

ESTADO, DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS

Felipe Agüero Pinonka

FELIPE AGÜERO PIWONKA

Profesor titular en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctor en Ciencia Política de Duke University y licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile. Ha sido *fellow* en el Institute for Advanced Study de Princeton, el Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington, D.C., el North-South Center de la Universidad de Miami y el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame. Es autor de *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada* y coeditor de *Faultlines of democracy in post transition Latin America* y *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*, entre otros libros.

ESTADO, DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS

La crisis política y social que estalló el 18 de octubre de 2019 —de legitimidad, participación y representación— apuntó al corazón del régimen democrático afectando su dimensión vertical por el alejamiento de las instituciones políticas y los partidos respecto de los sentimientos y aspiraciones de la gente. Para sorpresa de quienes enrostraban la lista de logros alcanzados en los últimos treinta años, los manifestantes insistían en promesas incumplidas, aspiraciones frustradas y rabias acumuladas frente a humillaciones y renovadas expresiones de desigualdad. Los mundos paralelos de manifestantes y gran parte de las élites dejaron ver un distanciamiento creciente. La revuelta y las manifestaciones que siguieron — así como las que la antecedieron— expresaron esas desconexiones, sistémicas y sectoriales, hoy reflejadas en el mundo social «desconocido» que emergió a la Convención Constitucional, hasta entonces invisible para las élites.

La crisis llevó a abrir el cerrojo constitucional sacándolo del estado oxidado en que se mantuvo, dando posibilidades de confrontar aquellas profundas desconexiones que corroyeron las bisagras institucionales y establecieron el divorcio con las aspiraciones de sectores diversos de la población. También saltaron a la superficie los elementos de crisis en las Fuerzas Armadas —alentados por la crisis que las engloba en el sistema de sus relaciones con el Estado— y se abrió la posibilidad de abordar los desajustes en ese sistema de relaciones y en sus vínculos con la sociedad. Al abrirse el cerrojo emerge con toda nitidez la relación entre Fuerzas Armadas y Estado como una de las mejor protegidas por la Constitución de 1980.

Las desconexiones señaladas tuvieron en la superficie expresiones dispares en las Fuerzas Armadas desde el estallido social, como las del jefe de zona en estado de emergencia, que afirmó no estar en guerra con nadie, mientras el presidente señalaba estar en guerra con un enemigo poderoso e implacable, o la declaración del Ejército condenando a los manifestantes de Plaza Baquedano como «antichilenos». Pero no es principalmente por aquí por donde va la crisis en la relación Estado-Fuerzas Armadas-democracia.

CRISIS EN LA POSICIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO

¿Cuáles son los desajustes en que se sustenta la crisis de esta relación? Su expresión reciente más visible ha sido la de los comportamientos ilegales de altos jefes, especialmente los actos de corrupción: el enriquecimiento personal de altos jefes

del Ejército basado en el uso ilegal de recursos institucionales, como los fondos reservados, pasajes aéreos y viáticos o sobrepagos en las compras. A esto se sumaba la corrupción develada entre altos jefes de Carabineros y la flagrante ilegalidad de actos de la inteligencia policial, en que se inventaron pruebas para inculpar a grupos indígenas, además de las violaciones a los derechos humanos en la represión a las manifestaciones desde el estallido social. Todo esto ha contribuido a un deterioro en la imagen de las respectivas instituciones, afectando la legitimidad del actuar del personal armado. Contribuyó, por ejemplo, a horadar la reverencia hacia lo militar chileno como expresión de patriotismo que desde un antiguo sentimiento nacionalista en buena parte de la población le otorgaba a las Fuerzas Armadas altísimos puntos en las encuestas de prestigio institucional.

Bajo esas expresiones visibles quedaba de manifiesto el alto grado de autonomía que han mantenido las Fuerzas Armadas, amparadas en normas constitucionales aun a pesar de las reformas de 2005 a la Constitución y de las respectivas leyes orgánicas constitucionales. Es desde esta autonomía que la crisis de las relaciones de las Fuerzas Armadas se configura en una dimensión vertical y en una horizontal. En cuanto a la vertical, no se trata aquí tanto de una crisis de relación entre instituciones y ciudadanía —que también lo es—, sino principalmente una entre entidades del Estado. La existencia de altos niveles de autonomía se interpone en lo que debiera ser una relación vertical, jerárquica y que debiera expresar con nitidez la superioridad de la autoridad política, como en apariencia lo plantea la Constitución. En cambio, la autonomía da como resultado un debilitamiento de esa relación jerárquica y vertical, generando más bien la práctica de una relación de tipo horizontal en que los controles son inexistentes o muy débiles. En el plano normativo/legal coexisten un principio jerárquico, de subordinación —que la autonomía mantiene muy débil—, con uno horizontal, de relación entre partes posicionadas en niveles similares y en que los controles también son, por lo tanto, casi nulos. A esto se agregan una práctica acumulativa de comportamientos autónomos reconocidos por la parte designada como superior, así como una serie de elementos simbólicos que refuerzan esos comportamientos. Este es el meollo de la crisis: instituciones autónomas con débiles controles verticales y que establecen, en cambio, relaciones horizontales en que los controles son inexistentes, como, por ejemplo, en el caso del Congreso¹. Es la acumulación de debilidades o inexistencia del control la que explica la irrupción

1. La literatura que ha abordado temas de *accountability* social, vertical e institucional horizontal puede ser de utilidad en este respecto. Ver O'Donnell (2005) y Peruzzotti (2010).

de casos recientes de corrupción que mantienen a los dos anteriores comandantes en jefe del Ejército bajo procesos judiciales².

Quienes difieren de este diagnóstico aseveran que no puede haber autonomía dado que las Fuerzas Armadas se atienen a las disposiciones constitucionales y porque sus jefes superiores son designados por el/la presidente de la República, e incluso con algunas condiciones pueden ser removidos por él o ella. Siendo esto, en lo principal, formalmente cierto, refleja, no obstante, una mirada superficial. Bajo esa designación presidencial cada cuatro años subyace una vasta trama normativa, legal y administrativa que sustenta amplias posibilidades de autonomía. Y es, encima, reforzada por otra trama de prácticas, hábitos y simbolismos que la apuntalan aún más.

Por otra parte, también en contra del diagnóstico de crisis que aquí se afirma podría decirse que siempre hay espacios de autonomía en el caso de relaciones que involucran a grandes organizaciones complejas y que esto a fin de cuentas es «normal». No hablamos aquí de entes públicos autónomos que cuentan con un estatuto formal que define esa autonomía —como el Banco Central o el INDH, por ejemplo—. Las Fuerzas Armadas son grandes organizaciones complejas que no tienen tal estatuto —pero que en la práctica desarrollan grados variables de autonomía— y como tales tienden a desarrollar sus propias definiciones estratégicas y posturas defensivas frente a entornos potencialmente hostiles —es el caso también de las grandes empresas—. Y esta autonomía, en el caso de las Fuerzas Armadas, las lleva a difuminar las relaciones de subordinación, no necesariamente a confrontarlas, pero sí, como lo ha demostrado Feaver (2003), a eludirlas («*shirking*»). Feaver, un estudioso de las dificultades del control civil en el caso de las Fuerzas Armadas estadounidenses —que sí son grandes organizaciones complejas—, ha documentado en numerosas instancias la forma en que órdenes e instrucciones emanadas de la dirección civil son ignoradas, contrarrestadas, distorsionadas o demoradas hasta no dar cumplimiento. Las dificultades del control del seguimiento de órdenes y políticas son en este caso agravadas por el gran tamaño de las fuerzas, sus enormes complejidades burocráticas y los altos desarrollos tecnológicos, resultante en grandes espacios brumosos que dificultan el control. Todo esto sumado a resistencias visibles desde el mando superior, como sucedió con la intención y las dificultades del presidente Clinton de impulsar en las Fuerzas Armadas las normas que regían para el resto de la administración respecto de la inclusión de minorías

2. Se trata de los excomandantes en jefe Juan Miguel Fuentealba (2010-2014) y Humberto Oviedo (2014-2018). Otros dos, Augusto Pinochet (1973-1998) y Juan Emilio Cheyre (2002-2006), fueron procesados en causas de derechos humanos, este último condenado y el otro procesado también por corrupción.

sexuales. Los expertos en estos asuntos criticaron los efectos negativos que todo esto tenía para el control civil, condición necesaria de la democracia.

Una conclusión preliminar de esta breve referencia es que las tendencias a la autonomía y diferenciación corporativa que ocurren en grandes organizaciones complejas tienen una implicancia especial en el caso de organizaciones que tienen asignado por el Estado el poder de las armas. Aquí, tal como señalaron los críticos de esas tendencias en EE.UU., las autonomías deben ser enfrentadas para hacerlas compatibles con las condiciones necesarias del régimen democrático.

Además, en el caso de Fuerzas Armadas considerablemente más pequeñas y sin esas complejidades burocráticas de gran organización, como las chilenas, no hay condiciones para la bruma y vapores que emergen de los grandes calderos burocráticos que existen en otros contextos y tras los cuales se cobija una confusa elusión. En el caso de Chile, como en el resto de América Latina, el control es teóricamente más fácil. Pero es interferido en los hechos no por complejidades burocráticas, sino por los sustentos normativos de la autonomía, por su práctica acumulada, por sus acompañamientos simbólicos y por la desidia de las autoridades.

AUTONOMÍA

La autonomía de las Fuerzas Armadas no es algo reciente. En distintos momentos de nuestra historia esa autonomía fue impulsada por factores diversos, todos apuntalando una identidad militar corporativa en distintos grados de desarrollo. Como veremos más adelante, esta autonomía hoy en día es muy grande al ser heredera de la dictadura y de la Constitución que legó.

El primer impulso hacia la autonomía tuvo su origen en algunas de las consecuencias de la temprana modernización y profesionalización del Ejército al alero de los oficiales prusianos que llegaron junto al coronel Emil Körner hacia fines del siglo antepasado. En este proceso se crearon instituciones clave para el desarrollo de un ejército profesional, produciendo cambios y avances en los modelos orgánicos, institutos de formación, apoyo al mando y equipamiento. Estos desarrollos incluyeron también la incorporación de ideas acerca de la conexión entre las capacidades militares y las perspectivas ofrecidas por el desarrollo industrial nacional, conexión que en los Estados europeos proseguía armónicamente. Los ejércitos y la preparación para la guerra mejoraban si se ampliaban las capacidades industriales. En Chile, en cambio, los oficiales que emergieron de los procesos de modernización y profesionalización criticaron las precariedades de la industria nacional, que no alcanzaba para sustentar un ejército capaz de sostener un esfuerzo bélico. El país real difería del país ideal que imaginaban las nuevas generaciones de oficiales para llevar a cabo sus misiones. Las frustraciones provocadas por la

constatación de esta brecha conectaron con las que se derivaban de las crisis y fragmentaciones que provenían del sistema político parlamentarizado. La llegada de la «cuestión social» a principios del siglo pasado atizó la crítica y fue decisiva para derivar en las intervenciones militares de los años veinte. La reacción civilista, iniciada con la segunda elección de Arturo Alessandri a la presidencia, en 1932, terminó con los efectos políticos de ese primer impulso.

El segundo gran impulso vino del interés de EE.UU. en alinear a los países y Fuerzas Armadas de la región en contra de sus enemigos en la Segunda Guerra Mundial, y se energizó con el inicio de la Guerra Fría y sus efectos de alineamiento bipolar. Dentro del sistema de alianza hemisférica y de los pactos de ayuda militar con EE.UU. las Fuerzas Armadas encontraron el camino de salida del aislamiento y aletargamiento en que las había dejado el civilismo y se reencontraron con una ruta de modernización, esta vez acompañada de un contenido ideológico más nítido. Rápidamente las Fuerzas Armadas adoptaron el concepto estadounidense de seguridad nacional, que luego transformarían en la ideología de seguridad nacional con ingredientes propios. Este nuevo impulso a la autonomía venía dado por la posibilidad otorgada a las élites civiles de delegar sus responsabilidades de dirección sustantiva sobre la defensa en un sistema externo y por la rápida adopción de la noción de seguridad nacional, que otorgó a las Fuerzas Armadas un norte para sus orientaciones, aun si ella implicaba una fuerte tensión con el régimen político, pues «las Fuerzas Armadas quedaron engranadas en un circuito de confrontación ideológico que no coincidía con la modalidad pluralista del sistema político interno» (Agüero, 1988: 167).

La integración en ese sistema de alianza fue fuente de tensiones debido a cambios en las posturas del líder hegemónico, que pronto pasó a dar prioridad al frente interno y los consiguientes cambios en el equipamiento, más policial y de contrainsurgencia que de grandes equipos militares. Junto a esto se desarrollaba una frustración en las Fuerzas Armadas por la negligencia con que las élites las trataban, sin darles prioridad ni en la conducción ni en los presupuestos. El descontento, que fue alimentándose en los cuarteles, reveló nuevamente una desconexión entre la visión ideal que las Fuerzas Armadas tenían de sí mismas y el país y las élites reales a que se debían. En el caso de la primera modernización prusiana el Ejército llegó a concebirse con una misión y poder ideal al que le faltaba un país que la sustentara, llevando al intento de cerrar esa brecha mediante la intervención militar con el precipitante de la “cuestión social”. En el caso del periodo de posguerra la brecha fue creciendo entre un Ejército cuyas doctrinas representaban una institución con un valor que no era el que en la práctica otorgaban las élites en el poder, que las mantenían en estado de postergación. Un intento de salir de esta situación de frustración acumulada fue la rebelión militar del «Tacnazo» de 1969 —

la ocupación del regimiento Tacna en el centro de Santiago por mandos rebeldes—, que contó con más apoyo militar interno del que se hizo público y que había sido precedida de otras importantes y amplias, aunque soterradas manifestaciones de descontento militar. Un aumento del presupuesto militar y de las remuneraciones y el nombramiento de un militar en retiro como ministro de Defensa fueron el resultado de deponer la rebelión.

El triunfo de Salvador Allende en la elección presidencial de 1970 hizo que desde los grupos dominantes se agitara un nuevo interés en las Fuerzas Armadas, confiando en que la formación de estas en los códigos de la seguridad nacional las llevarían a actuar contra el candidato marxista. Ante esto el comandante en jefe del Ejército René Schneider explicitó la forma en que se comportaría su institución, declaración que terminaría llamándose la «doctrina Schneider» y que señalaba que se acataría lo que la Constitución prescribía para casos en que el Congreso pleno debiera decidir entre las primeras mayorías relativas en las circunstancias en que ninguna candidatura obtuviera la mayoría absoluta. Es decir, la «doctrina Schneider» no era más que la verbalización por parte del Ejército de preceptos constitucionales establecidos y que el Ejército respetaría. Es decir, la Constitución dice tal cosa, pero además el Ejército agrega que ha decidido —optado— hacer suyo lo que indica la Constitución. Es una decisión que pretende establecer comportamientos futuros con fines de mantener la cohesión institucional en un contexto de presiones diversas. Esto hace que los mandos militares deban comportarse como actores políticos, yendo de un partido a otro explicando la «doctrina Schneider», es decir, que respetarían lo prescrito en la Constitución (Prats, 1985). En contextos de aguda polarización político-ideológica el Ejército cuidaba su cohesión institucional, aferrándose a la Constitución como una decisión propia. Esta decisión, que permitiría la elección de Salvador Allende por el Congreso, le costó la vida al general Schneider, asesinado por un comando de derecha en octubre de 1970, que intentaba con esto forzar al Ejército a impedir el ascenso de Allende.

La polarización política subió de nivel durante el gobierno de la Unidad Popular y se incrementó por la acción de actores internos y externos interesados en poner fin por la fuerza al gobierno. El presidente Allende recurrió a las Fuerzas Armadas, en particular al Ejército, para resistir movilizaciones dirigidas desde la oposición de derecha, llevando a generales y almirantes al gabinete en varias ocasiones y al propio comandante en jefe del Ejército, el general Carlos Prats, a asumir como ministro del Interior. Haber puesto a las Fuerzas Armadas en el centro de la disputa política inevitablemente llevó a atizar las posturas de base que, cimentadas en las visiones de seguridad nacional, en nada coincidían con las del gobierno, a pesar de los esfuerzos retóricos e inútiles del presidente por situarlas en el lado de lo que llamaba «la segunda independencia nacional». Los esfuerzos de mediación del general Prats fueron insuficientes para detener a la mayoría en las Fuerzas Armadas, inspirada

en las nociones de seguridad nacional que las llevaron a protagonizar el golpe de Estado y luego, en dictadura, el segundo asesinato en tres años del comandante en jefe del Ejército, ya depuesto por el golpe de Pinochet.

Este breve trazado histórico destaca la importancia para sentar las bases de su autonomía que adquiere la configuración de ideas que las Fuerzas Armadas desarrollan acerca de sí mismas. Estas ideas en el primer impulso vinieron de la modernización con sello prusiano. El Ejército mejoró su configuración orgánica y la profesionalización de sus oficiales e incorporó ideas acerca de las condiciones para el desarrollo del poder nacional y de su papel en él. El resultado fue un empoderamiento que no fue balanceado por una dirección civil. En el segundo impulso las ideas sobre sí mismas, que habían quedado en estado de lasitud a raíz de su salida del poder en medio de la crisis económica y la reacción civilista que siguió, fueron revigorizadas y redireccionadas con la adquisición de las ideas de seguridad nacional. Nuevamente sin dirección civil sustantiva y efectiva, los campos de autonomía fueron ampliándose.

El relato expuesto revela también la explosiva combinación de autonomía militar, polarización política y politización de las Fuerzas Armadas. Esta politización vino, a comienzos del siglo pasado, del uso represivo de los militares en medio de la complejización de la «cuestión social». El ímpetu reformador de los oficiales que protagonizaron las intervenciones dio cuenta de la naturaleza de la reacción militar a esa polarización. En los años sesenta y comienzos de los setenta las nociones de seguridad nacional eran, en sí mismas, politizadoras, pero la politización se acrecentó por la acción directa de los actores políticos, interesados en el uso de la fuerza armada para apoyar sus posturas.

La dictadura cívico-militar que irrumpió en 1973 sin duda expresó el grado máximo de autonomía. Ningún poder existía sobre las Fuerzas Armadas al que debieran rendir cuentas o que pudiera controlarlas, aun si fuera solo cosméticamente. Con todo, hubo debate en torno a cuestiones como el grado efectivo de participación militar y si las Fuerzas Armadas como instituciones estaban fuera de las tareas de gobierno mientras estas solo eran asumidas por los jefes máximos en las distintas ramas, acompañados de un círculo acotado de oficiales. En los hechos esta fue una dictadura de las Fuerzas Armadas —con aliados civiles importantes— en que se mantuvo el principio jerárquico interno. Además de la mayor o menor presencia directa en la dirección central de las políticas, el papel de control político y gestión en las regiones fue extenso. Pero para nuestra presentación aquí tiene más sentido enfocarse en el legado que se dejó para el régimen sucesorio³.

3. Para el periodo de la dictadura ver Huneus (2016), Arriagada (1986), Varas (1987) y Agüero (1988).

PODER DE SEGURIDAD: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y SU EXPRESIÓN INSTITUCIONAL

Puesto en marcha el gobierno elegido democráticamente en el marco de la Constitución de 1980, así como el articulado permanente de esta Constitución, emergió en toda su magnitud la nueva posición de las Fuerzas Armadas en el Estado como un poder de seguridad, con los niveles más altos de autonomía jamás alcanzados en un régimen de gobierno civil resultante de elecciones competitivas. Terminada la vigencia del articulado transitorio de la Constitución, con los enormes poderes asignados a Augusto Pinochet, el articulado permanente ponía en movimiento la democracia protegida con amplia autonomía para las Fuerzas Armadas, tanto para protegerse del poder político —«El día que toquen a alguno de mis hombres se acabó el Estado de derecho», como señaló Augusto Pinochet⁴— como para vigilar el resto del sistema desde la óptica de la seguridad nacional, institucionalizada en el Consejo de Seguridad Nacional.

Algunos de los rasgos más extremos de este poder de vigilancia fueron morigerados con la reforma constitucional de 1989, que cambió algunas facultades del Consejo de Seguridad Nacional. Pero las normas constitucionales, acompañadas de las especificaciones en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas de febrero de 1990 —LOC—, a pocos días de la asunción del gobierno y el Congreso electos, dejaron bien plantado el poder de seguridad (Varas, 2021) constituido por las Fuerzas Armadas, en una manera inédita de formar parte del régimen político y configurado entre las jerarquías institucionales más altas del Estado, a la par con los poderes tradicionales y con sendos capítulos propios en la Constitución —el de las Fuerzas Armadas y el del Consejo de Seguridad Nacional—.

Hay que destacar también que esta suerte de «cuarto poder» formado por quienes antes fueron las Fuerzas Armadas subordinadas y formalmente neutrales de la Constitución de 1925 era ahora, en los hechos, la expresión de la dominación armada de una parte de las élites asociadas en la dictadura contra el resto de la sociedad, sin neutralidad. Esta alineación de las Fuerzas Armadas con un sector de la sociedad se mantuvo después de inaugurado el nuevo régimen posdictadura. Así quedó de manifiesto con las movilizaciones armadas de indisciplina contra gobiernos democráticos, como por ejemplo el «boinazo» o la resistencia al apresamiento del exjefe de la DINA, el general Manuel Contreras, y una serie de otras actividades y actitudes frente a políticas tanto de gobierno como de derechos

4. Augusto Pinochet, 14 de octubre de 1989, disponible en <https://akifrases.com/autor/augusto-pinochet> el 1 de octubre de 2021.

humanos. Esta alineación ocurrió durante todo el periodo en que Pinochet continuó como comandante en jefe y solo fue explícitamente abandonada por el Ejército, al menos declarativamente, como reacción a los hallazgos de la Comisión Valech y la detención de Pinochet en Londres. Los sectores asociados a los militares en la dictadura llamaban al Ejército a acudir en defensa de Pinochet, lo que fue la base del «servilletazo»⁵. Poco después el Ejército se alejó de esa postura y afirmó querer ser reconocido por su identificación con todos los chilenos (Agüero, 2006b).

La emergencia del Ejército como poder de seguridad revela también, de paso, el carácter no pactado de la transición. Esta operó bajo una Constitución a la que se le hicieron solo cambios menores, siendo el dictador quien decidía en qué podría cederse o no. No fue una negociación entre poderes más o menos simétricos, como hubiera sido el caso de una transición negociada y pactada y en la que unilateralmente se introducían enclaves hasta el último minuto, como fue el caso de la LOC. Aquí las cosas quedaron «atadas y bien atadas», al revés de lo que ocurrió en España con su transición realmente pactada, que desbarató en la nueva Constitución con que arrancó la democracia los nudos que Franco pensó y deseó con su célebre frase. Allí el candado tuvo que descerrajarse precisamente para dar comienzo a la transición; mientras que aquí, como vimos arriba, el candado constitucional se abrió recién treinta años después de la transición.

Los términos con que las Fuerzas Armadas iniciaron su nuevo periodo posdictadura son bien conocidos, pero es necesario recapitularlos pues son la base de la situación actual. La Constitución estableció el Consejo de Seguridad Nacional, en que los militares y Carabineros tenían igual número de miembros que la otra parte, compuesta por el presidente, el contralor y los presidentes de la Corte Suprema y del Senado. Este último debió ser agregado para evitar una mayoría militar, aunque de todos modos podía ser convocado por solo dos de sus miembros o por el presidente de la República, requiriendo un *quorum* de cinco miembros y decidir por mayoría absoluta. El Consejo tenía la facultad de «representar» —término que luego se cambió por el de «hacer presente»— al presidente y a otras autoridades del Estado actos o materias que afectasen gravemente las bases institucionales o comprometiesen la seguridad nacional. Designaba cuatro miembros del Senado de entre excomandantes en jefe de las cuatro ramas y dos de los siete miembros

5. Reunión almuerzo de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas en un concurrido restaurante de Santiago el 15 de mayo de 2000 con el que querían expresar su disconformidad con el avance de causas judiciales contra uniformados y la posibilidad de desafuero de Augusto Pinochet. El rechazo del presidente Lagos a este intento de influir con mensajes indirectos marcó un giro en la relación con las Fuerzas Armadas, cuyos jefes no volvieron a hacer expresiones similares.

del Tribunal Constitucional. De esta forma, los jefes militares podían convocar el consejo y censurar a la autoridad, y eventualmente imponer su criterio por sobre el presidente en la designación de senadores y miembros del Tribunal Constitucional. Por otra parte el presidente solo podía designar los comandantes en jefe de entre las cinco primeras antigüedades y por un periodo fijo de cuatro años, en los cuales no podían ser removidos excepto por causales extraordinarias y con la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional (Agüero, 2006a).

El segundo impulso a la autonomía que se originó en la incorporación de las nociones de seguridad nacional luego de la Segunda Guerra Mundial dejó un legado sólido en la persistencia y continuidad de estas ideas y que ahora, al retomarse la democracia, eran catapultadas más alto, con renovado vigor y con mayor cobertura por medio de la Constitución.

Esta autonomía era reforzada por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas —LOC—, aprobada unilateralmente por el régimen militar saliente a días de inaugurarse el nuevo gobierno elegido, que daba a los comandantes en jefe amplias facultades, desproporcionadas en relación a las del ministro/a de Defensa. Por ejemplo, daba a estos comandantes la facultad de formulación de doctrinas, de aprobar la adquisición o retiro de armamento, aprobar las publicaciones oficiales y los textos de estudio, ausentarse del país por periodos de veinte días, de usar los recursos obtenidos de la enajenación y venta de armas y bienes como ingresos propios de la institución, los que no entrarían a las rentas generales del Estado; de proponer los nombres de los oficiales que servirían en los tribunales militares como fiscales o ministros. Explícitamente señalaba el carácter autónomo del régimen previsional de las Fuerzas Armadas y la autonomía financiera de los servicios de bienestar social. Además estableció con cifras basales fondos plurianuales y de contingencia para inversión en material bélico, infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento (Varas, 2021).

Como han señalado Flisfisch y Robledo (2012),

En su conjunto, el año 1990 la democracia chilena reinició su marcha dotada de un andamiaje institucional dotado de amplias facultades militares sobre las autoridades civiles en todo el espectro de la gobernabilidad del país, incluyendo la gestión política, defensa, seguridad, una parte importante de la gestión macroeconómica y la justicia (65).

Se adoptó un sistema de toma de decisiones en el cual se reservan algunas atribuciones formales a las autoridades políticas, pero en el cual las decisiones duras o sustantivas, como la elaboración de la estrategia, de la política militar y el equipamiento militar, quedaban radicadas en el nivel institucional militar, y no en el ámbito político (66).

De este modo se ven con mayor claridad tanto la dimensión vertical como la horizontal en la crisis de las relaciones de las Fuerzas Armadas con el Estado aludidas al comienzo, y que representan una falta de control, de *accountability* horizontal al que la literatura también se ha referido (Croissant et al., 2011)⁶.

Estas bases de autonomía acompañaron la trama de relaciones Estado-Fuerzas Armadas-sociedad durante los primeros quince años de la nueva democracia. Impidieron los intentos de los gobiernos de afirmar su poder en el Ministerio de Defensa así como avanzar en las demandas de esclarecimiento de responsabilidades en las masivas violaciones a los derechos humanos y, sobre todo, obtener información sobre el destino de los detenidos desaparecidos. Desde la sólida oposición al informe de la Comisión Rettig sobre las violaciones a los derechos humanos en la dictadura hasta la detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998, las tensiones y falta de colaboración de las Fuerzas Armadas fueron la tónica. Esa detención, no obstante, generó una dinámica multifacética que provocó cambios en la sociedad y las élites respecto de la forma de ver esas violaciones y de referirse a las Fuerzas Armadas y su régimen. Activó también una nueva actitud desde el Poder Judicial con ministros especiales designados a las investigaciones y el gradual procesamiento de un número creciente de oficiales culpables de violaciones. Además alteró los sistemas de apoyo de fuerzas políticas e institucionales que recibían las Fuerzas Armadas y provocó cambios en su disposición de apertura y colaboración al percibirse en una situación de aislamiento (Agüero, 2006b).

Al mismo tiempo, las presiones por introducir modificaciones importantes a la Constitución, que habían venido planteándose desde el recomienzo de la democracia, dieron parcialmente sus frutos en 2005. En lo que respecta al sistema de seguridad nacional plasmado en la Constitución y descrito antes, se introdujeron importantes reformas.

El presidente recobró la facultad de remover a los comandantes en jefe, clave para el control político civil en una democracia. Para hacerlo ahora solo debía emitir un decreto fundado e informar al Senado. El Consejo de Seguridad Nacional pasó a tener solamente funciones de asesoría al presidente y terminó su función de aprobar estados de excepción. Se eliminó la categoría de senadores designados y se rehízo la composición del Tribunal Constitucional, desapareciendo así la función del Consejo de nombrar algunos de sus miembros. Se agregó al presidente de la Cámara de Diputados, con lo que se alcanzó mayoría de civiles. Se eliminó de la Constitución

6. Para una visión comparada reciente de las debilidades de los ministerios de defensa en el ejercicio de sus funciones de liderazgo y control, ver Pion-Berlin, Acacio & Ivey (2018).

el papel de las Fuerzas Armadas de garantes del orden institucional, papel que pasó a ser competencia de todas las autoridades del Estado (Agüero, 2006a).

No obstante, la LOC no ha sido objeto de reformas y sigue manteniendo en su artículo primero que las Fuerzas Armadas «son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República»⁷, de modo que mantienen esta función en una ley de alto rango, aun si la Constitución le hace compartir esta función con otras autoridades. Otra limitación es que el Consejo de Seguridad Nacional mantiene en su conformación la óptica de control interno que le asignó la dictadura al tener como miembros al presidente de la Corte Suprema y al contralor general. Estos eran sólidos aliados del dictador en su formulación original y si hoy son independientes, sus funciones no encajan con las de un consejo de este tipo. Y el hecho de que el ministro de Defensa no sea miembro pleno mientras sí lo son los jefes militares, sus subordinados, niega el intento de afirmar la superioridad política civil.

Junto a las reformas de 2005 hubo avances en el intento de poner al Ministerio de Defensa en una posición de liderazgo pese a las limitaciones que impone la LOC. Se realizó una reforma de su estructura orgánica, eliminando las subsecretarías por rama, y pudo insertarse de mejor forma el ministerio en el llamado ciclo de la política de defensa, orientado también a establecer y fortalecer las estructuras conjuntas (Flisfisch & Robledo, 2012).

No obstante, estas reformas encontraron diversos tipos de limitaciones. Los intentos de fortalecer lo conjunto como un esfuerzo modernizador y racionalizador no lograron llegar a establecerse del todo. Las reformas al financiamiento, coronadas con la sustitución de la ley del cobre, no mejoraron sustantivamente los mecanismos de control ni los montos basales. Las limitaciones han sido el resultado de una combinación de factores, como poco interés y voluntad del Congreso por efectuar reformas de fondo, además de la elusión militar y la casi nula voluntad reformista de los gobiernos. Estos han continuado funcionando en una lógica imbuida de cautelas derivadas de miedos desde la transición o de reverencias a supuestas necesidades de la reconciliación o a ciertos imperativos del consenso. O, por otra parte, de una preferencia por ideas que continúan viendo a las Fuerzas Armadas como reservas de la nacionalidad o el orden, o con la nostalgia de viejas alianzas y que por lo tanto deben permanecer protegidas en su autonomía. El comportamiento de sucesivos ministros de Defensa es consistente con una u otra de estas lógicas.

7. Ley N°18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30318>, consultado el 1 de octubre 2021.

En los hechos, las reformas de 2005 fueron asumidas por buena parte de la élite como el punto de llegada en el que podían ya distenderse, y no como un punto de partida largamente postergado del que podría haberse esperado un vigoroso ánimo con el que implementar las reformas a la Constitución. Por ejemplo, pasar de estas reformas a la Constitución a otras y a una reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas hubiera sido un modo de asegurar el sentido democrático de las reformas a la Constitución.

POLÍTICAS, RETROCESOS Y SÍMBOLOS

La situación actual en este campo, en un periodo constituyente y de demandas de cambios profundos, es la de persistencia de una ubicua presencia de la noción de seguridad nacional en la Constitución y en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. En una publicación reciente Augusto Varas destaca que «seguridad nacional» aparece en trece artículos de la Constitución, en algunos de ellos más de una vez. Y esta presencia está asociada a roles militares en las más diversas esferas de la vida nacional, amparados en la definición general de que las Fuerzas Armadas existen «para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional» (Varas, 2021: 101). Los señalados artículos se refieren a temas como política monetaria, emprendimiento económico, derecho de propiedad, derecho a huelga, identidad nacional, libertad de enseñanza, atribuciones presidenciales y otros.

Esta abundante y esparcida presencia con múltiples, amplios y difusos significados es el resultado de la forma en que esta noción se desarrolló y expandió en el tiempo y fue adoptada como base para cimentar múltiples roles militares. Pero también cumple la función cómoda de amparar como descripción y respuesta todo lo que es concebido desde distintos sectores como amenazas. Estas pueden ser militares, sociales, climáticas, de crimen, de migraciones y del más diverso tipo. Se amplía así la normalización y uso de esta noción en que las Fuerzas Armadas deben estar en el centro, sin llegar a ninguna definición concreta. Varas ha trazado su desarrollo, incluyendo la completa conciencia de su vaguedad por parte de sus impulsores y diseminadores en el Estado, las Fuerzas Armadas y las élites conservadoras, y la ha calificado como un *significante vacío* (Varas, 2021).

A través del dominio de los medios de comunicación de masas y de la producción intelectual de instituciones políticas, centros de pensamiento y entes académicos, 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 una amplia y vaga lista de «nuevas amenazas». 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 (110) (cursivas en el original).

En el último tiempo, especialmente en los gobiernos del presidente Piñera, se han hecho esfuerzos por revigorizar estos conceptos y materializarlos en una política de involucrar a las Fuerzas Armadas en una gama amplia de áreas no militares. En su primer gobierno se intentó aprobar una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, rechazada por el Congreso, que iba resueltamente en esa dirección. En su segundo gobierno se ha desarrollado esta orientación en materias fronterizas, de narcotráfico y crimen organizado, incendios forestales, salud e inteligencia sin claros deslindes entre lo civil y lo militar, entre lo interno y externo, a través del proyecto de ley de inteligencia y el proyecto sobre protección de infraestructura crítica (Varas, 2021).

Las instrucciones de emplazar al Ejército en labores de orden público en La Araucanía han sentado un nuevo precedente en la facilidad con que se orienta a los militares a su empleo armado interno, rompiendo una tradición que se creía bien asentada. Esta expansión de roles se arroja también en el uso del concepto de polivalencia, que tiene su origen en la esfera militar, para significar capacidades de uso simultáneo, pero que han sido extrapoladas para significar usos militares y no militares. Esto ha ido a la par con las tendencias a la militarización del orden público que tienen lugar en América Latina y que en Chile se han expresado en los estados de excepción utilizados en la pandemia y contra la movilización y protestas, incurriéndose en una nueva ola de violaciones a los derechos humanos con participación principal de Carabineros. La militarización ha tenido sus expresiones materiales y simbólicas, como ha sido la inclusión de la Policía de Investigaciones en los desfiles militares y el estreno de una banda cruzada azul para su director en ceremonias oficiales como en estos desfiles⁸, asemejándose a los atuendos de los comandantes en jefe.

La ubicuidad de la seguridad nacional en la Constitución y otras normas, así como los capítulos especiales en ella para las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional, dan cuenta de la dimensión de horizontalidad con que estas fuerzas se presentan frente a los otros poderes del Estado. Su estatus es, visto así, similar. Este es presentado también simbólicamente de una manera que resalta el lugar especial que ocupan estas fuerzas en nuestro ordenamiento institucional y cultural. Una simple revisión de los atuendos y condecoraciones con que se presentan los jefes

8. Desgraciadamente este estreno ha ido a la par de señales de corrupción de parte de su director, bajo la investigación de la justicia.

militares en ceremonias oficiales revela un notable aumento de estas desde la época inmediatamente anterior al golpe de Estado de 1973 y, paradójicamente, desde el recomienzo de la democracia.

Este estatus se ha revelado también en la forma de comportarse de los máximos jefes, como quedó claro en revelaciones sobre el caso del excomandante en jefe J. M. Fuentealba —procesado por corrupción por la justicia, especialmente por el uso fraudulento de gastos reservados—, en que se evidencia una idea de sí mismos no como subordinados, ni siquiera como iguales, sino que, en muchos aspectos, superiores⁹. Un estatus de dignidades que merecen servicios especiales —amplios servicios domésticos, orquesta de cámara para sus cenas sociales—y que su entorno de personalidades sociales y políticas reconocen y admiran.

El columnista Carlos Peña capturó con especial talento estas situaciones al preguntarse:

¿En qué lugar del Estado, y con cargo a rentas generales, se dispone en el propio domicilio de mayordomo, servicio doméstico, cocineros, chofer, jardinero y, siquiera en parte, pago del supermercado? Y es que lo que revela este caso es que la función de comandante en jefe estaba, en los hechos, concebida no como una función o un trabajo, sino como una dignidad, un sucedáneo de título de nobleza que, por el tiempo que duraba, autorizaba, sin control alguno, a emplear los recursos públicos como un patrimonio privado del que podía hacer uso y empleo bajo cualquier pretexto [...]. Así, lo que este caso muestra con elocuencia... es que una parte del Estado se desenvolvía no como una institución del Estado, sino como una parte del Estado concebida al modo feudal (Peña, 24 de febrero, 2019).

Y señalaba que estos comportamientos no podían desarrollarse sin tener al menos la tolerancia del poder civil. Alegar ignorancia de parte de este «equivale a concebir el cargo de ministro, ministra como una distinción que, si bien no cuenta con mayordomo y servicio doméstico, tampoco cuenta con responsabilidades de veras». Para superar esta situación proponía

9. “Abogado del General Fuente-Alba: «La ostentación no es un delito», *La Tercera*, 22 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/abogado-del-general-fuente-alba-defiende-amplio-uso-gastos-reservados-la-ostentacion-no-delito/582047/> y consultado el 1 de octubre de 2021.

establecer una rutina de relaciones con el poder civil que disipe en los militares la idea de que habitan un espacio privado al interior del Estado, un ámbito que les corresponde solo a ellos y en el que nadie puede entrometerse (Ibid.).

Es lamentable que las élites hayan tomado nota del largo periodo acumulado de autonomía, estimulado muchas veces desde el poder civil, solo desde la irrupción de grandes situaciones de corrupción, especialmente en el Ejército y Carabineros. Estas revelaron las debilidades o inexistencia de sistemas de control, así como la desidia desde la autoridad civil.

Las definiciones constitucionales y programáticas pendientes obligan a hacerse cargo de este diagnóstico con miras a rediseñar el modo de estar y de relacionarse de las Fuerzas Armadas en la institucionalidad estatal y la democracia, eliminando la idea y práctica de las Fuerzas Armadas como poder de seguridad. A nivel constitucional, avanzar hacia un amplio acuerdo social y político encaminado a profundizar y revigorizar la democracia necesita crear las condiciones para terminar con sus altos niveles de autonomía. Esto es posible mediante la eliminación de los capítulos especiales en que aparecen actualmente y, de manera particular, a través de todas las menciones a la seguridad nacional —tanto en la Constitución como en leyes y reglamentos—, con lo que se eliminaría su definición como esenciales para la seguridad nacional. Se elimina también el Consejo de Seguridad Nacional¹⁰.

Además hay que afirmar el papel del o la presidente en el mando de las Fuerzas Armadas, tanto en la paz como en la guerra, que disponga de su organización y distribución conforme con una estrategia nacional definida por el jefe o la jefa del Ejecutivo y con aprobación del Congreso. También podrá designar y llamar a retiro a los jefes institucionales y conferir el grado de oficial general. Como se ve, es necesario también ampliar sustantivamente el papel del Congreso en las materias relativas a la defensa nacional y los militares.

Más allá de la Constitución, los gobiernos debieran desarrollar programas que reformen la LOC, desprendiéndola de la noción de seguridad nacional y compatibilizándola con las normas e ideas plasmadas en la Constitución. El Ministerio de Defensa tiene que fortalecerse con más atribuciones y mayor capacidad de liderazgo civil. Se requerirán liderazgos civiles —ministros/as— alejados de la lasitud que ha permitido la tolerancia de autonomías extremas. El o la presidente/a

10. Contreras y Salazar (2020) se han referido a la desconstitucionalización de las Fuerzas Armadas. Varas propone para el capítulo de garantías constitucionales lo siguiente: «Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armadas y la Fuerza Aérea, son obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas» (Varas, 2020: 144-4).

deberá fortalecer su capacidad de liderazgo en esta área mediante la conformación de un Consejo Permanente de Defensa Nacional y Política Exterior que dé asesoría con equipos estables, lejos de la noción y orgánica de lo que ha sido el Consejo de Seguridad Nacional.

Uno de los escollos que presenta esta oportunidad es la ubicuidad alcanzada por las ideas de seguridad nacional, gatilladas por un número largo de riesgos que son definidos como amenazas. Todos los sectores tienden a concebir numerosas amenazas que fácilmente se traducen en respuestas de seguridad, con presencia militar de algún tipo.

También es extendida la idea de que son tan grandes las capacidades de las Fuerzas Armadas que es absurdo no redireccionar sus usos hacia otras tareas. El resultado de esta visión es que se militarizan nuevas áreas mientras se inhibe el fortalecimiento de instituciones o agencias civiles dispuestas para esas funciones. Estas capacidades y desarrollo tecnológico las hacen apetecibles para quienes proponen un mayor protagonismo estatal en nuevos modelos de desarrollo, en el que ven una misión útil para las Fuerzas Armadas, sacándolas también de su misión en la defensa nacional.

Esta idea de emplear a las Fuerzas Armadas en funciones de desarrollo no es nueva. En el pasado, en otros contextos, se estableció una conexión entre el desarrollo y la seguridad con implicancias para el uso de los militares. Desde el gobierno de EE. UU. se alentó en los años sesenta del siglo pasado la idea de que el desarrollo era la mejor forma de garantizar seguridad. En el contexto de la Guerra Fría eso significaba reintroducir a las Fuerzas Armadas en la seguridad por la vía de promover el desarrollo —mejor antídoto al comunismo— para el que, según esa visión, estaban especialmente equipadas. Fueron las propuestas del Informe Rockefeller y luego de Kissinger, que alentaban la irrupción de gobiernos militares o el apoyo resuelto a los que ya existían.

Desde otra visión, militares reformistas en América Latina resintieron el uso represivo que se hacía de ellos para enfrentar movilizaciones campesinas cuyo origen y solución, según veían, eran políticos. Fue el caso de los militares velasquistas en Perú, que frente a la inacción de la oligarquía tomaron el poder en 1968. El presidente Allende en Chile, desde otra tradición, se acercó algo a estas posturas al intentar comprometer a las Fuerzas Armadas con «la segunda independencia nacional». La politización directa o indirecta, buscada o no de las Fuerzas Armadas nunca ha dado resultados favorables a la democracia.

El debate constitucional y programático debiera considerar experiencias históricas y sobre todo avanzar en fortalecer el poder político y debilitar la autonomía militar, esquivando tentaciones de inmiscuir a las Fuerzas Armadas en funciones alejadas de la defensa nacional.

REFERENCIAS

- AGÜERO, F. (1988). La autonomía militar. EN GAZMURI, J. (Ed.), *Chile en el umbral de los noventa*, Santiago, Planeta.
- _____ (2006a). Democracia, gobierno y militares desde el cambio de siglo: avances hacia la normalidad democrática. EN FUNK, R. (Ed.), *El gobierno de Ricardo Lagos*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- _____ (2006b). Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición. EN ALCÁNTARA, M. Y RUIZ RODRÍGUEZ, L. (Eds.), *Chile: política y modernización democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- ARRIAGADA, G. (1986). The legal and institutional framework of the armed forces in Chile. EN VALENZUELA, J. S. & VALENZUELA, A. (Eds.), *Military Rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins.
- CONTRERAS, P. & SALAZAR PIZARRO, S. (2020). Desconstitucionalizar para democratizar: las fuerzas armadas y las policías en la nueva Constitución, *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(1), 5-28.
- CONTRERAS, P. Y SALAZAR, S. (2020): «Obedientes y No Deliberantes»: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile, *Ius et Praxis*, 26(2), 232-253.
- CROISSANT, A. ET AL. (2011). Conceptualising civil-military relations in emerging democracies, *European Political Science*, 10, 137-145.
- FEAVER, P. (2005). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press.
- FLISFISCH, Á. Y ROBLEDO, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el periodo 1990-2010*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FUENTES, C. (2006). *La transición de los militares*, Santiago, LOM Ediciones.
- HUNEEUS, C. (2016). *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Penguin Random House.
- O'DONNELL, G. (2005). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. EN MAINWARING, S. Y WELNA, C. (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- PEÑA, C. (24 de febrero de 2019). Un pícaro en armas. *El Mercurio*.
- PERUZZOTTI, E. (2010). El Otro Déficit de la Democracia Delegativa. Retomando el Debate acerca de la Rendición de Cuentas en las Democracias Contemporáneas de América Latina, *Journal of Democracy* en español, 47-64.

- PION-BERLIN, D., ACÁCIO, I. & IVEY, A. (2018). Democratically consolidated, externally threatened, and NATO aligned: finding unexpected deficiencies in civilian control, *Democratization* 26(6).
- PRATS, C. (1985). *Memorias: testimonios de un soldado*, Santiago, Pehuén.
- VARAS, A. (1987). *Los militares en el poder*, Santiago, Pehuén.
- _____ (2020). Seguridad nacional: un significativo vacío, *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(1), 29-56.
- _____ (2021). *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza en Chile: Fuerzas Armadas y Carabineros en la nueva Constitución*, Santiago, Catalonia.