capitalismo financiero puede tener mejores resultados económicos y sociales que el capitalismo de estado. Se ha propuesto superar la arrogancia y restablecer la diplomacia en las relaciones de competencia con China; volver a las instancias multilaterales abandonadas (OMS, UNICEF, Acuerdo Climático París) y fortalecer la OTAN. No es posible descartar el uso de la fuerza en determinadas crisis internacionales ya que su secretario de Estado, Anthony Blinken, ha sido partidario de su uso en conflictos como los de Irak, Libia, Siria, y ha apoyado las acciones de Arabia Saudita en Yemen. Por otra parte, en su reciente audiencia de confirmación en el Senado dio algunas pistas de su postura al afirmar que Jerusalén es la capital de Israel y se comprometió a mantener la embajada estadounidense en esa ciudad.

En América Latina el énfasis estará puesto en la migración, reanudación del programa “Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)”, y el programa de unificación de hijos separados de sus padres en la frontera, entre otros. Ya ha anunciado un paquete de ayuda de \$4 billones de dólares al “triángulo norte” de Centro América para implementar medidas económicas y sociales que inhiban la migración a los EE.UU. y se respeten los derechos humanos. En todo caso, quizás es conveniente recordar las palabras del del Diálogo Interamericano, Michael Shisfter, cuando en 2009 se le preguntó por el recientemente electo Barak Obama: “Si el mundo está esperando un de izquierda, va a estar absolutamente desilusionado”, fue su respuesta.

Relaciones militares interamericanas

En el plano de las relaciones militares hemisféricas y para darle coherencia a la política de desideologización de las instituciones castrenses de los EE.UU., destacada por los ex secretarios de Defensa y los jefes del Estado Mayor Conjunto, la administración Biden haría bien en revisar las relaciones militares con sus contrapartes en América Latina.

Para el Departamento de Defensa de los EE.UU. la lucha contra el crimen organizado involucra a los militares. De acuerdo al comandante del U.S. Southern Command, Almirante Craig S. Faller, refiriéndose a Rusia, China y Cuba, y confundiendo temas civiles y castrenses, señaló que:

“la corrupción es una preocupación de seguridad nacional en este hemisferio, y estas grandes potencias se aprovechan de eso [...] Cuando no se adhiere al estado de derecho, utiliza la corrupción como una herramienta ventajosa para sus objetivos autocráticos [...] Contrarrestar la influencia maligna en América del Sur implica asociaciones sólidas en la región [...] las democracias son frágiles y deben ser protegidas de los intrusos”.²⁵⁴

Según el almirante Faller, el “promover la democracia y contrarrestar las ideologías radicales”, son “valores e intereses compartidos, la base de nuestras relaciones entre militares.” (mis itálicas).²⁵⁵

Más allá de si los militares estadounidenses tienen la solvencia apropiada como para promover esos valores y desempeñar tales roles, los actuales contenidos en sus programas de intercambio deben eliminar esos sesgos políticos e ideológicos, restringiéndose a lo estrictamente profesional, tal como lo han exigido a sus propios uniformados.

Darle coherencia a su política doméstica y de defensa y fuerzas armadas en el exterior sería un pequeño pero gran paso en las relaciones hemisféricas, coadyuvando así en la recomposición de la democracia estadounidense estructuralmente dañada.

Referencias

Aguirre, Mariano (2017), *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*. Barcelona, ICARIA Editorial.

David Callahan (1999), “\$1 Billion for Conservative Ideas”, *The Nation*, April 26.

Garnier, Leonardo (2021), “Ni empezó con Trump, ni terminará con Trump”, *Página Abierta*, January 14. <https://www.paginaabierta.net/blog/ni-empezo-con-trump-ni-terminara-con-trump>

Glenn, Mike (2021), “Military battling a hidden enemy: White supremacy”. *The Washington Times*. Thursday, January 14.

Graham, Matthew H. & Milan W. Svobik (2020), “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”. *American Political Science Review*, 114, 2.

²⁵⁴ <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1859612/southcom-chief-outlines-keys-for-success-in-south-america/>

²⁵⁵ Ibid.

Kotch, Alex (2020), “Koch Industries Is Top Corporate Donor to Reps Who Will Try to Overturn Democracy”, *Center for Media and Democracy*, December 29th.

Lewitsky, Steven & Daniel Ziblatt (2020), “End Minority Rule”. *The New York Times*, October 23^d.

Linker, Damon (2020), “Why Obama still drives Republicans nuts”. *The Week*, August 4th, <https://theweek.com/articles/928989/why-obama-still-drives-republicans-nuts>

Skocpol, T., & Jacobs, L. (2012), “Accomplished and Embattled: Understanding Obama’s Presidency”. *Political Science Quarterly*, 127(1), 1-24. Retrieved January 16, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/41502505>

Schultz, Davis (2018), *Money in American Politics: An Encyclopedia*. California, ABC-CLIO.

Stiglitz, Joseph E. (2021), “¿Hacia dónde va Estados Unidos?” *Project Syndicate*, January 12. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-capitol-insurrection-revealed-america-s-challenges-by-joseph-e-stiglitz-2021-01/spanish>

NEOSOBERANISMO²⁵⁶

En su segundo cambio de gabinete –en junio del año pasado–, cuando el presidente Piñera reemplazó en Relaciones Exteriores al escritor Roberto Ampuero por el empresario Teodoro Ribera, todo parecía indicar que su política exterior iba a dar un giro significativo.

El fiasco de Cúcuta había frustrado sus aspiraciones de liderar la derecha latinoamericana a partir de la creación de Prosur y el retiro de Unasur, y alcanzar una alta visibilidad internacional luego de su visita a 15 países en 2018.

Así, el nuevo canciller en su primer año de gestión priorizó fortalecer las relaciones internacionales como política de Estado, distanciándose del anterior, quien había afirmado que "no toda política exterior es una política de Estado". Rápidamente convocó al Consejo de Excancilleres, se propuso modernizar la Cancillería, ampliar la plataforma de exportaciones, atraer inversiones al país, y tener un "diálogo fluido" con la oposición. Después del 18/O, se reunió con delegaciones extranjeras y organismos internacionales para "dar la cara" luego de la gran protesta nacional. Ya finalizando su primer año, constituyó el Consejo Asesor de Política Exterior, incluyendo a personalidades de la oposición.

No obstante, el ministro de Justicia, Hernán Larraín, nos ha recordado que el Gobierno no ha cambiado fundamentalmente su norte en política exterior y que continúa, entre otras materias, resistiéndose a ceder grados de soberanía a favor de acuerdos internacionales no económicos, tratando de debilitar el sistema de protección internacional de los Derechos Humanos. Ahora, a través de la iniciativa que regularía los procedimientos de cooperación con la Corte Penal Internacional (CPI), iniciativa que de alguna forma confirma las criticadas afirmaciones de su antecesor.

Corte Penal Internacional

Recién inaugurada su nueva administración, el presidente encargó la redacción de una nota con una declaración crítica sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIADH), la que finalmente presentaron conjuntamente Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay.

En esta misma línea, el 12 de mayo recién pasado, los ministerios de Interior y Seguridad Pública, Justicia y de Derechos Humanos y el de Relaciones Exteriores, enviaron a la Cámara un proyecto de ley que "establece el cuerpo normativo que regula los procedimientos de cooperación con la Corte Penal Internacional". De acuerdo al constitucionalista Jaime Bassa, llama la atención que el proyecto de ley deja a una autoridad política, "al titular del Ministerio de Relaciones Exteriores como el primer filtro para aceptar o no la competencia de la Corte Penal Internacional, reemplazando la función que hasta hoy recaía en el Ministerio Público".

El proyecto de ley limita la obligación de cooperar (Artículo 2°. Obligación de cooperar), define la información como reservada (Artículo 5°. Secreto o reserva de la solicitud y de

²⁵⁶ *El Mostrador*, 20 de junio, 2020.

los documentos que la justifiquen), se escuda en el vago concepto de “seguridad nacional” para no dar curso a las solicitudes (Artículo 40. Negativa a otorgar asistencia) y limita la información a ser entregada (Artículo 50. Información que pueda afectar los intereses de la seguridad nacional).

Responsabilidad penal de las Fuerzas Armadas y de Orden

Esta iniciativa tiene, a lo menos, dos objetivos claros.

Por una parte, tiende a proteger a las Fuerzas Armadas y de Orden de posibles acusaciones ante la CPI por violaciones a los Derechos Humanos durante los estados de excepción, continuando con la misma idea contenida en la propuesta sobre protección de instalaciones estratégicas.

Producto del estado de emergencia decretado en el marco del 18/O, el Ejecutivo presentó en el Senado (26.11.2019) el “proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para establecer el rol de estas en la protección de la infraestructura crítica del país cuando sea indispensable para la seguridad nacional”. Este proyecto permite que cuando exista “un riesgo para la seguridad de la nación”, el presidente puede emplear a las FF.AA. para la protección de infraestructura crítica del país: energética, redes y sistemas de telecomunicaciones, servicios sanitarios, hospitales, centros de abastecimiento, puertos y aeropuertos, incluyendo bienes inmuebles, equipos y sistemas que sean necesarios para su funcionamiento.

En la propuesta se propone la exención de responsabilidad penal aplicable al personal militar que defiende infraestructura crítica (legítima defensa, cumplimiento de un deber y cumplimiento de una consigna), de acuerdo a las reglas del uso de la fuerza que determine el presidente. Sin embargo, en las “Reglas del Uso de la Fuerza” (*Diario Oficial*, 22, 02, 2020), se establece el permiso de “Usar armas de fuego como último recurso, cuando las medidas anteriormente señaladas resultaren insuficientes, [...] y solo en el caso de enfrentamiento con personas que utilicen o se apresten a utilizar armas de fuego u otras armas letales”. El proyecto no define armas letales, lo que abre la posibilidad de asignarle ese carácter a una gran variedad de artefactos (bombas molotov, por ejemplo).

Producto de la inclusión de esta norma y dado que el Senado estableció que el proyecto no debe ser una modificación a la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA., sino una reforma constitucional, este será vuelto a enviar.

Neosoberanismo

El segundo objetivo del proyecto de cooperación con la CPI, así como de la anterior carta sobre las modificaciones al SIADH, es retrotraer la primacía de los tratados internacionales sobre la legislación nacional, particularmente en materia de Derechos Humanos.

A primera vista parece contradictorio favorecer la inserción del país en el mundo económico globalizado cediendo espacios de soberanía producto de los acuerdos de libre comercio y, al mismo tiempo, restarse de acuerdos internacionales en otras materias. La lógica que armoniza ambas políticas no es otra que la reducción del rol del Estado en todos los planos, desregulando al máximo las actividades nacionales e internacionales del capital privado y debilitando la protección internacional de los Derechos Humanos.

Así, junto con la política de debilitar y eliminar las reglas de funcionamiento que rigen a la empresa privada en el plano nacional, el Gobierno se sumó a la campaña de la administración Trump por marginarse de todos aquellos tratados y entes multilaterales que impliquen, directa o indirectamente, regulaciones a las actividades de las empresas estadounidenses o una restricción a la libertad de acción nacional e internacional de la Casa Blanca.

Mucho se debatió en Chile, a propósito del fallo de la Corte Internacional de Justicia en la delimitación marítima con Perú (La Haya, 27 enero, 2014), sobre la necesidad y oportunidad de marginarse del Pacto de Bogotá (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas), el que le otorga jurisdicción a la Corte para la resolución de las controversias interestatales. La crítica declaración sobre el SIADH coincidió con el Acuerdo de la Corte Suprema que dejó sin efecto las condenas contra lonkos y dirigentes del pueblo mapuche en el caso “Norín Catrimán y otros”, por haber sido declaradas discriminatorias y contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este acuerdo renovó las críticas desde la derecha y el Gobierno sobre los acuerdos internacionales suscritos por el país que ceden parte de la soberanía a entes supranacionales.

En la Declaración sobre el SIADH enviada al secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cinco países firmantes subrayaron que “se debe respetar el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados para asegurar a todas las personas sometidas a su jurisdicción, a través de sus propios procesos democráticos, los derechos y garantías consagrados en la Convención de conformidad a sus ordenamientos constitucionales”. Asimismo, insistieron en el “reconocimiento del margen de apreciación de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones que establece la Convención”.

De acuerdo con José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división para las Américas de Human Rights Watch, el señalado fue “un error colosal cometido por estos países, porque coloca en duda su compromiso con la promoción y la defensa universal de los Derechos Humanos”. Por su parte, Amnesty International, en carta abierta a los cinco jefes de Estado, lamentó que, como gobiernos, “quieran condicionar el actuar del mecanismo regional interamericano a intereses propios, poniendo en riesgo los derechos de las víctimas”; y los llamaba a “abstenerse de realizar cualquier acción que tenga por efecto mermar la independencia y autonomía de los órganos que conforman el Sistema Interamericano, y los insta a redoblar esfuerzos para preservar, financiar y cumplir de buena fe con las resoluciones de este Sistema que pertenece a todas las personas quienes habitan en las Américas”.

Más allá del debilitamiento del sistema interamericano de DDHH que implicaba esta declaración, ella evidenció una visión política más profunda. En palabras de la experta en Derechos Humanos Constanza Núñez, “esta declaración, sumada a la no subscripción del Pacto Global de Migraciones, no adoptar el acuerdo de Escazú y las objeciones que se han presentado para no ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW [finalmente aprobado después del 18/O], no nos puede sino llevar a concluir que Chile ha decidido sumarse, sin complejos, al club de los neosoberanistas, lo que constituye un retroceso importante para la protección de los DDHH”. Apoyando este razonamiento, el excanciller Ampuero, en su cuenta pública, afirmó que la decisión de no adherir al pacto de Marrakech se

fundamentaba en no ser este “compatible con el derecho soberano de Chile de decidir sobre su política migratoria”.

El neosoberanismo, doctrina y política que va más allá del tema de Derechos Humanos y que rechaza la cesión de soberanía en entes supranacionales, ha tenido en EE.UU. un importante desarrollo en las últimas décadas. Uno de sus exponentes, Jeremy Rabkin, afirmaba que “cuando dejamos que los acuerdos internacionales determinen nuestras propias políticas, no podemos escoger políticas diferentes de aquellas que han sido acogidas por la ‘comunidad internacional’”.

En esa medida, el diseño e implementación de políticas vía acuerdos internacionales deberá restringir nuestro propio sistema de autogobierno en casa”. Esta tesis ha permeado la judicatura estadounidense, al punto de que, de acuerdo con la politóloga Seyla Benhabib, la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, “invocando una concepción westphaliana de la soberanía territorial y la inmunidad territorial (...) hizo mucho más difícil para las cortes de los EE.UU. litigar en nombre de los Derechos Humanos transnacionales (...). Este nuevo soberanismo no es una expresión del excepcionalismo estadounidense, sino más bien es parte de la creciente resistencia a la fuerza de la ley transnacional en el mundo contemporáneo”.

Esta doctrina ha encontrado discípulos nacionales. Anticipando la “Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” de los cinco países, el profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Álvaro Paul, señalaba que había que “darle un reconocimiento en los hechos al principio de subsidiariedad que conformó el sistema interamericano de Derechos Humanos. Debemos alejarnos del paradigma actual —en el que parece que la Comisión existe para analizar toda denuncia de violaciones de DDHH— hacia un paradigma más selectivo que reconoce que la responsabilidad principal para resolver estos abusos recae en el Estado y su sistema judicial nacional”.

De esta forma, el neosoberanismo no solo debilita el multilateralismo, sino que erosiona de manera explícita las normas y reglas transnacionales, dejando a los ciudadanos privados de la protección de sus derechos cuando el Estado nacional no los cautela. A esta tendencia global, encabezada por el gobierno estadounidense, la administración Piñera se sigue sumando con entusiasmo, dado el perfecto calce con su política interna de debilitar la protección internacional de los Derechos Humanos en el país.

El reciente proyecto que regula los procedimientos de cooperación con la Corte Penal Internacional es una muestra más de esta continuidad en la política exterior de la actual administración.

APOYO A LULA DA SILVA²⁵⁷

Diversas críticas ha merecido la carta que 43 personalidades políticas nacionales han enviado a la presidencia del Poder Judicial brasileiro en apoyo a la candidatura del ex presidente Lula da Silva. En particular se les ha reprochado el desconocimiento del estado de derecho y la independencia de la judicatura en Brasil, así como el respeto a las normas democráticas de no intervención foránea.

Estas duras reacciones se han realizado ligeramente sin considerar cruciales elementos de contexto que hacen perfectamente legítimo este escrito y que muestran que, más allá de las apariencias, Brasil vive una profunda crisis política -deliberación castrense incluida- lo que arroja serias dudas sobre la imparcialidad y justicia de los juicios que enfrenta el ex presidente. Las instituciones que en esa democracia deben decidir si hay delito o no muestran severas debilidades.

El actual juicio no da las suficientes garantías legales para un juicio justo e imparcial. De acuerdo a Open Democracy: “la sentencia del juez Sergio Moro no presenta ninguna evidencia concluyente del crimen de corrupción y lavado de dinero; los trámites del proceso en los tribunales se han acelerado en un tiempo récord y se han ignorado los derechos que prevé el derecho procesal; el Supremo Tribunal ha hecho uso de una interpretación muy restrictiva de la ley al decidir sobre el habeas corpus en detrimento de los intereses del acusado”. (17/04/2018).

En la actualidad el Ejecutivo está aislado, bajo sospecha y sin apoyo popular. El actual presidente en ejercicio, Michel Temer, cuenta con un 4% de simpatía en la opinión pública (Ibope, junio 2018). El Tribunal Supremo abrió una nueva investigación en su contra por sospechas de negociar sobornos para financiar ilegalmente sus campañas electorales. Ocho ministros del gabinete y treinta y nueve legisladores de la cámara baja están siendo investigados – entre ellos, Aloysio Nunes Ferreira, Ministro de Relaciones Exteriores, y el Presidente del Senado, Eunício Oliveira

Por su parte, tal como se evidenció en las últimas semanas, la judicatura brasileira muestra conductas erráticas, contradictorias y enfrenta fuertes presiones que cuestionan su neutralidad. Según el abogado Ivar Hartmann de la Fundación Getúlio Vargas, "La gente cree que el poder judicial está políticamente contaminado y, por lo tanto, duda de su independencia y también de que las decisiones de la Justicia se basen únicamente en fundamentos legales".

A su vez, este juicio se inscribe en el permanente intento de la derecha brasileira de lograr el poder sin elecciones judicializando la política al extremo. De hecho, esto lo ha venido realizando con anterioridad vía acusaciones presidenciales o *impeachment* encontrando en el poder legislativo el espacio favorable para eliminar a sus rivales. El presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) enfrentó con éxito 14 intentos de *impeachment*, 13 en su segundo mandato (1999-2002). Los intentos contra el ex presidente Lula se remontan al año 2005 con el fracasado intento de destitución por el escándalo llamado *Mensalao*, o compra

²⁵⁷ *El Mostrador*, 20 de julio, 2018.

de votos de parlamentarios. Finalmente, en agosto de 2016, lograron la destitución de la presidenta Dilma Rousseff por manipulación de las cuentas públicas, procedimiento usado por los gobiernos anteriores, sin reparo alguno por parte del Congreso.

En la actualidad el Ejecutivo está aislado, bajo sospecha y sin apoyo popular. El actual presidente en ejercicio, Michel Temer, cuenta con un 4% de simpatía en la opinión pública (Ibope, junio 2018). El Tribunal Supremo abrió una nueva investigación en su contra por sospechas de negociar sobornos para financiar ilegalmente sus campañas electorales. Ocho ministros del gabinete y treinta y nueve legisladores de la cámara baja están siendo investigados – entre ellos, Aloysio Nunes Ferreira, Ministro de Relaciones Exteriores, y el Presidente del Senado, Eunício Oliveira.

Por su parte, el poder legislativo está sumido en serias acusaciones de corrupción. El 40% de los integrantes del Senado tiene procedimientos abiertos por corrupción (El País, 26/10/2017) y el ex presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha, impulsor del juicio de destitución de Dilma ha sido condenado a 15 años por esta razón. A su vez, los hechos de corrupción política no son tratados de igual forma: el Senador Aécio Neves, acusado de delitos de soborno y obstrucción de la justicia, fue restituido por sus colegas del Senado.

La confrontación política ha rebalsado los marcos institucionales y el uso de la violencia por parte de la derecha se ha incrementado. En marzo recién pasado, seguidores de Jair Bolsonaro, candidato de extrema derecha y segundo favorito de los comicios de octubre, bloquearon la entrada a las ciudades con maquinaria agrícola, atacando con piedras, palos, petardos y disparos sobre los autobuses de la caravana de Lula.

Los medios de comunicación, altamente concentrados, informan parcialmente y crean negativo ambiente social durante procesamiento a Lula. La Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (Intervezes) ha mostrado durante el juicio a Lula el desequilibrio informativo que ha transgredido la garantía constitucional y el ejercicio de la ciudadanía. Los medios analizados (Folha de São Paulo, Estadão y O Globo) observaron una asimetría de trato sofocando las voces pro Lula y criminalizando a quienes discrepaban del discurso oficial presentado por el Ministerio Público Federal (MPF) y la Justicia. Uno de los contenidos identificados señalaba la necesidad de condena de Lula para lograr la estabilización de la economía.

Como si lo anterior no fuera suficiente, a comienzos de abril oficiales de Ejército amenazaron con un golpe militar si Lula no era encarcelado. Las presiones militares al Supremo Tribunal Federal fueron claras por parte del comandante en jefe del Ejército, Eduardo Villas-Boas: "Aseguro que el Ejército brasileño juzga compartir el anhelo de todos los ciudadanos de bien de repudio a la impunidad y de respeto a la Constitución, del mismo modo que se mantiene atento a sus misiones institucionales". Declaraciones que fueron públicamente apoyadas por miembros de su alto mando. El general Paulo Chagas le respondió: "Tengo la espada al lado, la silla equipada, el caballo listo y aguardo sus órdenes!!!"; el general Geraldo Miotto se cuadró con entusiasmo señalándole: "COMANDANTE!!!. Estamos juntos en la misma trinchera"; y el general Dias Freitas remató: "Estamos juntos, comandante".

En este contexto de serias debilidades de las instituciones democráticas, del estado de derecho, de la subordinación militar, y de una prensa unilateralizada y una derecha

violentista, la demanda por un juicio justo e imparcial para el ex Presidente Lula es un deber de todo y cada uno de quienes luchamos por la recuperación de la democracia en nuestro país.

PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR PROGRESISTA PARA UN PAÍS DE TAMAÑO MEDIO COMO CHILE²⁵⁸

Los tres pilares a partir de los cuales se puede construir una proyección internacional progresista del país con amplio apoyo ciudadano requiere: identificar su posición estratégica (rol internacional y regional); establecer la vinculación funcional entre política interna y externa; y generar la institucionalidad requerida para maximizar los recursos de poder existentes.

Política interior-exterior

La política exterior responde a la orientación del gobierno respectivo. Aquella llamada de Estado solo se aplica a muy pocos temas que han logrado consenso y estabilidad a través de múltiples gobiernos de distinto signo (p.e. Antártica). La mayoría de estas políticas son controversiales incluso en temas tan significativos como la soberanía nacional, tal como se mostró durante el debate sobre acuerdos internacionales respecto de derechos humanos y la cesión de soberanía a instancias extra estatales en estas materias.

La política exterior es más que la suma de las relaciones internacionales del país. Es el conjunto de instrumentos para posicionarlo estratégicamente en el mundo, esto es definir su lugar, e identificar los roles a desempeñar e instrumentos a utilizar. El uso de estos instrumentos debe tener criterios fuertes que le den coherencia al conjunto de los mismos en las diversas interacciones globales, regionales y sectoriales.

La articulación de políticas y acciones en el plano internacional debe darse al interior de una visión estratégica. La política interna le debe entregar coherencia a la política exterior. La pregunta fundamental en torno a los lineamientos estratégicos es ¿para qué, dónde y cómo instalar al país en el mundo?

Posicionamiento estratégico

El posicionamiento estratégico del país en esta etapa y con los recursos de poder que tiene debe hacer posible las metas políticas internas de democracia, desarrollo, igualdad, en una etapa en que el país debe enfrentar un neo-proteccionismo, la desregulación de las normas y regímenes internacionales y el debilitamiento del sistema multilateral.

La política exterior de la Concertación y de la Nueva Mayoría ha insertado al país en la globalización económica gracias a un significativo número de TLC²⁵⁹. Otras propuestas han sido cuestionadas, como el TPP²⁶⁰. ¿Tiene el progresismo y una propuesta diferente?

²⁵⁸ Inédito. Presentación en *Chile21*, 2017.

²⁵⁹ 26 acuerdos comerciales con 64 mercados - 64,1% de la población mundial - 86,3% del PIB global

²⁶⁰ Las principales críticas fueron: la no realización de la consulta indígena; cesión de soberanía a los tribunales comerciales internacionales en los que las multinacionales podrán demandar a los Estados, pero no viceversa; la forma en que se eligen los jueces, que no se puede conocer cómo votan y que no hay instancia de apelación; el Congreso se pronunció en contra de la ley Monsanto, el TPP la va a reponer y ratificar; plazos para medicamentos genéricos que tienen precios muchos más bajos.

Para responder esta pregunta es preciso destacar que la política exterior como instrumento para posicionar estratégicamente al país debe ser coherente y funcional con el modelo de sociedad a la cual se aspira y debe concitar una amplia base de apoyo político interno.

Si tomamos como referencia de política progresista interna el documento Garretón/Ominamni, *Por una convergencia de la izquierda para una coalición progresista*, en breve, esta política debe promover: el predominio de lo público por sobre el interés privado; un Estado democrático, plurinacional, descentralizado, dirigente, promotor del desarrollo, regulador, redistributivo con mecanismos fuertes de control ciudadano; y una economía generadora de un mayor valor agregado (la nunca inaugurada segunda fase exportadora) con trabajo decente y derechos sociales con derechos garantizados.

El actual gobierno ha identificado el problema pero sin resolverlo. El Objetivo 10 de la política exterior se propone: “Avanzar en la elaboración del Libro Blanco de política exterior, identificando los lineamientos estratégicos generales de nuestro accionar internacional, así como los grandes desafíos globales de largo plazo y la adecuación de nuestra Cancillería para afrontarlos”. Pero la presentación del Minrex no permite visualizar estos lineamientos. Esta se explicita a través de: 3 valores orientadores (respeto al derecho internacional, promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, responsabilidad de cooperar), más 10 objetivos, 10 intereses y 12 prioridades, todas importantes, pero faltan los criterios articuladores definidos a partir de la política interna y de un adecuado diagnóstico de las realidades globales y regionales²⁶¹.

Por su parte las *Bases Programáticas* de la candidatura de Alejandro Guillier propone 6 ejes: gobernar la globalización; no ignorar las realidades del poder internacional; América Latina y el Caribe; entorno vecinal; cooperación y defensa de la democracia; y una cancillería para el Siglo 21.

Medios

Chile tiene medios para posicionarse estratégicamente. Está transitando de ser una potencia pequeña a mediana. De acuerdo estudios comparados, las potencias medianas tienen la capacidad y credibilidad para avanzar en estabilizar y legitimar el orden global y regional .

Sus medios materiales son el ingreso medio PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) mayor de AL y un aumento inédito de su capacidad militar en las últimas décadas. También cuenta con recursos blandos como son las conductas internacionales que lo han prestigiado (Irak, Operaciones de Paz), y cierta capacidad de liderazgo e influencia regional como se evidenció en la cumbre de naciones de Asia Pacífico para impulsar la cooperación y el comercio internacional en Viña del Mar y la celebrada propuesta de vinculación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Este posicionamiento las debe realizar a través de iniciativas cooperativas multilaterales, alianzas, favoreciendo la integración regional y construyendo una identidad propia en la región (¿Chile país puerto, país puente?).

²⁶¹ <http://www.minrel.gov.cl/mision-objetivos-y-valores-del-ministerio-de-relaciones-exteriores/minrel/2016-10-14/133122.html>

<http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html>

<http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.html>

<http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html>

En el actual marco de cambios globales, regionales y globales no es posible mantener alianzas permanentes, estas deben ser *ad hoc* a partir de la defensa y promoción de las política gubernamentales progresistas. Las realidades contemporáneas han mostrado que algunas orientaciones estratégicas del actual gobierno no anticiparon adecuadamente el futuro: “UNASUR debe constituirse en un punto de confluencia de las iniciativas de integración de América del Sur, mientras CELAC debe ser una instancia de coordinación política en la región”²⁶².

Ámbito institucional

Las relaciones internacionales no se limitan a las acciones a cargo e implementadas por la Cancillería. El Programa de Gobierno señalaba que: “Una concepción moderna e incluyente de nuestra acción internacional requiere de un Sistema Integrado de Política Exterior, y nos muestra que ésta ha dejado de ser un ámbito exclusivo de las cancillerías”.

Existen múltiples actores con políticas y aproximaciones sectoriales no siempre conocidas o coincidentes como las relaciones internacionales castrenses; la inter conexión sectorial vecinal, ciencia y tecnología, salud, migraciones, intereses empresariales, entre otras. Las tecnologías de la información amplían exponencialmente estas vinculaciones.

Es necesario organizar coherentemente este conjunto heterogéneo de vínculos dispersos y proyectarlos maximizándolos como recursos de poder. Se debe definir y potenciar el ámbito institucional y los procedimientos que le entreguen coherencia a estos vínculos. Si la solución es potenciar el Minrex para estas tareas es necesario una reforma más profunda. Si no fuese así sería necesario establecer un ámbito superior de dirección.

0

En suma, identificar la posición estratégica del país (rol internacional y regional), establecer la vinculación funcional entre política interna externa y generar la institucionalidad requerida para maximizar los recursos de poder existentes, son los tres pilares en torno a los cuales se podría construir una proyección internacional progresista, con amplio apoyo en el país.

²⁶² *Chile de Todos*. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018, pp.154-155.

TRANSICIÓN EN CÁMARA LENTA EN CUBA²⁶³

La reciente distensión en las restricciones económicas, financieras y de movilidad por parte de la administración Obama respecto a Cuba ha generado expectativas de un cambio en la economía cubana, su evolución hacia una democracia liberal y de mercado, abriendo nuevas oportunidades para las empresas americanas, francesas y españolas en la isla.

La política y la economía

El próximo desembarco en Cuba de los Rolling Stones, la Coca-Cola, las cadenas hoteleras Marriot y Hilton, los cruceros Carnival, Sony Music y de agentes inmobiliarios son ejemplos del creciente interés empresarial internacional por la reapertura, después de 50 años, de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba. Este entusiasmo se ha visto también en la vecina República Dominicana, donde su embajador en España manifestó que la apertura del mercado cubano al turismo global tendría un impacto positivo en su país, creando “la posibilidad de destinos compartidos”. De manera más escéptica y refiriéndose a la escena política, Julia Sweig, investigadora de la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin, afirmó que Cuba “será más democrática de lo que ha venido siendo, será más liberal de lo que ha sido, pero esto lo hará desde un sistema de partido único”.

Sin lugar a dudas el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos creará un nuevo clima para los negocios internacionales y promoverá una mejor integración comercial de esta con los países de América Latina y del Caribe. Las ventajas comparativas de Cuba en materia de recursos humanos calificados (según la BBC, “hay 50.000 trabajadores cubanos involucrados en proyectos de salud repartidos entre 68 países, el 50% de los cuales son médicos”); sus capacidades tecnológicas, científicas y de investigación; su localización estratégica para el comercio y transporte internacional generarán indudablemente un mejor entorno para el comercio regional y mundial y la integración financiera de Cuba. Al mismo tiempo, un fin del embargo haría posible que el país tenga cuentas en dólares en bancos de terceros países, acceso a créditos tanto de bancos estadounidenses y sus filiales en terceros países, como de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, los recientes cambios diplomáticos no bastan para transformar de manera suficientemente significativa el sistema político y económico cubano. La liberación de 53 presos tras el anuncio de reapertura de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, y de otros 3.500 tras la última visita del Papa a la Habana, han sido una señal de buena voluntad. Aún así, a pesar de los esfuerzos del Papa por mejorar las condiciones políticas y de los derechos humanos en Cuba, tomará mucho tiempo hasta que estas mejoras se hagan realidad.

Una condición necesaria será levantar el actual bloqueo económico estadounidense pero incluso si esto se produce el gobierno cubano necesitará tiempo para reajustar y

²⁶³ *Open Democracy*, 18 de noviembre, 2015.

acomodarse a esta nueva e hipotética situación. Según Cynthia Arnson, Directora del Programa América Latina del Wilson Center en Washington, “lo que se ha negociado es la normalización de las relaciones bilaterales, no un cambio en las políticas domésticas”. Últimamente, en este contexto, las delegaciones diplomáticas de Cuba y de los Estados Unidos recientemente se han puesto de acuerdo en potenciar la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero y el contrabando.

Posicionamientos internacionales

Todos estos cambios no implican un abandono de los actuales posicionamientos cubanos en asuntos internacionales, particularmente duros frente a los Estados Unidos. En las Naciones Unidas, el presidente Castro –que consideró las demandas norteamericanas de protección de los derechos de los ciudadanos como un modo selectivo y discriminatorio de imponer decisiones políticas- manifestó sus exigencias a la Casa Blanca: fin del bloqueo económico, comercial y financiero; devolución de la base naval de Guantánamo; fin de los programas de los medios de comunicación contra el gobierno cubano; y compensación por los daños humanos y materiales causados. Además abogó por la desmilitarización mundial y exigió el fin del uso de tecnologías de la información para atacar a otros estados en el ciberespacio.

Con esta agenda el posicionamiento internacional cubano, en particular sus relaciones con Rusia, es clave. De hecho, después del anuncio, en diciembre de 2014, en que Estados Unidos restablecería relaciones diplomáticas con Cuba, en abril del 2015 el vicepresidente del consejo de ministros cubano, Ricardo Cabrisas, visitó la ciudad de Kazán para una asistir a una sesión especial de la Comisión Intergubernamental de Cooperación Económico-comercial y Técnico-científica. Inmediatamente después, en mayo, el primer ministro ruso Dimitri Medvedev y el presidente cubano Raúl Castro se encontraron para discutir acuerdos conjuntos de interés bilateral. Como resultado de estas conversaciones, Rusia proporcionará generadores para las centrales eléctricas de Máximo Gomes y de Este Habana.

Consistente con estos intercambios en su discurso ante la ONU el presidente Castro criticó las posiciones de la OTAN y de la Unión Europea por las sanciones contra Rusia; dio su apoyo al acuerdo nuclear con la República Islámica de Irán; estuvo de acuerdo en reclamar para el Estado Palestino las fronteras anteriores a 1967, con capital en Jerusalén Este; criticó a la Unión Europea por no asumir responsabilidades en la crisis de los refugiados; y se posicionó claramente contra el cambio de régimen en Siria. En este tema el Instituto Cubano y de Estudios Cubano-Americanos de la Universidad de Miami denunció el despliegue de fuerzas militares cubanas en apoyo al régimen de Assad. El director general de Asuntos Bilaterales del Ministerio Cubano de Asuntos Exteriores, Gerardo Peñalver Portal, lo negó categóricamente, refutando esta “información irresponsable e infundada”. La reciente apertura en La Habana de la embajada de los Emiratos Árabes Unidos es otro ejemplo de esta proyección de Cuba en el tablero internacional.

En América Latina el presidente Castro apoyó a los presidentes de Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina (incluyendo su reivindicación de las Malvinas); se posicionó a favor de la protección de los países del Caribe ante los efectos del cambio climático; pidió la independencia de Puerto Rico y exigió reparaciones por la esclavitud y el tráfico de esclavos; y subrayó la importancia de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el

Caribe, CELAC, (organización internacional que, a diferencia de la OEA, no participa Estados Unidos) y apoyó la declaración de América Latina y el Caribe como zona de paz.

Al criticar el capitalismo y las sociedades del bienestar tachándolas de modelos fracasados, sugirió que Cuba defenderá su propio camino al desarrollo, quizás siguiendo la senda de Vietnam. Resulta interesante que en este contexto el presidente Castro no mencionara a la organización regional de izquierda Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), enviando así una señal de que aunque sus posicionamientos internacionales difieren de los de Estados Unidos y la Unión Europea Cuba no es proclive a implicarse en políticas radicales de izquierda en América Latina. Al contrario, Cuba ha mediado diplomáticamente entre Venezuela y los Estados Unidos y jugando un rol clave en el proceso de paz colombiano. De esta manera, puede abrirse un nuevo espacio para la cooperación con Cuba en la región, incluso facilitando algún tipo de alianza contra el narcotráfico en el Caribe. Hablando institucionalmente, José Miguel Insulza, anterior Secretario General de la Organización de Estados Americanos, indicó que sobre la base de la nueva política de los Estados Unidos desde ahora “las puertas de la OEA están abiertas a Cuba”.

Tomado en consideración estos posicionamientos moderados y a pesar de la fuerte retórica cubana contra las políticas estadounidenses, el Secretario de Estado John Kerry indicó recientemente que es posible ir restaurando gradualmente las relaciones con Cuba antes de que sea una democracia plena, al igual que hizo Estados Unidos con Vietnam y con China: “Personalmente, pienso que el embargo debería levantarse puesto que, al hacerlo, se ayudará al pueblo cubano [...] El Congreso está en lo cierto al preocuparse por los derechos humanos, por la democracia y por el derecho de reunión de la gente” aunque, insistió, la única condición para el levantamiento es que se abra “un camino para mejorar la relación entre el gobierno y el pueblo cubano”.

Relaciones regionales

Puesto que Cuba ha sido durante mucho tiempo un símbolo de la intervención norteamericana en la región, estos cambios tienen también sus efectos a nivel regional. Durante su reciente visita a la Casa Blanca, la Presidenta brasileña Dilma Rousseff reconoció que éste es un “momento crucial en las relaciones con América Latina. Modifica las relaciones de los Estados Unidos con la región. Es un parámetro a seguir”.

Con un nuevo perfil político, Cuba será más eficiente a la hora de apoyar el proceso de paz colombiano, no sólo con las FARC, sino también con el ENL, incrementando de esta manera su prestigio internacional y su propio perfil.

Como consecuencia de estos cambios se abren nuevas oportunidades para los países latinoamericanos para contribuir a la democratización de la isla. En este escenario la interacción y presencia en Cuba de ONGs regionales e internacionales podrían reforzar un proceso de transición que derive en un espacio político más pluralista.

De hecho, Cuba deberá manejar sus relaciones sociales en la región desde nuevas perspectivas. Después de México, Colombia y Ecuador, Cuba es un importante lugar de emigración en América Latina. Países como Venezuela, México, Chile y la República Dominicana son sus principales destinos latinoamericanos. En Chile y Venezuela los médicos cubanos grafican esta dinámica regional. Es razonable pensar entonces que un incremento de la libertad de movimientos en Cuba aumentaría probablemente los flujos

hacia otros países latinoamericanos, creando nuevas dificultades tanto a las autoridades cubanas como a las de los países receptores.

A pesar del optimismo de los ciudadanos y de las autoridades gubernamentales cubanos sobre una mejora de las condiciones de vida gracias a las nuevas relaciones cubano-americanas, se ha visto un incremento en el número de cubanos que han emigrado a los Estados Unidos (31.314 durante el 2015). Ellos están preocupados por un posible fin de la política estadounidense que permite a los cubanos alcanzar los Estados Unidos y quedarse en el país de manera permanente.

La Ley de Ajuste Cubano del 1966 facilita que los cubanos que llegan a suelo americano se queden y tramiten después de un año el permiso de residencia permanente, así como algunos beneficios monetarios y de salud. Es muy probable que estos beneficios terminen siendo eliminados en un nuevo paquete de medidas que Estados Unidos podría adoptar a consecuencia de la mejora de las relaciones bilaterales entre los dos países.

Al mismo tiempo, preocupados por la emigración y en prevención de la fuga de cerebros cubanos las autoridades están cambiando su política hacia los médicos que desertaron mientras servían en programas apoyados por el gobierno en el extranjero. Según Granma, “a los profesionales de la salud que, bajo las normas de la reforma migratoria, han salido del país, sea por causas financieras o por razones familiares o profesionales, incluyendo aquellos que son víctimas de prácticas deshonestas de fuga de cerebros, se les ofrecerá la oportunidad de reincorporarse a nuestro sistema nacional de salud si así lo desean, y se les garantizará una posición con condiciones similares a las que disfrutaban previamente”.

Este tipo de cambios, junto con la distensión de otras restricciones estadounidenses como las referidas a visitas y remesas, debilitarán a las derechistas organizaciones políticas y de loby cubano-americanas en los Estados Unidos, creando el espacio para que grupos moderados puedan interactuar con las autoridades cubanas en futuros escenarios transicionales.

De manera simultánea, este nuevo ambiente diplomático posibilitará una interacción distinta entre organizaciones latinoamericanas y ONGs internacionales con sus contrapartes cubanas. Puesto que los vínculos colaborativos entre ONGs cubanas e internacionales están a menudo sujetas a las autoridades o son objeto de control político gubernamental, este nuevo contexto posibilitaría un tipo de relación más libre aumentando la presencia y papel de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso de transición en cámara lenta.

En resumen, si bien pueden observarse algunos efectos de las nuevas relaciones cubano-americanas y aun cuando es muy probable que Cuba se reintegre al comercio mundial e instituciones financieras multilaterales, que juegue un papel político cada vez mayor en la región y en algunos asuntos mundiales, estos cambios no tendrán un efecto liberalizador y democratizador automático en su sistema político y económico. En este contexto, los actores internacionales deberán balancear sus intereses como inversionistas con sus propios compromisos con las libertades civiles y políticas en Cuba.

BOLIVIA Y EL MAR²⁶⁴

En respuesta a las declaraciones del presidente Evo Morales, el canciller Alfredo Moreno —entre otras materias— señaló que "con el levantamiento de la reserva al Pacto de Bogotá, el Tratado de 1904 ya no puede ser discutido".

En diciembre de 2010, en respuesta a reportajes periodísticos y opiniones que circulaban en el sector Defensa, afirmábamos que en “el caso del Tratado de 1904, y considerando que los medios pacíficos constituyen objetivos permanentes de Bolivia, su gobierno podría tratar de renegociar el Tratado pero nunca denunciarlo, toda vez que la única forma de dar satisfacción a su derecho irrenunciable es por vía diplomática y su denuncia (de dudosa validez) haría retroceder las relaciones bilaterales a 1904 llevando a fojas cero el actual estado de las conversaciones”.

El reciente anuncio del presidente Morales de que su país presentará una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en defensa de su “reintegración marítima”, ha confirmado nuestras apreciaciones.

Hoy día reiteramos que, a mediano plazo, independiente del fallo de La Haya y del contenido preciso de la demanda boliviana, nuestra política —aprovechando las afirmaciones de los gobernantes peruanos de no ser obstáculo para lograr un acuerdo— debería trilateralizar el tema incorporando al Perú a una mesa de negociaciones de manera de lograr una salida soberana al mar de Bolivia, contigua a la frontera con Perú, con compensación territorial para Chile.

Esta fórmula, conocida como Charaña II, fue considerada por el ex Comandante en Jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, quién en julio de 2010 afirmaba que “el tema de Charaña es una solución que en su momento fracasó, pero que es viable, que tiene lógica, que hace sentido, que supone beneficios para todas las partes. Como hay otras soluciones también. Porque satisface una aspiración boliviana. Debería estar basado en una compensación territorial y generar una complementariedad donde Perú también ganaría si abandona su tradicional lógica de que los intereses bolivianos no podrían ser satisfechos con territorios que en el siglo XIX pertenecieron a Perú (...). Tiene lógica, porque no atenta contra los conceptos de soberanía. No se ceden espacios gratuitamente, sino que en función de objetivos complementarios”.

El cerrar filas en torno al Ejecutivo en defensa de la soberanía e intereses nacionales es un deber en situaciones de crisis o conflicto, pero ello no debe impedir el debate, con altura de miras, de nuestra política exterior en otros momentos, como tampoco inhibir una serena crítica a su conducción cuando esta ha sido desafortunada, situación en la que actualmente nos encontramos.

El que nuestra opinión pública, en un período determinado, no comparta una fórmula específica para resolver el tema de la mediterraneidad boliviana, más que inhabilitar al

²⁶⁴ *El Mostrador*, 26 de marzo, 2013.

gobierno para avanzar en esta línea, debería estimularlo a desplegar una sistemática y amplia política de educación cívica que lidere, más que se acomode al cambiante estado de la opinión pública.

Bolivia y la salida al mar²⁶⁵

En sendos reportajes de *La Tercera*, “El Trasfondo del Brindis en Lima” (28/11/2010) y “La fórmula que más acomoda al Presidente” (5/12/2010), se afirma que existiría el “peligro latente que Bolivia intente denunciar el Tratado de Paz con Chile de 1904 al no ver satisfecha su demanda histórica” y que “El 2012, además, vence el plazo establecido por el artículo 9 transitorio de su Constitución, que obligaría a Bolivia a desahuciar el tratado con Chile de 1929”. Esta reiteración del argumento pareciera ser eco de infundadas hipótesis que circulan en el sector Defensa.

La Constitución Política de Bolivia en su Capítulo Cuarto “Reivindicación Marítima, Artículo 267”, estipula: “I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo”, y: “II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano”.

Por su parte, la disposición transitoria Novena, común a todas las constituciones para dar coherencia legal a un nuevo ordenamiento jurídico, establece que “los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución.”

En el caso del Tratado de 1904, y considerando que los medios pacíficos constituyen objetivos permanentes de Bolivia, su gobierno podría tratar de renegociar el Tratado pero nunca denunciarlo, toda vez que la única forma de dar satisfacción a su derecho irrenunciable es por vía diplomática y su denuncia (de dudosa validez) haría retroceder las relaciones bilaterales a 1904 llevando a fojas cero el actual estado de las conversaciones.

Por otra parte, e independiente de lo que Bolivia decida al respecto, nuestra política - aprovechando las afirmaciones del gobierno peruano de no ser obstáculo para lograr un acuerdo- debería trilateralizar el tema incorporando al Perú a la mesa de negociaciones de manera de lograr una salida soberana al mar de Bolivia, contigua a la frontera con Perú, con compensación territorial para Chile. No está demás señalar que frente a una iniciativa de este tipo la demanda peruana ante La Haya²⁶⁶ sería afectada de manera radical y, en caso de ser puesta en carpeta con posterioridad al fallo, redefiniría los costos que ella implique para las partes en litigio.

El que nuestra ciudadanía no comparta esta fórmula, más que inhibir al gobierno chileno para avanzar en esta línea, debería estimularlo a desplegar una sistemática y amplia política

²⁶⁵ *El Mostrador*, 9 de diciembre, 2010.

²⁶⁶ El 16 de enero de 2008, Perú interpuso una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (La Haya) solicitando a la Corte determinar las zonas marítimas respectivas.

de educación cívica que lidere, más que se acomode al cambiante estado de la opinión pública.

BRASIL EN SUDAMÉRICA: DE LA INDIFERENCIA A LA HEGEMONÍA²⁶⁷

La propuesta brasileña de crear un Consejo de Seguridad Sudamericano, enunciada después de la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano en marzo pasado, ha sido percibida como parte del desarrollo de un nuevo esquema de integración regional que, en el marco de un vacío hegemónico continental, se perfilaría como un espacio geopolítico más distante e de EE. UU. e integrado en torno a Brasil. La necesidad de crear un órgano común de defensa y seguridad sudamericano se fundamentaría en un juicio crítico de la Organización de Estados Americanos (OEA) como foro de prevención y resolución de conflictos dominado por los intereses de EE. UU., en este caso, aliado incondicional de Colombia. A partir de este análisis se destacan las potencialidades y externalidades positivas que tendría para la región un acuerdo de este tipo.²⁶⁸ La importancia y proyección política de cada uno de los procesos reseñados ameritan un análisis en profundidad de sus principales elementos.

Iniciativas políticas e integración en América Latina

Una primera consideración de contexto remite a la exuberante ola de propuestas que recientemente asola la región la que con sus diferentes orientaciones distrae los diversos procesos integracionistas ya existentes. Pareciera que en la actualidad las cancillerías latinoamericanas, unas más que otras, rivalizan en generar nuevas propuestas integracionistas descuidando los procesos ya iniciados, los que no se encuentran en muy buen estado. Por ejemplo, el Mercosur, principal iniciativa regional de post -guerra fría, se encuentra en estado crítico producto de la ineficacia de sus instituciones para mantener “los objetivos comunes que impulsaron a los Estados parte a involucrarse en el proceso de integración regional y la consecuente pérdida de foco y de capacidad para jerarquizar los problemas de política subyacentes. Un problema clave del MERCOSUR hoy no es que se trate de una unión aduanera ‘incompleta’, sino que es también una precaria área de libre comercio”.²⁶⁹ Diagnósticos parecidos podrían realizarse respecto al SELA, la CAN y otras organizaciones regionales.

A esta pérdida de dinamismo de la más importante experiencia integracionista regional se le suma la vorágine de propuestas venezolanas en los más variados ámbitos: la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA); el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP); el Banco del Sur; la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS); el Ejército del ALBA; Petrocaribe, Petrosur y TeleSUR. En el caso de Brasil, emerge la propuesta de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), además de su reciente iniciativa del Consejo de Seguridad Sudamericano. Si bien UNASUR ha sido formulada más en serio que las anteriores, el no contemplar vínculos de integración comercial la deja sin un vínculo

²⁶⁷ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. *Comentario*, mayo de 2008.

²⁶⁸ Gratius, Susanne., “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, <http://www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano>

²⁶⁹ Bouzas, Roberto., “Mercosur, ¿Crisis Económica o Crisis de la Integración?”, http://cei.mrecic.gov.ar/seminarios/papersem/sem_1002/bouzas.pdf

clave entre las partes más allá de las voluntades políticas. Últimamente, para no quedarse atrás, el presidente Correa de Ecuador ha propuesto una Organización de Estados Latinoamericanos en reemplazo de la OEA.

Desde un punto de vista interpretativo, las propuestas integracionistas que hoy día recorren América Latina no tienen un valor único en si mismas, más bien son instrumentales al posicionamiento político regional o global de quienes las formulan, por lo que su materialización y esabilidad a largo plazo es altamente aleatoria. En ningún caso se asemejan al proceso de integración europeo ni deben ser consideradas como proto-experiencias que van en la dirección que originalmente tomaron los acuerdos que crearon la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952. En este marco es posible entender la propuesta de Brasilia de un Consejo de Seguridad Sudamericano.

La hegemonía brasileña en Sudamérica

Existen diversas visiones del papel de Brasil en la región. Por una parte, se ha considerado que aun cuando Brasil tendría un “liderazgo ambivalente”, “contestado por las aspiraciones de poder de Hugo Chávez” en Sudamérica, la percepción del “creciente papel de compromiso sudamericano” del Palácio do Planalto y su rol de “principal socio de la UE en la región” lo convertirían en el “líder natural sudamericano”.²⁷⁰ Sin embargo, es posible analizar el papel de Brasil en la región desde una perspectiva diferente.

En primer lugar, es necesario precisar conceptos. Un efectivo liderazgo de Brasil implicaría el reconocimiento de jefatura u orientación por parte de los países de la región, cosa que está lejos de suceder. Basta estudiar las duras y encontradas posiciones de los países convocados en torno a la sede de Unasur, que terminaron por dejar la secretaria general en Quito y no en Río de Janeiro, así como el rechazo de México y Argentina a la aspiración brasileña de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La actual postura de Brasil es más bien de hegemonía regional, por lo que desarrolla cursos de acción en la perspectiva de lograr una clara supremacía sobre los otros estados y margina a competidores como México al limitar la propuesta integracionista a Sudamérica rompiendo con la idea de una sola América Latina.²⁷¹ Recientemente algunos autores han caracterizado esta postura como de “hegemonía consensual – una aplicación oblicua de presión o la creación de condiciones de avanzada que permitirían que una futura política aparezca como motivada por el propio interés de otros países... [Esto] permitiría a Itamaratí enmascarar sus consistentes esfuerzos de estructurar las relaciones y organizaciones continentales en forma decisiva para los intereses brasileños”.²⁷² Esta versión “gramsciana” del rol regional de Brasil podría ser una buena metáfora, pero lo que aparece con nitidez detrás de ella es su nueva voluntad hegemónica en la región.

²⁷⁰ Gratius, *Op.Cit.*

²⁷¹ También se ha opuesto a la inclusión de México como observador en Mercosur.

²⁷² Burges, Sean W., “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, *International Relations*, Vol. 22, No. 1, 65-84, 2008.

Esta política es evidenciada, nuevamente, en el caso de Mercosur. Tal como se ha señalado antes de la emergencia de este concepto suave de hegemonía, “la participación brasileña en el MERCOSUR ha estado motivada más por consideraciones estratégicas de negociación internacional que por razones puramente comerciales de alcance regional. En parte esto explica la inclinación brasileña hacia una forma de integración del tipo ‘unión aduanera’, en oposición a un área de libre comercio”.²⁷³

La vieja postura brasileña de indiferencia hacia el norte y de rivalidad hacia el sur se ha transformado y organizado coherentemente durante las dos últimas administraciones estructurándose en torno a dos ejes. Por una parte, tiende a contener la presencia de EE. UU.²⁷⁴ y a jugar un rol global. Ejemplo de lo primero es la propuesta del Consejo de Seguridad Sudamericano, propuesta más diplomática para las relaciones con Washington que la de Quito de una OEA sin los EE. UU. Ilustración de lo segundo es la política de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, la reciente alianza estratégica con la Unión Europea²⁷⁵ y el consorcio sur-sur en conjunto con India y Sudáfrica (IBSA).²⁷⁶ A esto habría que sumarle su creciente proyección en África más allá de los países de habla portuguesa y en el Medio Oriente.²⁷⁷

Analistas brasileños señalan que esta aspiración hegemónica es de larga data, la que se ha ido perfilando y adoptando un ritmo más seguro en los últimos años. Tal como se ha indicado: “Aun en el ámbito de las iniciativas diplomáticas para reiterar el compromiso con la integración regional, surgió la propuesta de constituir el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) durante el gobierno de Itamar Franco, en contraposición a la propuesta de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y, finalmente, la constitución en 2004, con Lula en la presidencia, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), después denominada UNASUR,

²⁷³ Bouzas, Op.Cit.

²⁷⁴ Tal como lo formula el 1 Vice Canciller del Gobierno del presidente Lula Da Silva: “Para América del Sur, pero muy especialmente para el Brasil, el momento actual es decisivo, pero el dilema siempre es el mismo: enfrentar el desafío de desarrollar el potencial de la sociedad brasileña, superando sus extraordinarias disparidades y vulnerabilidades a través de la ejecución ardua y persistente de un proyecto nacional consciente, en un contexto de formación de un polo sudamericano no hegemónico, en estrecha alianza con Argentina, o incorporarse de forma subordinada al sistema económico y político americano, confiando en que el libre juego de las fuerzas del mercado en el seno del ALCA sea capaz de superar los desafíos y desarrollar el potencial de la sociedad brasileña y sudamericana. El primer camino es extraordinariamente arduo, pero presenta la perspectiva de construir un Brasil y una América del Sur dignos de sus pueblos. El segundo es el camino de la sumisión política, del atraso económico y del caos social”. Samuel Pinheiro Guimarães, “Prólogo del Vice Canciller del Gobierno del Presidente Lula Da Silva, al libro del Dr. Moniz Bandeira: ‘Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR’”, Abril de 2004.

²⁷⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, “Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil”, Bruselas, 30 de maio de 2007, Com (2007) 281, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

²⁷⁶ John de Sousa, Sarah-Lea., “Brasil, India y Sudáfrica: ¿Potencias para un nuevo orden?”, *Política Exterior*, 121, enero/febrero, 2008.

²⁷⁷ Cumbre América del Sur-Países Árabes, “Declaración de Brasilia”, 10-11 de mayo de 2005.

uniendo al Mercosur con la Comunidad Andina.”²⁷⁸

De la misma forma, la ampliación del Mercosur a Chile y a la Comunidad Andina fue la contraoferta brasileña a los TLC con EE. UU. y otros países extra-regionales en el marco de la contención regional a la potencia del norte.

Igualmente, su reticencia frente al ALCA y la apuesta por resolver los temas del proteccionismo en el marco de la Ronda de Doha muestran la nueva postura de post-guerra fría frente a los EE. UU. A pesar de estas fuertes tensiones, ellas no han limitado las inversiones extranjeras directas en Brasil, las que según *The Economist* sitúan a este país en segundo lugar en el mundo después de China.²⁷⁹ Tampoco han impedido un exitoso acuerdo con los EE. UU. sobre biocombustibles lo que amplía la interlocución entre ambos países. Desde este ángulo, su política de acercamiento a Chávez puede ser vista desde ambas perspectivas, como un elemento más de su política hegemónica en el sur y, al mismo tiempo, como mecanismo de contención de los EE. UU. en la región.

A esta consolidada perspectiva del Planalto se le pueden agregar, como elementos asociados, los asentamientos humanos brasileños en las fronteras de Bolivia y Paraguay, así como los proyectos de integración física que el sector empresarial ha estudiado por largos años con los países limítrofes, implementación de los cuales el presidente Lula ha apoyado resueltamente.

Para completar este panorama, a su poder económico, geografía y población, a su destacada diplomacia y agudo accionar político, se le ha sumado un determinante factor de poder: petróleo. Se ha estimado que “las reservas descubiertas en el campo marítimo Tupi equivaldrían a entre 5.000 y 8.000 millones de barriles de petróleo y gas. Esto es igual al 50% de las reservas que ese país encontró en los últimos 50 años. Estos valores lo convertirían en un exportador neto de petróleo a la altura de Venezuela”. Con este nuevo factor de poder en sus manos Brasil podrá controlar de mejor forma al díscolo Chávez, se convertirá en codiciado polo de inversiones internacionales y podrá establecer con holgura sus nuevas alianzas estratégicas mundiales.²⁸⁰

Se podrá decir que este conjunto de factores de poder nacional no convierte a un país en potencia a menos que exista un liderazgo interno que proyecte esos recursos y los transforme en hegemonía. En el caso de Brasil, este liderazgo existe, tiene ancha base y larga data. Como lo reconoce un analista argentino, “existe en Brasil una clase dirigente dotada de cultura estratégica [...] en cuyo seno la burguesía económica posee protagonismo nacional y vocación global. Esta singularidad explica por qué en el país con mayor capacidad autonómica de América del Sur el autarquismo no prospera, a la vez que su clase dirigente se esfuerza en

²⁷⁸ Soares de Lima, Maria Regina., “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur”, *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2007.

²⁷⁹ *The Economist*, “Brazil. An economic superpower, and now oil too” April 17th 2008.

²⁸⁰ <http://comex.infobaeprofesional.com/notas/56780-Se-redefine-el-Mercosur-tras-el-gigantesco-hallazgo-de-petroleo-en-Brasil.html?cookie>

establecer la mejor cohabitación posible entre lo nacional y lo global.²⁸¹

Este liderazgo interno es el que ha despertado al gigante dormido convirtiéndolo en actor hegemónico regional y nuevo jugador en el campo del poder internacional.

Un Consejo de Seguridad Sudamericano (CSS)

Tomando en consideración los elementos anteriormente reseñados es posible entrar a analizar más de cerca la propuesta del CSS. Esta sería una respuesta a la necesidad de crear un órgano común de defensa y seguridad sudamericano”, región que no tendría un mecanismo de cooperación efectiva toda vez que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es inútil y el carácter mentado de la región como “zona de paz” es formal. Sus beneficios serían el operar con una definición amplia de seguridad; le daría a América Latina mayor protagonismo internacional al tener una estructura y capacidad militar propia; permitiría medidas de creación de confianza y ejercicios militares conjuntos; fortalecería el papel de mediación regional; y proporcionaría seguridad en las fronteras.²⁸²

Un análisis pormenorizado de los supuestos antes señalados mostraría diferentes tonalidades. Por una parte, el TIAR (convocado sin efectos pertinentes después del 9/ 11) y las zonas de paz fueron iniciativas propias de la guerra fría que no tenían por qué operar después del término de las situaciones que le dieron origen. Pedirles una funcionalidad contemporánea sería descontextualizarlas²⁸³. Por otra parte, no está claro que el incluir una definición amplia de seguridad contribuya a la estabilidad y paz en el hemisferio. Por el contrario, este es un factor de inseguridad e inestabilidad toda vez que la militarización que se le asocia es contradictoria con la inspiración inicial de la misma. Esta ampliación conceptual, justificada por la acción terrorista del 9/ 11 del 2001, no debería consolidarse y, por el contrario, debería dar lugar a una desmilitarización de la cooperación civil en las áreas de competencia que le corresponden.

El posible protagonismo internacional que este CSS le permitiría a la región es igualmente dudoso. La posibilidad de generar a partir del este Consejo una fuerza militar sudamericana, en el contexto de la dispersión política existente y de las resistencias a la hegemonía brasileña, sería menor que la del conjunto de propuestas integracionistas antes mencionadas. Por otra parte, el exitoso desarrollo de medidas de confianza mutua en la región sudamericana ha sido posible en un marco bilateral y no tiene por qué esperar o estar condicionado por un mecanismo como un CSS. La creación de la brigada conjunta argentino-chilena, “Cruz del Sur”, es una ilustración de este exitoso proceso.²⁸⁴ Finalmente, la mediación

²⁸¹ Pérez Llana, Carlos., “Modelos políticos internos y política exterior en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2007.

²⁸² Gratius, *Op.Cit.*

²⁸³ [En el Capítulo 29, “Zona de Paz en América del Sur”, recontextualizamos esta propuesta]

²⁸⁴ En junio de 2005 los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de Argentina y Chile acordaron crear una Fuerza Combinada para Operaciones de Paz para incrementar las medidas de integración y cooperación, optimizar los recursos humanos, materiales y técnicos; y adoptar posiciones comunes en la ONU y la comunidad internacional en materias operaciones de paz.

regional (OEA y Grupo de Río) ha mostrado sus buenos resultados durante la última crisis colombo-ecuatoriana proporcionando mayor seguridad en las fronteras.

Las amenazas, según Washington

Un actor disfuncional en este espacio son los EE. UU. que tiene malos antecedentes en América Latina. Sus políticas intervencionistas, proteccionistas, unilateralistas y coercitivas no han generado muchas simpatías en la región. Con todo, las posibilidades de ingresar a su mercado interno ha sido un buen incentivo para que muchos países latinoamericanos estén interesados o hayan firmado TLCs con los EE. UU. los que no lo están, como Brasil, esperan resolver sus temas de acceso vía Ronda de Doha.

En el ámbito de la seguridad hemisférica su actual política –inspirada en una concepción “amplia” de seguridad- es quizás mucho más negativa. De acuerdo a su visión de los temas regionales, las principales amenazas a la seguridad hemisférica son el crimen organizado, las bandas criminales y el tráfico ilegal de drogas.²⁸⁵ Para enfrentar estas amenazas, en el mes de abril se ha implementado en el marco del Comando Sur un ‘Comando Interagencial de Seguridad Conjunto’, que se involucrará en temas que van desde el desarrollo económico de largo plazo hasta el comercio y la seguridad pública, coordinando todas las agencias estadounidenses relevantes, incluyendo las no militares que operan en la región.²⁸⁶

Esta concentración y centralización de funciones de orden interno en las instituciones castrenses tiene como efecto la militarización de los temas civiles y, simultáneamente, la desprofesionalización de las fuerzas armadas ocupadas en cuestiones que no son de su competencia y para los cuales no tienen el entrenamiento ni los medios correspondientes. Aun cuando los temas migratorios, de droga y criminalidad son asuntos de importancia regional ellos deben ser enfrenados por instituciones civiles especializadas, particularmente las policías, las que requieren un fuerte apoyo y profesionalización previniendo su erosión por la competencia militar que invade sus espacios.

Estas definiciones ideológicas y unilaterales de los temas de seguridad regional no permiten enfrentar los reales temas que exigen respuestas inmediatas para prevenir inestabilidades en el campo estratégico regional. Esto es, la necesidad de tratar regional y multilateralmente la crisis interna colombiana y su extensión por sobre las fronteras vecinales, tal como se vio recientemente en el conflicto colombo-ecuatoriano; el fracaso de la política estadounidense de erradicación de la droga; el manejo colectivo de la potencial crisis Venezuela-Guyana en la cual los EE. UU. se encuentran involucrados; los crecientes niveles de compra de armamento en la región; el tráfico de armas pequeñas y la falta de control de estos flujos desde los EE.

²⁸⁵ “Testimony of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, Before The House Armed Services Committee”, United States House of Representatives, 24 Marzo 2004.

²⁸⁶ Just the Facts Project, “Ready, Aim, Foreign Policy. How the Pentagon’s role in foreign policy is growing, and why Congress—and the American public—should be worried”. Marzo 2008.
<http://justf.org/files/pubs/080306read.pdf>

UU.; la reforma policial; así como los nuevos desarrollos nucleares y su uso militar.

Más grave aún ha sido su evidente apoyo logístico y de inteligencia en la violación del territorio ecuatoriano por parte de Colombia, introduciendo por primera vez en la región la política de la acción preventiva que Washington implementa en su lucha mundial contra el terrorismo.

El principal problema de seguridad hemisférico, entonces, es cómo contener y evitar la implementación de estas equivocadas políticas estadounidenses en la región. Descartada la opción de un equilibrio militar EE. UU./América Latina, el único camino transitable para “reducir paulatinamente la influencia militar de EE. UU. y sus bases en Sudamérica sin desafiar abiertamente su hegemonía” es la opción política y esta no puede jugarse en otros ámbitos que no sean los entes multilaterales. Si dentro de estos marcos los EE. UU. son difíciles de contener, fuera de los mismos los EE. UU. serían un peligro sin límite alguno reproduciéndose el tipo de alianzas bilaterales que hoy día exhibe con Colombia. El espacio de acción de EE. UU. en la OEA, si bien en algunos momentos ha sido muy amplio obstaculizando el normal desarrollo de las relaciones hemisféricas, puede contenerse por una coalición intra-latinoamericana en su seno alineándola junto a la mayoría, tal como sucedió en la última elección de secretario general.

En este marco la OEA tiene un papel central que cumplir. La organización hemisférica ha desempeñado y sigue cumpliendo un papel crucial en la resolución y estabilización de las relaciones colombo-ecuatorianas. La resolución de la OEA, consensuada el 5 de marzo, condenando la incursión colombiana, puso fin al conflicto. Esta fue ratificada por el Grupo de Río, dos días después, en el marco de una reunión en Santo Domingo citada con anterioridad al conflicto –y a la que no asistió el presidente Lula²⁸⁷– para tratar otros temas como la energía, desastres naturales y desarrollo. Posteriormente, la misión del Secretario General de inspeccionar *in situ* la incursión colombiana y auditar independientemente la situación creada, muestran el valor de esta instancia para la resolución de conflictos y el control de las tensiones. Asimismo, la estructura permanente que posee la organización para tratar estos temas la constituyen en el ámbito natural y privilegiado para tratarlos, lo que habría que preservar y fortalecer. Tal como se reconoce, “hoy, la Comisión de Seguridad Hemisférica que opera en el seno de la OEA es el único foro continental en materia de seguridad y defensa”.²⁸⁸

Por tales razones, la desintitucionalización de las relaciones hemisféricas de seguridad generando instancias de resolución informales como son los encuentros de ministros de defensa (muchos de los cuales son militares) o proponiendo nuevas fórmulas, con la CSS, no debieran prosperar toda vez que erosionan y debilitan las instancias formales que tienen un rol clave en la *gestión multilateral* de la seguridad hemisférica.

Brasil y la seguridad regional

²⁸⁷ Esto podría explicarse por la presencia de México en el Grupo de Río, el que se originó a partir del Grupo de Contadora más el Grupo de Apoyo.

²⁸⁸ Gratius, *Op.Cit.*

De este análisis puede concluirse que la propuesta brasileña de una CSS es parte de una política multidimensional y global que tiene por objetivo lograr tener un rol preponderante en el mundo y supremacía en la región.

Esta opción se ve favorecida por la actual evolución de la política internacional toda vez que, como se ha reconocido últimamente, el sistema global ya no es “multi” ni “unipolar” sino que simplemente “no polar”, en el cual existen muchos centros de poder entre los cuales se cuentan entidades que no son estados-naciones, los que han perdido el monopolio del poder y, en algunos ámbitos, preeminencia. En suma, hoy en día “el poder se encuentra en muchas manos y muchos lugares”.²⁸⁹

En este contexto, la opción brasileña de desempeñar un papel global tiene altas posibilidades de realización y para ello debe subordinar a las contrapartes sudamericanas. En este sentido, su propuesta de crear un CSS —la que obviamente quedaría bajo su hegemonía— es consistente con su política de lograr superioridad en materia de seguridad convirtiéndose en una potencia militar. El reciente acuerdo de desarrollo de submarinos nucleares con ayuda de Francia así lo ilustra.

Esta política es coincidente con los propósitos de “promover la cooperación en equipos y armas y, en particular, ampliar el mercado regional para la industria bélica de Brasil [y serviría] de plataforma y legitimación colectiva para la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consenso de Seguridad de Naciones Unidas”.²⁹⁰ A la vez, es una inteligente respuesta que bloquearía la propuesta venezolana de crear un Ejército del ALBA.

En síntesis, con esta propuesta de crear una CSS, Brasil se presenta como potente actor emergente en un mundo no-polar y ha dado un paso más en su proyecto de potencia hegemónica en Sudamérica. La Unión Europea, en flagrante contradicción con sus orientaciones multilateralistas, pragmáticamente ha reconocido este hecho al firmar en mayo de 2007 el acuerdo bilateral de asociación estratégica UE-Brasil.

²⁸⁹ Hass, Richard N., “The Age of Nonpolarity. What will follow U.S. dominance”, *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 2008.

²⁹⁰ Gratius, *Op.Cit.*