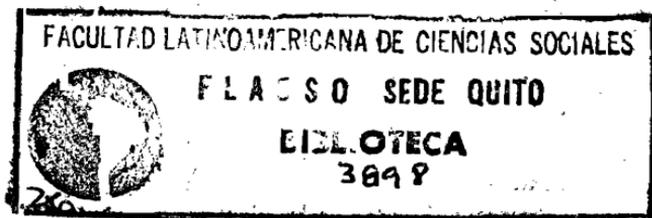


ESTADO Y FUERZAS ARMADAS

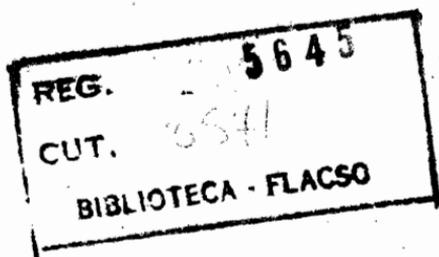
hugo frühling
carlos portales
augusto varas



STICHTING RECHTSHULP CHILI
FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES FLACSO

- Hugo Frühling, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Master y Candidato al Doctorado en Derecho, Harvard University.
- Carlos Portales, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Master y Candidato al Doctorado en Ciencias Políticas, Standford University.
- Augusto Varas, Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Chile. Master y Doctor en Sociología, Washington University (St. Louis).

Diseño de Portada: Vesna Sekulovic
Escultura: "La Esquina de la Democracia", de Mario Irrarrazaval
Foto: Bob Borowicz



© Hugo Frühling
Carlos Portales
Augusto Varas

Inscripción Nº 56.368 del 14 de diciembre de 1982.

Ejemplar no comercializable, editado con el exclusivo propósito de difundir las ciencias sociales en el país (Ley Nº 16.271).

Impreso en Taller "El Gráfico"
Caliche 806, Santiago de Chile.

Agradecemos en forma especial a los profesores Pieter van Dijk y Fried van Hoof de la Stichting Rechtshulp Chili por la insustituible colaboración académica que proporcionaron en este estudio, así como la solidaria ayuda financiera que ha permitido esta publicación.

INDICE

PRESENTACION 7

INSTITUCIONES POLITICAS Y FUERZAS ARMADAS EN CHILE 11 Carlos Portales

- Las FFAA en los comienzos del estado nacional
- Subordinación militar en la Constitución de 1925
- Segregación y desarrollo profesional
- Gobierno de las FFAA y militarización
- La Constitución de la seguridad nacional X
- Profesionalismo, corporativización y relaciones cívico-militares

FUERZAS ARMADAS, ORDEN INTERNO Y DERECHOS HUMANOS 35 Hugo Frühling

- La restricción de las garantías constitucionales en el marco de la Constitución de 1925
- Las nuevas necesidades de la seguridad nacional X
- La expansión del concepto de soberanía exterior
- El establecimiento del estado autoritario y la militarización del orden social
- La etapa de la institucionalización

LA INTERVENCION CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS 59 Augusto Varas

- Un nuevo sistema de relaciones cívico-militares
- La subordinación política de las FFAA en la sociedad chilena
- La reinserción de las FFAA
- La "intervención civil"
- Crisis del nuevo sistema de relaciones cívico-militares
- La política hacia las FFAA entre 1969-1973
- El papel de las FFAA durante el gobierno militar
- Conclusiones

SELECCION DE TEXTOS JURIDICOS	83
I. Militares y Régimen Político	85
A. Militares dentro del régimen constitucional	
B. Estructura institucional de las FFAA	
C. Rol de las FFAA en la defensa nacional	
D. Militares y garantías constitucionales	
II. Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas	122
III. Militares y Justicia	124
IV. Atribuciones No Militares de las Fuerzas Armadas	127
REFERENCIAS LEGALES	135
I. Militares y Régimen Político	137
A. Militares dentro del régimen constitucional	
B. Rol de las FFAA en la defensa nacional y en la mantención del orden público	
C. FFAA y estados de excepción	
D. Militares y garantías constitucionales	
II. Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas	161
III. Militares y Justicia	169
IV. Atribuciones No Militares de las Fuerzas Armadas	174
V. Estatutos de Excepción de los Militares	184
VI. Normas sobre Reclutamiento	190

INSTITUCIONES POLITICAS Y FUERZAS ARMADAS EN CHILE

Carlos Portales

Una de las características del Estado moderno es la monopolización del uso de la fuerza. De ahí que uno de los problemas más importantes de su organización sea el estatuto de aquellos aparatos especializados en las funciones coercitivas. Esto no sólo por la necesidad de hacer efectivo tal monopolio para dar estabilidad a las instituciones políticas, sino que por el tipo de poder con que quedan premunidos esos aparatos especializados frente a dichas instituciones.

La formación de las Fuerzas Armadas profesionales, que junto con la policía son los aparatos coercitivos del Estado moderno, es un fenómeno relativamente reciente, posterior a las guerras napoleónicas. Desde esa época se ha venido generando en cada país una corporación especializada, con valores propios y con patrones de reclutamiento, de socialización y de conductas muy característicos. El crecimiento y desarrollo profesional de estas instituciones castrenses ha dado origen al problema de cómo el Estado moderno las subordina al cumplimiento de sus funciones propias, esto es a su control civil.

Como lo señala Huntington¹, el control civil de los militares puede consistir en la maximización del poder de instituciones gubernamentales particulares, de clases sociales específicas o de determinadas formas constitucionales de manera tal que no dejen una "esfera militar independiente" o en la maximización del profesionalismo militar en que las instituciones castrenses se convierten en un instrumento del Estado. El primero, llamado control subjetivo, corresponde al predominio explícito de cierta clase o grupo civil en el Estado; mientras que el segundo, el control objetivo, corresponde a una distribución funcional del poder entre civiles y militares que da a éstos una esfera profesional autónoma.

Las formas de control subjetivo u objetivo se expresan en las instituciones jurídico-políticas del Estado y deben transformarse en patrones de conducta estable de los actores involucrados.

Si se observa el estado de las relaciones cívico-militares tanto desde una perspectiva histórica como desde un punto de vista comparativo se encuentra que el control civil sobre las FFAA no es la regla general. Dos dinámicas tienden a romper las formas de control civil. La primera es societal y tiene su origen en las situaciones en que el sistema de relaciones sociales no ha logrado producir un bloque claramente dominante y, por lo tanto, los cambios en el gobierno suelen implicar una alteración de la organización política del Estado que sobrepasa las reglas establecidas. Este mal funcionamiento del sistema político abre paso a la recurrente intervención de los aparatos coercitivos del Estado que más allá de sus atribuciones tienden a regular de hecho las relaciones de poder interno. La se-

gunda dinámica es organizacional y proviene de cierto tipo de desarrollo de las FFAA como corporación profesional asociado al perfeccionamiento técnico de los armamentos, al tipo de organización de las Fuerzas Armadas que dichas innovaciones conllevan y, particularmente, a las nuevas doctrinas sobre la guerra que implican globalmente a la sociedad y se proponen condicionar sus formas de organización.

La falta de establecimiento de un sistema de control civil sobre las Fuerzas Armadas o la quiebra del existente debido a las dinámicas sociales y organizacionales puede conducir a un "proceso por el cual los valores, la ideología y los patrones de conducta militares adquieren una influencia dominante en los asuntos políticos, sociales, económicos e internacionales del Estado"², esto es a la militarización de la sociedad.

El trabajo que sigue analizará brevemente las relaciones cívico-militares en Chile en las Constituciones de 1833, 1925 y 1980. Estos sistemas de organización política formalizan el tipo de respuestas dado por los grupos sociales que llegaron a ser dominantes a las crisis sociales y políticas que las precedieron: la de 1833 al período de la formación del Estado-Nación y los ensayos constitucionales; la de 1925 a la crisis del modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera y los problemas del sistema político parlamentario imperante desde 1891; y la de 1980 a la crisis del modelo de desarrollo de crecimiento hacia dentro, el proyecto de transformación socialista y la ruptura constitucional de septiembre de 1973.

El estudio de las instituciones jurídico-políticas, acompañado de referencias a los patrones de comportamiento político generado entre los actores relevantes, permitirá caracterizar el tipo de relaciones cívico-militares que se estableció o se pretende establecer.

La consideración de la naturaleza y profundidad de los procesos de militarización a que condujeron las crisis sociopolíticas precedentes al establecimiento de las Constituciones servirá para evaluar la propiedad de éstas para lograr un patrón más permanente de relaciones cívico-militares.

Finalmente, el análisis del funcionamiento de las propias estructuras políticas constitucionales y del desarrollo de las Fuerzas Armadas como corporación profesional permitirá hacer luz sobre las tendencias que inciden en la modificación del sistema de relaciones entre civiles y militares.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS COMIENZOS DEL ESTADO NACIONAL

La larga tradición chilena de subordinación militar al poder civil no puede ser comprendida sin referencias al régimen conservador oligárquico establecido después de la guerra civil de 1830 que culminó con la derrota de los grupos liberales

y el establecimiento de una república con fuertes rasgos autoritarios, pero bajo el control civil. Contrariamente a lo sucedido en otras repúblicas latinoamericanas, el período de luchas faccionales y de intervención política de los caudillos militares surgidos de la lucha emancipadora terminó en Chile en forma relativamente rápida: el predominio conservador se institucionalizó en la Constitución de 1833 que estableció una estricta subordinación militar al fortísimo poder del Presidente de la República.

El texto constitucional prescribía la no participación de las Fuerzas Armadas en la política nacional: "La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar" (art. 157); "toda resolución que acordare el Presidente de la República, el Senado o la Cámara de Diputados a presencia o requisición de un ejército, de un general a la frente de fuerza armada, o de alguna reunión de pueblo, que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho, y no puede producir efecto alguno" (art. 158).

El Presidente de la República quedaba premunido de amplios poderes en relación a las Fuerzas Armadas: se le otorgaba la facultad de proveer los empleos militares, procediendo de acuerdo con el Senado para conferir los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío, y demás oficiales superiores del ejército y armada (art. 82 N° 9); el de disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare conveniente (art. 82 N° 16); el de mandar personalmente las fuerzas, con acuerdo del Senado (art. 82 N° 17); y el de declarar la guerra con previa aprobación del Congreso (art. 82 N° 18). En relación al manejo del orden público interno se le otorgaban al Presidente amplísimas facultades para decretar estados de excepción.

Al Congreso, por su parte, se le entregaba la facultad de aprobar o reprobar la declaración de guerra (art. 36 N° 2); la de fijar anualmente, por ley, las fuerzas de mar y de tierra que han de mantenerse en pie tanto en tiempos de paz como de guerra (art. 36 N° 3); la de permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia en él (art. 36 N° 7); la de permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso (art. 36 N° 9); y la de permitir que residan cuerpos del ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, y a diez leguas a su circunferencia (art. 36 N° 7).

La única participación directa de un alto oficial de las FFAA en los órganos creados por la Constitución era la de un general de ejército o armada designado por el Presidente de la República entre los miembros del Consejo de Estado, órgano principalmente consultivo del Presidente.

Este sistema normativo tenía por objeto poner fin a las sucesivas intervenciones de los militares en las luchas de los diversos grupos que pugnaban por la dirección del naciente Estado, acentuadas después de la renuncia de O'Higgins en 1823. No se trataba de la acción de un Ejército profesional, sino más bien del uso que hacían jefes y caudillos militares de su poder en un período en que aún

no se establecía una dirección hegemónica en la república ni, consecuentemente, se consolidaban instituciones políticas. Situaciones similares en otras naciones del continente iban a prolongarse durante el siglo XIX y en algunas hasta el siglo XX.

En Chile después de 1830 los grupos terratenientes encabezados por el ministro Portales se erigieron en poder hegemónico dentro del Estado. El establecimiento de un sistema político con poderes casi absolutos para el Presidente y la subordinación militar al poder civil tuvo expresiones más allá de los textos constitucionales: el poder presidencial fue fortalecido por el control que el gobierno aplicó a las elecciones del Congreso donde por muchos años resultaron siempre elegidas mayorías adictas al Presidente. En relación con el poder militar, Portales dio de baja del Ejército a los oficiales veteranos de la guerra de Independencia y que habían simpatizado con los grupos liberales, a la vez que reorganizó la guardia cívica como verdadero brazo armado de los sectores terratenientes. "La juventud de la clase dirigente formaría la oficialidad de las milicias y el pueblo serviría en ellas como soldado"³. Este contrapoder armado sería instrumental en la neutralización de la influencia política de los militares. No obstante, el poder centralizado en el Presidente iba a ser ejercido durante veinte años por jefes militares: los generales Joaquín Prieto (1831-1841) y Manuel Bulnes (1841-1851), pero no como resultado de la aplicación de fuerza, sino como representantes del poder civil. Se establecía de esta manera un sistema de control civil (subjetivo) de los militares basado en el predominio social de los terratenientes y en un sistema político basado de derecho y de hecho en la institución del Presidente de la República. Este control fue eficaz pues aun cuando las instituciones políticas de la naciente república eran todavía precarias, el nivel de desarrollo profesional de las Fuerzas Armadas era mínimo.

El sistema de relaciones cívico-militares iba a mantenerse casi un siglo, a pesar de los cambios políticos y sociales internos, de la activa política exterior del país y de los cambios en la organización de las Fuerzas Armadas. La alteración del sistema político ocurrida en 1891 y la profesionalización de las FFAA a partir de esa fecha, sin embargo, serán factores que influirán en la irrupción política de los militares en 1924.

El orden autoritario instaurado en los años 30 no estuvo exento de conmociones. Las tensiones provocadas por la emergencia de nuevos grupos sociales se expresaron en el terreno político incluso bajo la forma de luchas armadas, como en 1851 y 1859, pero no dieron por tierra con el marco de subordinación militar al poder civil. Este evolucionó junto con la progresiva liberalización de las instituciones políticas⁴ prevaleciendo la continuidad del poder civil.

La activa política exterior seguida por el país en ese mismo período⁵ lo llevó a tomar parte en varias guerras, con el consiguiente aumento de importancia de sus Fuerzas Armadas. Pero, tampoco la Guerra contra la Confederación Perú-boliviana (1836-1839), ni la Guerra del Pacífico (1879-1883) culminaron con una drástica alteración de las relaciones cívico-militares. El general Manuel Bulnes,

comandante de los ejércitos que derrotaron a la Confederación, fue elegido para la Presidencia de la República en 1841 como sucesor constitucional del general Prieto y en 1881, el general Manuel Baquedano, jefe de las Fuerzas que acababan de conquistar Lima, renunció a su candidatura a la Presidencia que había levantado el Partido Conservador, cuando aún no terminaba la guerra.

La tradición de subordinación castrense no se alteró tampoco con la Guerra Civil de 1891 puesto que las divididas FFAA tomaron los partidos del Presidente —el Ejército— o de la mayoría del Congreso —la Marina— en una lucha cuyo contenido político y económico fue dado por los dirigentes civiles de ambos bandos en pugna. Luego de la victoria de los partidarios del Congreso fue elegido Presidente de la República el Almirante Jorge Montt, quien gobernó dentro del marco de interpretación constitucional que restringía los poderes presidenciales.

El establecimiento de un régimen parlamentario “sui generis” desde 1891 mediante la interpretación de la Constitución que entregaba al Congreso la facultad de aprobar y censurar los ministerios, pero no dotaba al Presidente de la República de atribuciones para disolver el Parlamento, minó una de las bases del sistema de control civil de los militares.

La Guerra Civil de 1891 también marcó el cambio cualitativo en el proceso de profesionalización castrense. La preparación militar durante el siglo XIX había sido descuidada e incluso en eventos bélicos como la Guerra del Pacífico la influencia civil en la conducción militar había sido muy marcada⁶. La derrota del Ejército en la contienda de 1891 permitió la puesta en vigencia de la reforma de la institución bajo la misión prusiana del coronel Emilio Köerner⁷ al tiempo que la influencia británica se hacía sentir en la Marina. Esta profesionalización desarrollada en la última década del siglo pasado y en los primeros años del siglo XX influirá decisivamente en la proyección política de las FFAA durante los años 20 y 30⁸.

SUBORDINACION MILITAR EN LA CONSTITUCION DE 1925

La revolución militar de septiembre de 1924 sepultó el sistema constitucional de 1833 transformado en 1891.

El movimiento castrense se enfrentó a las políticas seguidas por la mayoría parlamentaria, al presionar la aprobación de las leyes sociales, y al sistema de gobierno mismo, al promover un cambio de las normas constitucionales para volver a fortalecer el poder del Presidente de la República. Este quiebre de las instituciones políticas expresaba la crisis más profunda de la dominación oligárquica y del modelo de crecimiento hacia afuera que la sustentaba. La economía de exportación basada en el salitre estaba en franca declinación después del desarrollo del salitre sintético y las formas de dominación socio-políticas no respondían ya a las crecientes demandas de los sectores medios y populares con algún grado de organización y poder en la sociedad chilena de la época. Esta vez, sin embargo,

los militares no sólo toman parte en contiendas entre los civiles, sino que desarrollan un movimiento propio que desplegará su actividad por cerca de un decenio.

La nueva Constitución aprobada en 1925 no iba a poner fin a la militarización de la política chilena. Esta fue controlada sólo en 1932.

La principal reforma a las instituciones políticas contenida en la nueva Carta Fundamental restablecía la separación de los poderes del Presidente y del Congreso, entregando al primero la conducción del gobierno, al dotarlo de la facultad de designar los Ministros de Estado sin la necesidad de aprobación parlamentaria⁹. En lo relativo a las relaciones entre los militares y las autoridades establecidas en la Constitución¹⁰, ésta seguía los mismos preceptos de la de 1833: sus artículos 22 y 23 repetían casi textualmente los textos de los artículos 157 y 158 de 1833, que establecían la obediencia absoluta de la fuerza pública al poder civil, la no deliberación y la nulidad de las resoluciones adoptadas bajo la presión de la fuerza.

Establecía igualmente que “ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir clase alguna de auxilios, sino por medio de las autoridades civiles y por decreto de éstas” (art. 10 N^o 9 inciso 4^o) (art. 150 de la Constitución de 1833).

Al Presidente de la República se le entregaba la autoridad para “la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 71). Estaba premunido de vastos poderes en relación a las Fuerzas Armadas: “disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallare por conveniente” (art. 72 N^o 13), “proveer los... empleos... militares que determinen las leyes, conforme al Estatuto Administrativo, y conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y Armada...” (art. 72 N^o 7), “mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado” (art. 72 N^o 14), “declarar la guerra, previa autorización por ley” (art. 72 N^o 15) y “declarar en estado de asamblea una o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra externa, y en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior” (art. 72 N^o 17). Además podía declarar el estado de sitio en caso de conmoción interior con acuerdo del Congreso o por sí mismo si no se hallare reunido aquél, pero en este caso sólo por un tiempo determinado (art. 72 N^o 17). Finalmente, el Presidente estaba autorizado para excederse en hasta un dos por ciento de las autorizaciones presupuestarias en caso de agresión exterior (art. 72 N^o 10).

Al Congreso le correspondía “fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra” (art. 44 N^o 9), suprimiéndose así la periodicidad de esta ley establecida en la Constitución de 1833; “permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él” (art. 44 N^o 10); “permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su

regreso" (art. 44 N° 11); "aprobar o reprobado la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República" (art. 44 N° 12).

La Constitución establecía la carga pública de servicio militar que debía regularse por ley (art. 10 N° 9 incisos 5° y 6°). Finalmente, la Constitución hacía susceptibles de juicio político a los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación (art. 39 N° 1 d).

El texto constitucional votado a menos de un año de la irrupción castrense en la vida política no fue suficiente para detener el proceso de militarización. El movimiento que se había ido desarrollando en las FFAA desde los primeros años del siglo combinaba la crítica antiparlamentarista con una ideología industrialista. Sus postulados contenían las reivindicaciones corporativas de independencia profesional frente a las influencias del Congreso en las promociones y otros aspectos de la vida interna de las FFAA, y las de desarrollo de la capacidad bélica del país en un período en que los escasos recursos externos hacían más evidente la debilidad de la base industrial como fuente de apertrechamiento de las Fuerzas Armadas.

Una Constitución podía satisfacer las aspiraciones de un Ejecutivo más vigoroso, mas no alteraría el peso relativo de los emergentes, pero aún débiles, sectores industriales frente a la oligarquía en descenso, pero todavía poderosa. Las posibilidades de aplicación por los civiles del proyecto de desarrollo del movimiento militar eran también precarias, más aún si se tiene en cuenta la desconfianza castrense al emergente movimiento popular¹¹.

En esta situación asumió el poder el general Ibáñez (1927-1931), quien puso en práctica una política industrialista —estableciendo protecciones arancelarias e incentivos tributarios—, reorganizó el aparato estatal y amplió el mercado interno, como consecuencia del aumento de la burocracia, de la redistribución del ingreso generada por la aplicación de las leyes sociales y del gasto en obras públicas¹². La aplicación de esa política no logró mejorar la situación económica debido a la gran crisis mundial. En el plano político la gestión gubernamental tuvo un carácter dictatorial que le enajenó los más diversos sectores, los que se unirían en un movimiento civilista que cubrió un amplísimo espectro político.

La reimplantación del régimen de subordinación castrense al poder civil establecido en la Constitución de 1925 no se hizo efectiva sino a fines de 1932. La elección de Arturo Alessandri a la Presidencia de la República, el antiguo reformista de los años 20, significó ahora la reconstitución del civilismo bajo el predominio de la derecha. En el plano de la fuerza organizada no fue despreciable el papel que jugó la Milicia Republicana, cuerpo armado civil de evidente carácter extra-constitucional que aparece como reacción a las intervenciones militares de 1932, una de las cuales había dado origen a la efímera República Socialista¹³.

Las nuevas relaciones cívico-militares adquirieron estabilidad después de 1938

cuando el acceso al poder del Frente Popular, coalición política de centro-izquierda, significó el impulso desde el Estado de una política industrialista que contribuyó a desarrollar una burguesía industrial muy dependiente del aparato estatal, el que actuaría de elemento forjador de un compromiso con sectores medios y obreros urbanos que fortaleció el sistema.

En este contexto de rearticulación del bloque en el poder y de rechazo generalizado a la intervención política de los militares, las FFAA encuentran su perfil institucional en un desarrollo profesional autónomo pero sometido al poder constitucional¹⁴, conformando un sistema de control civil objetivo de los militares.

Si comparamos los procesos de militarización de la política chilena en los albores de la vida independiente con el de los años 1920-1930, encontraremos que ambos se dan en medio de una crisis del sistema político —expresiva de crisis más profundas de articulación de un poder socio-económico dominante—. Pero, mientras la primera es producida por jefes y caudillos de un ejército de incipiente desarrollo profesional, la segunda es producto de un movimiento militar que emerge de una institución profesionalizada con marcados rasgos corporativos. En el primer caso no se había desarrollado un proyecto de gobierno propiamente castrense, en el segundo éste se puso en práctica y sólo su fracaso permitió la vuelta a la subordinación de las FFAA al poder civil.

SEGREGACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

Si se analiza la aplicación de los preceptos constitucionales de 1925 después de 1932 se encuentra que las FFAA quedaron efectivamente supeditadas al Presidente de la República, pero su actividad tendió a quedar sólo muy parcialmente bajo el control democrático, particularmente del que debía efectuar el Congreso Nacional. En la práctica se les crea un espacio para su desarrollo corporativo en el marco del reconocimiento formal de su subordinación a los poderes constitucionales.

En la aplicación de las competencias establecidas en la Constitución, el Congreso delegó en varias oportunidades en el Presidente facultades para alterar regímenes legales de ascenso y promociones, plantas o normas de retiro (v. gr. en 1944, 1948, 1961 y 1971). Un hito significativo en la línea de interpretación restrictiva de los poderes del Congreso se dio en 1966 cuando la Comisión de Defensa del Senado pretendió examinar la conducta de varios oficiales superiores durante la aplicación de regímenes de emergencia previo a prestar su acuerdo para otorgarles el ascenso a grados superiores. El propio Senado finalmente aceptó la posición del Ejecutivo que señalaba que la investigación de la conducta funcionaria de los oficiales correspondía a la Justicia Militar y no al Parlamento, puesto que esto importaría menoscabar el principio de la obediencia absoluta de los institutos armados¹⁵.

En términos más generales, las grandes definiciones de la política de defensa quedaron al margen del debate nacional, con la consiguiente introducción de concepciones que más adelante tendrían efectos disruptivos del sistema. La ley 7.144 de 1942 había creado el Consejo Superior de la Defensa Nacional a fin de "asesorar al Gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional relacionados con la seguridad exterior del país". Este organismo estaba compuesto por los Ministros de Defensa Nacional, de Hacienda y de Relaciones Exteriores y por los Comandantes en Jefe y por los Jefes de los Estados Mayores de las Fuerzas de la Defensa Nacional. En 1960 el Presidente de la República, de acuerdo a facultades delegadas por el Congreso, lo substituyó por el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Decreto con Fuerza de Ley Nº 181 de 23 de marzo) al cual le otorgaba una amplia competencia en todo lo que se refiere a la seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial. Al concepto de defensa nacional se había agregado el de seguridad nacional, que, como veremos más adelante, había llegado a incorporarse a la ideología castrense. El nuevo organismo era presidido por el propio Presidente de la República e integrado por los Ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda y los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, además del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El progresivo desdibujamiento de las distinciones entre seguridad interna y externa es otro fenómeno importante de considerar en el análisis de las relaciones cívico-militares durante el período. Es necesario recordar que en 1927, durante el gobierno del general Ibáñez, se habían unificado los cuerpos de policía existentes en el país en el Cuerpo de Carabineros de Chile. Esta policía militarizada sería desde esa fecha la encargada del orden público interno. Su dependencia jerárquica con el Presidente era a través del Ministerio del Interior. En ello algunos autores han visto el propósito de un contrapeso a las Fuerzas Armadas¹⁶.

La creación de un cuerpo policial de características tan peculiares, y cuya militarización fue haciéndose progresiva durante el período, no fue óbice para que los diversos gobiernos recurrieran en muchos casos a las Fuerzas Armadas para el control del orden interno. El procedimiento legal que se usaría importaba una transgresión de la propia Constitución. De acuerdo a la Carta de 1925 las normas restrictivas de las garantías constitucionales en caso de conmoción interior debían ser aplicadas sólo después de la declaración del estado de sitio por el Congreso y en casos excepcionales, cuando éste no estuviere funcionando, por el Presidente de la República. El Congreso también tenía poderes para dictar una ley especial que facultara al Presidente de la República para restringir la libertad personal y la de imprenta y suspender o restringir el derecho de reunión. Para eludir la aprobación parlamentaria que tales estados de excepción implicaban, los diversos gobiernos usaron la declaración de zonas de emergencia. Esta figura jurídica fue concebida originalmente para colocar bajo jurisdicción militar aquellas partes del territorio nacional señaladas por el Presidente en los casos de ataque exterior, o de invasión o actos de sabotaje contra la seguridad nacional. La extensión extraconstitucional de estas disposiciones a las situaciones de conmoción interna se desarrolló por etapas: en 1947 y 1948 (leyes Nºs. 8837, 8940 y 8960) las zonas

de emergencia fueron establecidas en leyes de facultades especiales dictadas por el Congreso, pero desde fines de 1948. (ley Nº 9261) se empezaron a decretar con independencia de dichas leyes. La ley de Seguridad Interior del Estado (ley Nº 12.927 de 1958) incorporó a las facultades presidenciales la de decretar zonas de emergencia sin necesidad de aprobación previa por el Congreso. Aún más, en 1960 (ley Nº 13.959) se dispuso que las zonas de emergencia serían aplicables a los casos de calamidad pública (como los terremotos). De esta manera el Ejecutivo quedaba con amplias facultades para establecer estados de excepción sin el control parlamentario. En ese marco, las FFAA fueron recurrentemente llamadas a cumplir funciones de policía del orden interno¹⁷.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas fueron dotadas progresivamente de atribuciones para participar institucionalmente en diversos aspectos de la vida nacional: producción de armas y materiales de equipamiento castrense, cartografía, aerofotogrametría, control del tráfico aéreo, marítimo y fluvial, deportes, educación laboral, telecomunicaciones, meteorología, etc.¹⁸. Se trata de una institución que permea las actividades estatales al margen de una dirección civil democrática¹⁹.

El propósito de la reforma constitucional de 1971 fue precisamente reforzar esa corporativización a fin de evitar la influencia del nuevo gobierno. Uno de los requisitos impuestos por el Partido Demócrata Cristiano para votar por Allende en la elección del Congreso Pleno fue la de incorporar a la Constitución una norma más específica sobre el carácter de las FFAA. El texto aprobado señalaba que "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" (art. 22).

El propósito de garantizar el cierre corporativo de los militares en 1971 no puede ser analizado en el vacío: debe tenerse en cuenta, por una parte, que las Fuerzas Armadas habían desarrollado lazos internacionales que les habían significado niveles más altos de organización y profesionalización, y, por otra parte, que la sociedad chilena estaba entrando en un período de aguda polarización como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones y del proyecto socialista para superarlo.

Las FFAA chilenas, al igual que sus congéneres latinoamericanas, habían entrado en un tipo de relación especial con las FFAA norteamericanas. Ya en 1936 los países de la región habían adherido a la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se habían institucionalizado las relaciones político-militares a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de los Pactos de Ayuda Militar estadounidenses. Es así como durante el período que va desde 1950 hasta 1970 las Fuerzas

Armadas chilenas recibieron ayuda militar por un valor total de 172,7 millones de dólares entre 1946 y 1977²⁰ y entre 1950 y 1977 6.883 militares chilenos fueron entrenados bajo el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar de los Estados Unidos²¹. El resultado fue el aumento de los niveles de profesionalización de las FFAA chilenas junto con la transmisión de elementos ideológicos especialmente vinculados al enfrentamiento global con la Unión Soviética. El desarrollo doctrinario de los militares chilenos iba a unir estos elementos con conceptos castrenses con una raíz geopolítica de antigua data en el pensamiento militar chileno para formar su concepción de seguridad nacional²². El rol político que se deriva de esta concepción se iba a proyectar en la arena política en el momento en que la sociedad sufría una nueva crisis hegemónica.

Los intentos del gobierno de poner en práctica un proyecto socialista provocaron la polarización social y se encontraron con una resistencia que llegó al enfrentamiento. La insurrección de la derecha —y de las fuerzas del centro que le habían quedado supeditadas estratégicamente— condujo al golpe de estado de septiembre de 1973.

El término del sistema de control civil objetivo de las Fuerzas Armadas fue producido por la dinámica social desatada en el país unida al particular tipo de desarrollo castrense segregado del mundo civil.

GOBIERNO DE LAS FFAA Y MILITARIZACION

Las relaciones entre civiles y militares durante el régimen surgido en 1973 no han sido de subordinación castrense, sino de afirmación de la supremacía militar dentro de la organización política. El Acta de Constitución de la Junta de Gobierno (Decreto Ley N° 1 de 11 de septiembre de 1973) asignó a las Fuerzas Armadas un rol supraconstitucional al señalar que “la Fuerza Pública representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa en su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural”, imponiéndose el compromiso de “restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada”. En consecuencia, la Junta de Gobierno, compuesta por los Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros asumió los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo (art. 1° del Decreto Ley N° 257 de 17 de junio de 1974). Sólo se mantuvo el antiguo Poder Judicial, que en la práctica, tanto por la acción del gobierno como por su autolimitación, dejó de ser un poder del Estado en el sentido constitucional²³.

Este cambio del papel de las instituciones castrenses dentro del sistema político chileno ha ido adquiriendo permanencia debido a factores de militarización vinculados con el nuevo proyecto socio-económico interno, con el desarrollo profesional de las propias Fuerzas Armadas y con las condiciones político-militares internacionales en América Latina.

El quiebre del régimen constitucional de 1925 y del sistema de relaciones cívico-militares de subordinación de las FFAA al poder civil se dio en el contexto de una crisis hegemónica y de una crisis del modelo de desarrollo nacional. Las FFAA en 1973, a diferencia de 1925, no tenían formulado un proyecto alternativo, sino que reaccionaron contra un movimiento y contra un gobierno que percibían como contrarios a su concepción de seguridad nacional. La "extirpación" del proyecto socialista y de las fuerzas que lo impulsaban requirió la destrucción de las formas políticas del Estado de compromiso y la desarticulación de sus soportes sociales²⁴. En esa situación cobraba sentido para los militares la adopción del proyecto de desarrollo de los sectores ligados al capital financiero que basados en una ideología liberal se proponían insertar a la economía chilena en la corriente transnacional. El dinamismo del nuevo modelo estaría dado por sus relaciones con el mercado internacional y no ya por el mercado interno²⁵. Este nuevo proyecto supone una profunda transformación no sólo del Estado y de la economía sino que de la sociedad chilena, para lo cual se hace necesario un uso más permanente y sistemático de la fuerza²⁶. La unión de las concepciones castrenses de la seguridad nacional con el proyecto de transnacionalización en este rediseño de la sociedad es el primer factor de refuerzo de la militarización²⁷.

El proceso de profesionalización inducido en la post-guerra por el contacto con las FFAA norteamericanas produjo cambios no sólo en las formas de organización de las FFAA latinoamericanas y de las chilenas en particular, sino que implicó cambios cualitativos en la demanda de armas. Durante los años 50 dichas demandas fueron satisfechas principalmente a través de la transferencia de material excedente de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea; durante los años 60, el énfasis en la seguridad interna puesto por Washington llevó a la transferencia de material bélico antisubversivo. Sin embargo, a mediados de ese decenio se empezó a producir una ruptura entre los objetivos de EEUU y las demandas de equipamiento de varias Fuerzas Armadas latinoamericanas, las que muchas veces contrariando la política de transferencia de armas de Washington empiezan a adquirir armamentos sofisticados de uso externo. El énfasis en la seguridad interna no había hecho olvidar sus preocupaciones de defensa externa a las FFAA latinoamericanas y sus concepciones de seguridad nacional integraron ambas dimensiones. Los nuevos niveles de profesionalización alcanzados se convierten así en factor de demanda de armamentos más sofisticados, y de los recursos para obtenerlos. Estas demandas, surgidas del desarrollo institucional, se han convertido en el segundo factor de militarización.

El nuevo carácter de la transferencia de armas hacia América Latina sólo fue posible en el contexto político y militar internacional de descongelamiento de la política de bloques y de diversificación de proveedores y en medio de la declinación de los lazos interamericanos. En estas condiciones internacionales y en un continente con establecimientos militares de creciente poder y las más de las veces en el gobierno, han resurgido viejos conflictos interestatales. El recurso de diversos países de la región al armamentismo como respuesta a los conflictos potenciales ha llegado a ser un tercer factor de reforzamiento del proceso de militarización²⁸.

Los factores de militarización que se han enunciado sumariamente son más permanentes que aquellos expresados en períodos anteriores. Por una parte, el proyecto de inserción de la economía chilena en el mundo transnacional supone una alteración tan profunda de las relaciones sociales que la presencia activa de las Fuerzas Armadas en el sistema político aparece como un factor *sine qua non* de su permanencia. Por otra parte, el logro de nuevos niveles de profesionalización, comunes a varias de las FFAA de América Latina, y la dinámica armamentista que se empieza a tener vigencia en la política internacional de la región son factores que facilitan la presencia activa de la corporación militar en los asuntos de Estado. Ello se expresa en el intento de crear una estructura jurídico-política, como la Constitución de 1980, que realza la influencia dominante en los asuntos políticos, sociales, económicos e internacionales del Estado de los valores, la ideología y los patrones de conducta castrenses.

LA CONSTITUCION DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La Constitución de 1980 prevé su vigencia integral sólo para 1989-1990. De manera que el papel que asigna a las FFAA dicho ordenamiento jurídico está sujeto a la eventualidad del proyecto de institucionalización que debería seguir al actual régimen militar que es considerado como transitorio. Su estudio con todo es iluminador del nuevo tipo de relaciones cívico-militares que caracterizaría al nuevo régimen: el establecimiento de un poder de seguridad tutelar de una serie de valores considerados fundamentales y de las formas de organización política que la propia constitución establece. Este poder de seguridad materializaría la subordinación de los civiles a los valores y patrones castrenses que modelarían la organización y la vida política del país. Nuestro análisis se referirá a la definición y alcance que la Constitución hace de tales valores y a las formas constitucionales que crea para mantenerlos.

a) **La Seguridad Nacional como concepto eje.** La Constitución no define propiamente el concepto de "seguridad nacional" y en varias ocasiones utiliza términos afines tales como "seguridad del Estado", "seguridad de la Nación" y otros. Les daremos un significado equivalente aun cuando una interpretación jurídico-constitucional más fina puede aportar contenidos y matices significativos²⁹.

El texto constitucional la establece como una de las bases de la institucionalidad señalando en su artículo 1º que es deber del Estado resguardar la seguridad nacional. Esta ubicación en el texto de la Carta demuestra la importancia que se le asigna dentro del ordenamiento normativo que se propone ir poniendo en vigencia. Esto resulta reforzado pues el capítulo sobre "Bases de la Institucionalidad" (I) —al igual que aquellos sobre el "Tribunal Constitucional" (VII), sobre "Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública" (X) y sobre "Consejo de Seguridad Nacional" (XI)— requiere para ser modificado la aprobación de dos Congresos consecutivos con mayorías calificadas (art. 118), lo que prácticamente lo hace inmodificable.

Más allá de esta obligación genérica del Estado, la seguridad nacional aparece como un deber de los ciudadanos, como límite a varios derechos consagrados en el texto constitucional y como causal de estados de excepción a derechos ciudadanos.

El deber de “contribuir a preservar la seguridad nacional” es una obligación ciudadana junto con el de “honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar... los valores esenciales de la tradición chilena” (art. 22 inciso 2º), de manera que no sólo el Estado, sino cada uno de los chilenos, está constitucionalmente obligado a conservarla. De aquí deriva la obligación del servicio militar (art. 22 Nº 3).

Por otra parte, el texto constitucional ha establecido una serie de limitaciones a los derechos que asegura. La seguridad nacional es fuente de numerosas de esas limitaciones como a la libertad de enseñanza (art. 19 Nº 11 inc. 2º)³⁰, a la libertad de asociación (art. 19, Nº 15, inc. 4º)³¹, a la libertad de trabajo (art. 19 Nº 16 inc. 3º)³², al derecho de huelga (art. 19 Nº 16 inc. final)³³, al derecho a desarrollar cualquier actividad económica (art. 19 Nº 21 inc. 1º)³⁴, al derecho de propiedad pues ha sido incluida como elemento de su función social (art. 19 Nº 24 inc. 2º)³⁵, y como limitación específica a la propiedad minera (art. 19 Nº 24 inc. 10º)³⁶, al derecho de autor y a la propiedad industrial (art. 19 Nº 25 inc. 4º)³⁷.

Finalmente varios de los estados de excepción constitucional, que consagran severas limitaciones a los derechos ciudadanos³⁸, tienen como causal peligros para la seguridad nacional. Estos pueden ser casos de amenaza calificada como el de “guerra externa” que permite la declaración del “estado de asamblea” (art. 40 Nº 1) o la “guerra interna o conmoción interna” que puede dar origen al “estado de sitio” (art. 40 Nº 2), aunque la constitución también contempla el “estado de emergencia, en casos de grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo” (art. 40 Nº 3).

b) **El Poder de Seguridad.** En el nuevo esquema constitucional, la definición operativa del concepto de seguridad nacional va a recaer principalmente en las Fuerzas Armadas. Estas FFAA, como se explicará a continuación, son concebidas con un alto grado de autonomía que proviene del estatuto corporativo que la Constitución les asigna y les permite adquirir efectivamente el carácter de autoridad tutelar del ordenamiento institucional.

El punto de partida de la compleja mecánica constitucional que establece la autonomía de las FFAA se encuentra en la concepción de soberanía de la Carta Fundamental. Esta, de acuerdo al texto del artículo 5º, “reside esencialmente en la Nación” y “su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y también, por las autoridades que esta Constitución establece...”³⁹.

Sólo en algunos casos el pueblo ejerce la soberanía, ya sea directamente a tra-

vés del plebiscito o mediante sus mandatarios elegidos por elecciones periódicas. En otros, la propia Constitución entrega directamente su ejercicio a ciertas autoridades, como la obligación de garantizar “el orden institucional de la República” que la Carta Fundamental asigna a las Fuerzas Armadas y Carabineros. Esta tutela del funcionamiento del sistema es atribuida a instituciones dotadas de una autonomía casi absoluta respecto de las otras autoridades establecidas en la Constitución.

c) **El Estatuto de las FFAA.** El artículo 90 señala que “las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (inciso 2º) y agrega que “Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República” (inciso 3º parte final). La función de defensa es eminentemente profesional; la preservación de la seguridad nacional, dado el contenido que dicho concepto ha adquirido en la doctrina castrense chilena⁴⁰, trasciende los parámetros profesionales tradicionales para adentrarse en aspectos de la organización social, económica y política interna; y, finalmente, la garantía del orden institucional de la República, tiene un evidente carácter de supervigilancia política sobre el funcionamiento del sistema constitucional.

El estatuto constitucional establece que “las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (art. 90 inciso 4º). Este profesionalismo es asegurado por las normas sobre ingreso a las Fuerzas Armadas y Carabineros (art. 91) y las relativas a nombramientos, ascensos y retiros de sus oficiales (art. 94).

La jerarquización y disciplina llega hasta una limitación del derecho de defensa jurídica, pues para “los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos” (art. 19 N° 3).

La jerarquización, obediencia y no deliberación, valores característicos de una tradición militar profesional que había sido muy desarrollada en las FFAA chilenas, se transformarían en el instrumento que, evitando la politización de las instituciones castrenses y su eventual fragmentación, permitiría a sus Altos Mandos y, más específicamente, a sus Comandantes en Jefe el ejercicio del poder de tutela que la Constitución asigna a las FFAA. La semi-autarquía corporativa, que sirve de base de este poder político eminente, se asegura por la severa limitación que el Presidente de la República, autoridad política de generación democrática, tendría para designar a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y al General Director de Carabineros que “serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados

para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo” (art. 93 inciso 1º) agregando que sólo “en casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso” (art. 93 inciso 2º). Si tiene en cuenta que la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional son precisamente los Comandantes en Jefe de las FFAA y el General Director de Carabineros se puede apreciar lo excepcionalísimo que puede ser la aplicación de este mecanismo y la imposibilidad de usarlo frente a una acción concertada de los cuatro Comandantes en Jefe.

De esta manera se configura un “profesionalismo desvirtuado”⁴¹ en el que la antigua tradición de profesionalización que constituyó durante el período de vigencia de la Constitución de 1925 el sostén de la subordinación de los militares al poder civil, se transformará en el punto de apoyo de la subordinación de la sociedad y de sus instituciones a los patrones castrenses tales como sean entendidos por sus Comandantes en Jefe.

d) **El Consejo de Seguridad Nacional.** El canal establecido por la Constitución para que se manifieste la voluntad de los Comandantes en Jefe es el Consejo de Seguridad Nacional (capítulo XI). Este órgano está integrado además por el Presidente de la República, que lo preside, y por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema (art. 95 inc. 1º). Para sesionar requiere de la mayoría absoluta de sus miembros de manera que necesita de la presencia de al menos uno de los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas o del General Director de Carabineros, además de sus tres integrantes civiles (art. 95 inc. 3º).

Su principal atribución es la de “representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional” (art. 96 letra b). Estos acuerdos u opiniones podrán ser públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo (art. 96 inciso 2º).

Esta amplísima facultad tutelar del Consejo está acompañada de la de asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite (art. 96 letra a); de la de informar, previamente, respecto de las materias que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 96 letra b y art. 60 N° 14); de la de recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado (art. 96 letra d), además de otras atribuciones que la Constitución le encomienda (art. 96 letra e). Entre éstas está la de prestar su acuerdo al Presidente de la República para que decrete el estado de asamblea, el estado de sitio, mientras pende la aprobación por el Congreso, el estado de emergencia y el estado de catástrofe, lo que hace depender la puesta en vigencia de los estados de excepción constitucional del acuerdo de las FFAA, salvo el caso del estado de sitio que debe ser

aprobado por el Congreso (art. 40). También el Consejo debe calificar la existencia de peligro de guerra a fin de que el Banco Central, institución autónoma dentro del ordenamiento constitucional, pueda obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas (art. 98 inc. 3º).

El Consejo debe elegir a “un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años”, como senadores por un período de ocho años (art. 45 inciso 3º letra d). Además debe designar a dos de los siete abogados que integran el Tribunal Constitucional (art. 81 letra c), órgano jurídico de control constitucional del sistema.

Con las atribuciones señaladas, el Consejo de Seguridad Nacional, constituido mayoritariamente por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros, puede llegar a intervenir en cualquier materia de orden político y de gobierno.

e) **Las FFAA y los otros poderes del Estado.** El estatuto de las relaciones de estas Fuerzas Armadas con las demás autoridades establecidas en la Constitución fortalece su gran autonomía y su poder independiente.

Si bien el Presidente de la República está dotado de una autoridad que “se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 24 inc. 2º) y su poder ha sido fortalecido frente al Congreso Nacional, las normas del texto lo sujetan a un acuerdo con los Comandantes en Jefe de las FFAA y el General Director de Carabineros: ya se señaló que el Consejo de Seguridad Nacional debe prestar su acuerdo para el establecimiento de casi todos los estados de excepción constitucional, que puede informar previamente sobre las materias de ley que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que puede representarle —como a cualquiera autoridad establecida por la Constitución— su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional. Además, sus atribuciones respecto a designaciones y remociones en las FFAA y Carabineros son limitadas (art. 32 Nº 18), su facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las debe ceñirse a las necesidades de la seguridad nacional (art. 32 Nº 19), para declarar la guerra, además de la autorización previa por ley, debe oír al Consejo de Seguridad Nacional (art. 32 Nº 21).

El Congreso Nacional conserva la atribución de someter a juicio político a “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” (art. 48 Nº 2 letra d y art. 49 Nº 1)⁴² y le corresponde fijar “las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él”

(art. 60 N° 13) así como autorizar “la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República” (art. 60 N° 15). Sin embargo, además de la limitación que surge del derecho de representación del Consejo de Seguridad Nacional, uno de sus cuerpos, el Senado, ha perdido la atribución de pronunciarse sobre los ascensos de oficiales a los grados superiores de las Fuerzas Armadas. Además los parlamentarios están sujetos a la causal de inhabilidad sobreviniente por la cual cesará “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” (art. 57 inc. 5º).

Finalmente, la Corte Suprema ve limitada su superintendencia directiva, correccional y económica sobre los tribunales militares de tiempo de guerra (art. 79 inc. 1º), así como también está sujeta al derecho de representación del Consejo de Seguridad Nacional.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros además tienen una presencia directa en el gobierno regional mediante representantes en los Consejos regionales de desarrollo (art. 101), y a través de esos consejos participan en la designación de los alcaldes encargados de la administración comunal (art. 108).

El sistema constitucional que se pretende poner en plena vigencia a fines del actual decenio revierte la tradición de subordinación militar al poder civil y entrega a las Fuerzas Armadas y Carabineros un papel político de supervigilancia de las bases institucionales con las que se fundaría el nuevo régimen constitucional.

PROFESIONALISMO, CORPORATIVIZACION Y RELACIONES CIVICO-MILITARES

El examen de las Constituciones de 1833, 1925 y 1980 ha mostrado tres respuestas jurídico-constitucionales diferentes que se han dado en el país a las crisis del sistema de relaciones de poder y a la irrupción consecuente de las Fuerzas Armadas en el plano de la acción política cotidiana. En los 1830 se hizo frente a las dificultades para estructurar políticamente el nuevo Estado Nacional; en los 1920 y 1930 se encaró la crisis del modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera y del sistema parlamentario sui generis de gobierno; y en los 1980 se ha enfrentado la crisis del modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro, los proyectos por superarlo y el prolongado período de gobierno militar subsecuente.

El funcionamiento de los sistemas jurídico-constitucionales de 1833 y 1925 no fue automático, sino que se logró cuando se hizo efectivo el predominio en el nivel político de grupos sociales con capacidad para ejercer un poder hegemónico dentro de la sociedad: los terratenientes a comienzos del siglo pasado y la alianza mesocrática desde los 1930. La continuidad del sistema se obtuvo por la fluidez

para incorporar a los sectores sociales emergentes durante un siglo y medio de desarrollo político-institucional progresivamente inclusivo, aunque no exento de quiebres. El problema de la respuesta diseñada en 1980 para fines del decenio radica en su pretensión de continuar con el período de exclusión de importantes sectores nacionales que ha caracterizado al modelo socio-económico en implantación y que requerirá la creación de un poder tutelar del nuevo orden constitucional entregado a las Fuerzas Armadas.

Los sistemas de relaciones cívico-militares establecidos en los tres ordenamientos constitucionales han tenido en cuenta Fuerzas Armadas con muy distintos niveles de profesionalización: a comienzos del siglo XIX se trataba de Fuerzas Armadas con un incipiente desarrollo profesional que prácticamente fueron reconstituidas por los forjadores del régimen político de 1833; en los comienzos del siglo XX se había desarrollado un alto grado de profesionalización e identidad corporativa de los institutos castrenses, de manera que su intervención en la política nacional durante los 20 y los 30 sólo finalizó después que la fracasada gestión política del período puso en peligro su continuidad como corporación; en los años 70 se trata de Fuerzas Armadas no sólo con niveles de profesionalización muy desarrollados, sino que también con un concepto del quehacer corporativo que las lleva a preocuparse de todos los ámbitos de acción relevante en la vida nacional.

La diversidad de las situaciones de origen y de los niveles de desarrollo profesional de las FFAA han dado origen a distintos sistemas de relaciones cívico-militares. El de 1833 que puede ser calificado de control civil subjetivo, basado en el predominio socio-político de los terratenientes y en la primacía constitucional y práctica del Presidente de la República; el de 1925 de control civil objetivo que sujeta a las FFAA a un sistema político inclusivo de las principales fuerzas sociales del país en el período, mediante la creación de un ámbito de acción profesional propio; el propuesto para fines de siglo que supone un papel fundamental para las FFAA en un esquema constitucional que subordina y limita la acción de las fuerzas socio-políticas del país.

La puesta en práctica de los sistemas de relaciones cívico-militares ha permitido el desarrollo de una tradición de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil vigente hasta 1973 y de un sentido corporativo y profesional que ha ido cambiando a través de los distintos períodos. La tradición de subordinación al poder civil creada a comienzos del siglo XIX funciona hasta 1924 a pesar de que la institución de la Presidencia de la República había dejado de ser predominante en el sistema político chileno en 1891. Fue esa tradición de subordinación la que permitió el desarrollo profesional de fines del siglo pasado y comienzos del siglo XX sin los riesgos de intervención en el sistema político. Cuando el sistema entró en crisis, las FFAA intervinieron en la política por un período de casi diez años. El retorno a los cuarteles y la puesta en vigencia efectiva del sistema constitucional de 1925 en 1932 permitió volver a tomar la tradición de subordinación al poder civil, ahora con una fórmula de un amplio espacio para el desarrollo corporativo. La vida castrense segregada del mundo civil, no obstante, per-

mitió el desarrollo de nociones como la de seguridad en versiones que resultaron antitéticas con los valores democráticos del sistema constitucional y que se manifestaron en plenitud con posterioridad a 1973. Durante el régimen militar subordinación y profesionalismo han permitido evitar la politización de los institutos castrenses y han permitido el control de los Altos Mandos y particularmente de sus Comandantes en Jefe sobre la corporación. Este "profesionalismo desvirtuado" es el que se institucionaliza en la fórmula del poder tutelar militar de la Constitución de 1980.

El breve análisis histórico realizado permite concluir que la reimplantación de un sistema de relaciones cívico-militares que subordine las FFAA al poder civil requiere la recomposición del sistema político en armonía con las fuerzas sociales mayoritarias del país, pero también implica tener en cuenta unas Fuerzas Armadas con peculiares concepciones de su papel corporativo. De ahí que las fórmulas del control civil objetivo no parecen ser suficientes para restablecer la tradición de subordinación al poder civil, sino que sea preciso buscar fórmulas de control civil subjetivo como la adhesión a los principios constitucionales democráticos y un control más estrecho de los órganos del Estado de directa legitimidad democrática. De esta manera se podría evitar que el desarrollo profesional cada vez más elevado que requieren las funciones de defensa externa no genere una segregación corporativa que eventualmente vuelva a ampliar sus ámbitos de acción sobre la sociedad.

NOTAS:

- 1 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Vintage Books, Nueva York, 1957, pp. 80 y ss.
- 2 Es la definición de militarización del Grupo de Trabajo sobre Militarismo del Consejo Mundial de Iglesias. Ver Ulrich Albrecht, "Militarism and Underdevelopment", trabajo presentado al Taller-Conferencia sobre "Militarismo y Desarme en el Tercer Mundo", Institute of Development Studies at the University of Sussex, Inglaterra, abril de 1979, p. 4.
- 3 Alberto Edwards, *La organización política de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago, segunda edición, 1955, p. 111.
- 4 Tomás Moulian y Carlos Portales, "¿Crisis de la Democracia?", Mensaje, noviembre de 1978, Santiago, pp. 720-721.
- 5 Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905*. University of California Press, Berkeley, California, 1974.
- 6 Cabe recordar la influencia decisiva que en la conducción estratégica de la Guerra del Pacífico tuvieron los Ministros de Guerra civiles Rafael Sotomayor y José Francisco Vergara.
- 7 Frederic Nunn, "Emil Köerner and the prussianization of the Chilean Army: Origins, process and consequences, 1885-1920" *Hispanic American Historical Review*, mayo de 1970.
- 8 Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Santiago, 1980.
- 9 Alejandro Silva Bascañán, *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1925 I*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963, pp. 49-63.
- 10 *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1925 II*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963, pp. 339 - 360.
- 11 Genaro Arriagada, *El pensamiento político de los militares*, Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CISEC), Santiago, 1981, pp. 71-107.
- 12 Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *op. cit.*, pp. 66-67.
- 13 Alejandro Silva Bascañán, *op. cit.*, II, pp. 351-352.
- 14 Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *op. cit.*, pp. 71-84.
- 15 Carmen Undurraga M. y Arturo Frei B., *Bases Constitucionales de la Fuerza Pública*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1967, pp. 70-84.
- 16 Alain Joxé, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno*, Editorial Universitaria, Santiago, 1970.
- 17 Carmen Undurraga M. y Arturo Frei B., *op. cit.*, pp. 167-185.
- 18 Ver el trabajo de Augusto Varas en este volumen.
- 19 Ver: Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *op. cit.*
- 20 U.S. Agency for International Development, *Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Obligations and Loan Authorizations July 1945-September 1977*, A.I.D., Washington, D. C., 1978, p. 43.
- 21 U.S. Department of Defense, Security Assistance Agency, *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts*, Data Management Division, Comptroller, DSAA, 1977, p. 32.

- 22 Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, op. cit., pp. 103-119.
- 23 Sobre el Poder Judicial ver: Felipe Adelman, "Estado de Derecho en Chile" y Pedro Méndez Fetter, "Crisis de confianza en la Justicia", Mensaje, noviembre de 1979, Santiago, pp. 716-728.
- 24 Sobre los mecanismos del Estado de compromiso ver Aníbal Pinto, "Desarrollo económico y relaciones sociales" en Aníbal Pinto et. al. Chile Hoy, Siglo XXI Editores, S.A., México - Editorial Universitaria, Santiago, 3ª Edición, 1971, pp. 5-24.
- 25 Ver Alejandro Foxley, "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1970-1978" en Colección Estudios Cieplan N° 4, noviembre de 1980, pp. 5-37 y otros trabajos en esa colección.
- 26 Sobre el carácter de las transformaciones y los efectos de las políticas aplicadas por el régimen militar ver los trabajos presentados en la Conferencia "Seis años de Gobierno Militar en Chile" organizada en el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center of Scholars de la Smithsonian Institution, Washington D.C. en mayo de 1980 y publicados en su serie Working Papers, N°s 66 a 72 y 74 a 76.
- 27 Guillermo O'Donnell, "Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina" en Norbert Lechner, ed., Estado y Política en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 199-235.
- 28 Augusto Varas, Carlos Portales y Felipe Agüero, "The National and International Dynamics of South American Armamentism", Current Research on Peace and Violence, N° 1, pp. 1-23, Tampere Peace Research Institute, Tampere, Finlandia.
- 29 El concepto de seguridad nacional no aparecía en la Constitución de 1925. La noción más restringida de seguridad pública era el fundamento de limitaciones que deberían ser establecidas mediante ley a la libertad de trabajo e industria y el concepto de orden público limitaba la libertad de cultos. La restricción de las garantías constitucionales debido a estados de emergencia era cuidadosamente reglada por el constituyente y no existía una noción más amplia que pudiera servir de fundamento para su aplicación.
- 30 "La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional" (el subrayado es mío).
- 31 "Prohíbese las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado".
- 32 "Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así"...
- 33 "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..." (el subrayado es mío).
- 34 "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" (el subrayado es mío).
- 35 "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 salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental" (el subrayado es mío).
- 36 "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 existente 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". (Los subrayados son míos).

- 37 "Será aplicable a la propiedad de las creaciones intelectuales y artísticas y a la propiedad industrial lo prescrito en los incisos segundo... del número anterior". (Esto es la función social de la propiedad que comprende la seguridad nacional).
- 38 Esto aparece claro de la lectura del párrafo sobre "Estado de excepción constitucional" compuesto por los artículos 39 a 41 del texto de la Constitución. Ver también: Francisco Cumplido, "El Estado de Derecho en la Constitución de 1980", Documento del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Mayo de 1981.
- 39 El subrayado es mío.
- 40 Sobre el contenido del concepto de la seguridad nacional en la doctrina castrense chilena ver Genaro Arriagada, op. cit.; Augusto Varas y Felipe Agüero, "El desarrollo doctrinario de las Fuerzas Armadas chilenas", Documento de Trabajo FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, 1979; Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, op. cit.
- 41 El concepto ha sido propuesto por Genaro Arriagada al estudiar la evolución del marco institucional de las FFAA chilenas.

