

# ESTADO Y FUERZAS ARMADAS

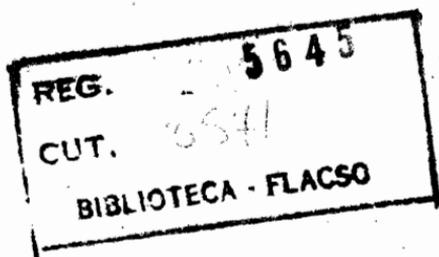
hugo frühling  
carlos portales  
augusto varas



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

<b>SELECCION DE TEXTOS JURIDICOS</b>	83
<b>I. Militares y Régimen Político</b>	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	
<b>II. Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas</b>	122
<b>III. Militares y Justicia</b>	124
<b>IV. Atribuciones No Militares de las Fuerzas Armadas</b>	127
<b>REFERENCIAS LEGALES</b>	135
<b>I. Militares y Régimen Político</b>	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	
<b>II. Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas</b>	161
<b>III. Militares y Justicia</b>	169
<b>IV. Atribuciones No Militares de las Fuerzas Armadas</b>	174
<b>V. Estatutos de Excepción de los Militares</b>	184
<b>VI. Normas sobre Reclutamiento</b>	190

## FUERZAS ARMADAS, ORDEN INTERNO Y DERECHOS HUMANOS

Hugo Frühling

Ningún conocedor de las funciones propias de las Fuerzas Armadas ignora que éstas cumplen —y no sólo en Chile— dos roles definidos y fundamentales que por supuesto no excluyen diversos otros: el primero puede describirse como el de la mantención de la soberanía externa del Estado, o sea, la defensa del Estado-Nación en el contexto del sistema internacional. El segundo, siguiendo la conceptualización tradicional, consiste en la conservación de la soberanía interna del Estado, o sea, en la preservación de la forma del Estado ante posibles sucesos internos que pudieran alterar el orden jurídico vigente.

Desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas, la distinción entre soberanía externa e interna es propia del establecimiento del Estado burgués y de la extensión de los derechos ciudadanos. En la Francia absolutista de Luis XIV el ejército dependía del monarca y constituía su instrumento de poder en lo nacional y lo internacional<sup>1</sup>. Es con el reconocimiento progresivo de los derechos del ciudadano que las Fuerzas Armadas se integran jurídicamente al Estado y que su función se distingue con mayor precisión de la propia de la fuerza pública destinada a la conservación del orden interno. Esta mayor integración jurídica al Estado supone una atenuación del fuero militar como corolario indispensable del principio de igualdad ante la ley que restringe progresivamente los estatutos particulares de las diversas corporaciones y por lo mismo las acercan a la vida social<sup>2</sup>.

En segundo lugar, decíamos que los militares pasan a tener un rol más restringido en la conservación del orden público. Ello proviene del respeto creciente a la calidad de ciudadano que exige métodos específicos y organizaciones especializadas para conservarlo. La intervención de los militares en resguardo de la estabilidad del Estado pasa a ser esporádica y sólo en casos de emergencia constitucional.

Estas afirmaciones de carácter muy general y que dan cuenta de cambios que históricamente se producen en el rol militar a partir de la extensión de los derechos ciudadanos se traen a colación para ilustrar la relación existente entre la definición del rol específico de las Fuerzas Armadas y el tipo de Estado en que se encuentran insertas. En sociedades donde la soberanía interior y exterior pasan a identificarse, la potestad del Estado en los diversos aspectos de la vida social se ejerce de la misma manera, y son los militares los que toman a su cargo en forma principal la defensa exterior y la preservación del orden interno. La experiencia sugiere que cuando la conservación del orden público se militariza, las garantías del individuo y de la sociedad civil en su conjunto, se ven afectadas. Esta modalidad de conservación del orden interno con directa participación militar,

tiende a producirse allí donde el Estado es débil, donde las fuerzas sociales que la sustentan requieren de dosis crecientes de fuerza para sostenerlo.

Desde el punto de vista de la normativa legal, es posible sostener que en Chile la legislación le otorga a los militares creciente participación en la mantención del orden público interno desde que se comienza a aplicar plenamente la Constitución de 1925. Esta mayor participación es el fruto de una situación social y política conflictiva ante la cual los gobiernos recurren a instrumentos legales de carácter extraordinario que no se encontraban consultados en dicha Constitución.

Este proceso que mencionamos, es el producto de la entrega de atribuciones al Presidente de la República en materia de libertades públicas que éste puede ejercer sin necesidad de autorización previa por parte del Congreso. El uso de estas atribuciones —derivadas del llamado estado de emergencia— para mantener el orden público interno, liga de hecho las dificultades para mantener el consenso político interno con las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas en la mantención de ese orden.

El aumento de la participación de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de la soberanía interna del Estado se consolida mediante normas legales y una práctica de hecho que obedece en lo esencial a la intención de evitar el aumento de la influencia de partidos de Izquierda. Ello, más allá que su propósito original haya sido la contención del nazismo. De esta misma realidad política deriva el ambiente ideológico propicio para recibir al interior de los cuerpos armados una concepción de la Seguridad Nacional muy distinta de la defensa nacional que primaba con anterioridad. Esta nueva doctrina definitoria del rol de las Fuerzas Armadas en la sociedad, también se expresa en algunas normas jurídicas. De esta manera, todo parece confluír hacia un similar: la consagración de las Fuerzas Armadas como garantes principales de la subsistencia del orden político frente a una posible subversión interna.

Esta aceptación a nivel del Estado de que las Fuerzas Armadas deben jugar un rol en la preservación del orden político no surge, pues, en los días previos al Golpe de Estado de 1973. Se había asentado progresivamente en las conciencias, transformando ciertamente la concepción original respecto del papel de las instituciones castrenses que se había hecho carne en la Constitución de 1925.

Lo que decimos no significa, por cierto, que el rol de las Fuerzas Armadas a partir de la instauración del Estado autoritario constituya una mera prolongación del que éstas tuvieron durante la vigencia del Estado liberal-democrático. Si durante las últimas décadas de existencia de éste los institutos armados pasan a cumplir esporádicamente con funciones de orden interno, a partir de 1973 tal función es permanente. La preservación del orden interno pasa a ser una función netamente militar con obvias y lamentables consecuencias para la vigencia de los Derechos Humanos<sup>3</sup>.

## LA RESTRICCIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925

La Constitución de 1925 fijaba marcos muy estrechos para el uso de atribuciones extraordinarias destinadas a afrontar situaciones difíciles para el Estado. En ese sentido era heredera de la progresiva limitación a las facultades presidenciales que culminara con la reforma constitucional de 1874.

Tres son las instituciones jurídicas destinadas a enfrentar situaciones extraordinarias para la integridad territorial o la estabilidad del Estado: el llamado Estado de Asamblea, el Estado de Sitio y la Ley de Facultades Especiales. De éstas, sólo el Estado de Sitio y la Ley de Facultades Especiales otorgan atribuciones a la autoridad restrictivas de las garantías constitucionales cuando se producen hechos internos. En efecto, el Estado de Asamblea puede ser declarado sólo en caso de guerra externa. Su efecto más típico, reglamentado por el Código de Justicia Militar, es la cesación de competencia de los tribunales militares de tiempo de paz y su reemplazo por los tribunales militares de tiempo de guerra.

El caso del Estado de Sitio y del de emergencia es diferente: el Estado de Sitio puede declararse por conmoción interior o en caso de ataque exterior. Vale decir, procede también en situaciones que alteran el orden interno. Algo similar sucede con la Ley de Facultades Especiales, que de acuerdo al N° 13 del artículo 44 de la Constitución, procede "cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior". Los supuestos de procedencia de la Ley de Facultades Especiales, son también hechos que dicen relación con la seguridad exterior o interna del Estado.

En caso de ataque exterior, la declaración de Estado de Sitio "en uno o varios puntos de la República" constituye una facultad especial del Presidente, facultad que además era exclusiva. No sucedía lo mismo en el caso en que el Estado de Sitio se fundamentara en una conmoción interior. En dicho caso era declarado por el Congreso, a menos que éste no se encontrare reunido. Si el Congreso se encontraba en receso, el Presidente podía decretar el Estado de Sitio por sí solo. Si la reunión del Congreso siguiera vigente, el Estado de Sitio declarado por el Presidente, se entendería que constituía una proposición de ley. Latamente se discutió en conflictos políticos de carácter constitucional, si la declaración de Estado de Sitio se mantenía en vigencia una vez que el Congreso se reuniera<sup>4</sup>. Tendió a prevalecer la opinión afirmativa al respecto. Asimismo, se consideró que el Congreso se pronunciaba respecto del Estado de Sitio mediante un acuerdo, no considerándose ésta materia de una ley<sup>5</sup>. La cuestión tenía gran importancia política, puesto que si se trataba de un mero acuerdo, el Congreso decidía exclusiva y soberanamente respecto del problema planteado, mientras que si se trataba de una ley se requería la participación conjunta de los poderes colegisladores (Ejecutivo y Legislativo).

La Constitución de 1925 otorgaba plenos poderes al Presidente de la Repú-

blica para declarar el Estado de Sitio cuando concurría una circunstancia objetiva relacionada con la seguridad externa del Estado: existencia de un ataque exterior. Cuando el Estado de Sitio se fundaba en razones de conmoción interna, procedía en forma mucho más cauta y sólo por excepción y temporalmente permitía que el Presidente decretara el Estado de Sitio por sí mismo. La Ley de Facultades Especiales, a su vez y como su nombre lo indica, constituía una norma emanada de los poderes colegisladores, ya sea que se fundara en razones de seguridad externa ("cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado") o de seguridad interna ("cuando lo reclamare la necesidad imperiosa... de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior"). Su duración era limitada por la Constitución al plazo de seis meses como máximo.

Los efectos que producía el Estado de Sitio estaban fijados por la Constitución de 1925 en términos semejantes a la reforma constitucional liberal de 1874. El Estado de Sitio concedía al Presidente de la República la facultad de trasladar personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no fueran cárceles ni otros que estuvieran destinados a la detención o prisión de reos comunes. La Ley de Facultades Especiales, a su vez, permitía afectar más derechos de los garantidos por la Constitución que el Estado de Sitio. Las medidas que se adoptaran podían tener los objetivos de "restringir la libertad personal y la de imprenta o suspender o restringir el ejercicio del derecho a reunión".

Siguiendo paso a paso las facultades concedidas por las instituciones jurídicas que se describen y las autoridades autorizadas para decretarlas, es posible concluir lo que sigue:

a) cuando la restricción de las garantías individuales obedecía a un motivo objetivo y fácilmente verificable que amenazaba la seguridad exterior del país la Constitución autorizaba al Presidente de la República para decretar dicha restricción por sí solo (caso del Estado de Sitio decretado "en caso de ataque exterior" o del Estado de Asamblea decretado en "una o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera").

b) si dicha restricción obedecía a fundamentos más difícilmente apreciables como amenaza objetiva a la seguridad exterior del Estado y además comprendía a una variedad de los derechos constitucionales garantidos, la Constitución exigía la actuación conjunta de los poderes colegisladores (caso de la ley de facultades especiales dictada "cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado").

c) las amenazas a la soberanía interna, en cambio, exigían —de acuerdo con la Constitución— una participación del Congreso (exclusivamente en el caso del Estado de Sitio declarado por conmoción interna, o en armonía con el Ejecutivo en la dictación de la Ley de Facultades Especiales) a fin de restringir los derechos ciudadanos. Es cierto que el Estado de Sitio por conmoción interna podía ser declarado por el Presidente, pero sólo cuando el Congreso se encontraba en receso y debía ser ratificado posteriormente por éste.

Estos resguardos que tomaba la Constitución, tenían por objeto evidente impedir la dictadura presidencial, haciendo solidarias a las mayorías políticas con restricciones a los derechos individuales cuyo fundamento era la amenaza interna al orden político. No se deseaba de manera alguna que pudiera confundirse la crítica o movilización en contra de una determinada política gubernamental con una "conmoción interior" que sirviera de pretexto para restringir los derechos ciudadanos de la oposición.

La Constitución, producida en momentos de aguda crisis política y bajo el impulso de fuerte presión del ejército, partidario de robustecer el Ejecutivo y la intervención económica del Estado, refleja, sin embargo, un clima político liberal<sup>6</sup>. Es la expresión concertada de un esfuerzo por restablecer un sistema político democrático en momentos en que el conjunto del Estado oligárquico se ha desplomado.

En los años que transcurren entre 1925 y 1932, sin embargo, la Constitución no recibe más que esporádicamente una aplicación plena. La participación militar en la política de esos años, que culmina en 1932 con fuertes fraccionamientos a su interior, tendrá una clarísima consecuencia al restablecerse el orden constitucional: las Fuerzas Armadas que habían impulsado vigorosamente el crecimiento del Estado y cambios en la legislación social, fueron olvidadas y segregadas al restablecerse el régimen de gobierno civil<sup>7</sup>.

El regreso a los cuarteles no implicó el abandono total de intentos golpistas, como el de Ariosto Herrera en 1939 en contra del Presidente radical Pedro Aguirre Cerda, pero en definitiva los militares mantuvieron su unidad institucional. Ello no significa que la estabilidad política se mantenga sin problemas. Durante el segundo período de Arturo Alessandri que inaugura el restablecimiento del gobierno constitucional, las fuerzas políticas temerosas de un golpe populista por parte de las Fuerzas Armadas, crean una milicia republicana a fin de contrarrestar tal posibilidad<sup>8</sup>. Asimismo, autorizado por el Congreso, Alessandri hace uso en tres ocasiones de leyes de facultades especiales<sup>9</sup>. Se trata de la Ley 5.163 publicada en el Diario Oficial de 28 de abril de 1933, de la Ley 5.321 publicada en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1933 y de la Ley 6.253 publicada en el Diario Oficial de 12 de septiembre de 1938. La primera de éstas, que sirve de modelo a las que le seguirán, concede por el plazo de 6 meses las siguientes facultades: la de someter a las personas a la vigilancia puramente política. En segundo lugar, la ley estableció dos facultades propias del Estado de Sitio: la de trasladar personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. En la ley también se permite suspender o restringir el derecho de reunión y restringir la libertad de imprenta. Finalmente, se otorga la atribución "de hacer practicar investigaciones con allanamientos si fuere necesario para cumplir las órdenes que se den de acuerdo con esta Ley". Esta última facultad abre paso a la que no será la única inconstitucionalidad de las normas promulgadas para la conservación del orden interno. En efecto, la Constitución en su artículo 44, N<sup>o</sup> 13, permite a la ley restringir la libertad personal

y la de imprenta, a suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión. En parte alguna autoriza para restringir la garantía constitucional establecida en favor de la inviolabilidad del hogar.

La suspensión o restricción de garantías constitucionales para preservar el orden interno no son ajenas pues en lo absoluto al devenir político nacional a partir de 1932. Tanto en la restricción de estas facultades, cuanto en los principales hechos represivos de carácter político (Ranquil, el caso del Seguro Obrero), el papel de los militares aparece claramente como supletorio al de las fuerzas de orden.

## LAS NUEVAS NECESIDADES DE LA SEGURIDAD EXTERIOR

El estallido de la segunda guerra mundial planteó al país nuevos problemas para su defensa nacional. Pasado un período en que Chile se mantuvo al margen del conflicto, fue integrándose en forma creciente —aunque no total— al bloque de países latinoamericanos alineados junto a Estados Unidos y sus aliados. En esas circunstancias, las preocupaciones por la seguridad exterior del país se acentuaron, ligándose a éstas, decisiones de orden interno destinadas a desarticular organizaciones de personas que claramente actuaban en favor de las potencias fascistas.

El 5 de enero de 1942, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 7.144 que creaba el Consejo Superior de Defensa Nacional y que autorizaba al Presidente de la República para contratar adquisiciones, construcciones, reparaciones o fabricación de elementos destinados a la defensa nacional (artículo N° 3). El objetivo de dicho Consejo se definió como el 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” (artículo 1°). Dado que en el nuevo organismo participaban aquellos ministros que cumplían funciones relacionadas con la defensa exterior del país (Ministros de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores) y con la adquisición de elementos bélicos (Ministro de Hacienda); fuerza es deducir que se le convirtió de hecho en asesor directo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional. En esta asesoría adquieren papel preponderante los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los Jefes de Estados Mayores de la Defensa Nacional. Ellos concurren con su voto a la adopción de los acuerdos del Consejo, los que según la Ley 7.144, se entienden adoptados salvo en el caso de la distribución de inversión entre las tres instituciones de la Defensa Nacional— cuando se reúne la mayoría absoluta de los votos de sus miembros (artículo 1°, letra e). La ley consagra pues preponderante influencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones del Consejo.

Es efectivo que éste no se convoca sino cuando lo decide su Presidente, el Ministro de Defensa; sin embargo no puede pasarse por alto que la ley misma y su reglamento complementario, el Decreto 1.028 de Defensa, publicado en el Diario Oficial de 19 de junio de 1942, especifican ciertas materias en las que el pro-

nunciamiento del Consejo resulta obligatorio. Entre ellas, la de aprobar y proponer al Supremo Gobierno los planes de adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional, Decreto 1.028 artículo 4º, Nº 5, la de autorizar las adquisiciones e inversiones derivadas del cumplimiento de los planes respectivos (artículo 4º, Nº 6) y el proponer las inversiones de los fondos extraordinarios destinados por la Ley 7.144 a la Defensa Nacional. El decreto agrega que ningún gasto con cargo a estos fondos podría ser hecho sin la autorización del Consejo, ni aun por medio de Decretos de insistencia (artículo 4º, Nº 8). La voluntad política de incorporar a este organismo colegiado con fuerte participación militar en la toma de decisiones en materia de defensa, se demuestra pues en el hecho que el Gobierno renuncia a cursar mediante decretos de insistencia, gastos de fondos extraordinarios de los establecidos por la Ley Nº 7.144 cuando éstos fueren objetados en su legalidad por Contraloría en virtud de faltar la autorización del Consejo.

La organización del Consejo de Defensa Nacional con atribuciones precisas marca, sin duda, un intento por otorgarle a las Fuerzas Armadas un papel más activo en la formulación de una política de defensa.

El 21 de julio del mismo año 1942 se dictó la Ley 7.200 que en su artículo 23, autorizaba al Presidente de la República para declarar lo que constituía, de hecho, un nuevo estado de excepción, no previsto en la Constitución: el Estado de Emergencia. Se establecía allí que, previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, el Presidente de la República podía declarar zonas de emergencia partes determinadas del territorio en casos de peligro de ataque exterior o de invasión, o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional. Si tales actos se realizaban, se podía "restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión" tal como lo podía hacer una Ley de Facultades Especiales. Asimismo, se podían arrestar personas en sus propias casas o en lugares no destinados a la detención o prisión de reos comunes y también se podía trasladarlas de un departamento a otro, tal como lo establecía el Estado de Sitio. Se agregaba, dado el carácter eminentemente de seguridad nacional de la disposición, que se podrían adoptar las medidas necesarias para mantener el secreto sobre noticias de carácter militar y del movimiento de barcos extranjeros.

La zona de emergencia sería definida por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 34/2.245 de noviembre de 1942, como aquella o aquellas partes del territorio nacional declaradas tales por el Presidente de la República en los casos de peligro de ataque exterior o de invasión o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional. El citado decreto con fuerza de ley deja en manos de los Jefes de dichas zonas — que son Jefes militares— la aplicación de restricciones a las garantías individuales<sup>10</sup>.

La Ley 7.200 operó como una Ley de Facultades Especiales y, por lo tanto, estaba destinada a caducar en el plazo de 6 meses. En ese sentido, no se apartaba de las normas básicas de la Constitución. Por otra parte, tanto en las intervencio-

nes del Ministro de Defensa Nacional ante el Senado durante la tramitación del cuerpo legal, como en las del Ministerio del Interior se dejó en claro que no era propósito del Gobierno afectar los derechos constitucionales y que sólo se haría uso de las facultades previstas en caso de que las necesidades de la Defensa Nacional así lo requirieran<sup>11</sup>. Más aún, se expresó que al establecerse la necesidad de un informe previo del Consejo de Defensa Nacional se estaba "manifestando en forma nítida el absoluto carácter técnico y militar de las medidas previstas y por adoptar"<sup>12</sup>.

Las causales establecidas por la Ley no divergían demasiado de las previstas en la Constitución para la declaración del Estado de Asamblea, salvo en cuanto era posible establecer zonas de emergencia si ocurrieren sabotajes contra la seguridad nacional. Esta diferencia es de importancia, pues se otorgaba a jefes militares facultades de gran trascendencia para la vigencia de los derechos fundamentales, en situaciones que si bien afectaban la soberanía exterior, no eran la invasión o guerra extranjera, ni la amenaza de que éstas se produjeran.

Al expirar los seis meses establecidos por la Ley 7.200 ésta caduca y con ella la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera decretar las zonas de emergencia.

Este término, producto de la finalización del conflicto bélico, no iba a ser definitivo. Al concluir la segunda guerra mundial se notan, en forma creciente, síntomas de agotamiento de la dinámica de sustitución de importaciones. A los conflictos económicos y sociales resultantes se superpone la guerra fría, que motiva el rompimiento entre las fuerzas políticas del radicalismo cuyo militante Gabriel González Videla era Presidente y las del Partido Comunista. Esta ruptura, que se expresaría en la persecución de los dirigentes de este último partido, se ve acompañada de un notorio debilitamiento de los partidos políticos tradicionales: el Partido Radical, afectado por constantes fragmentaciones, y el Partido Conservador del cual se desprende el sector social-cristiano.

1947 marcó el comienzo de un período conflictivo, de aguda tensión social y represión y de pérdida de consenso y desprestigio de los actores del sistema político. En ese marco, se activa nuevamente el mecanismo de la Ley de Facultades Especiales que, esta vez, lleva incorporada la facultad del Presidente para declarar zonas de emergencia partes determinadas del territorio nacional.

El 22 de agosto de 1947 y con posterioridad a la ruptura con el Partido Comunista, el Congreso dicta la Ley 8.837 que en su artículo 1º, autoriza "al Presidente de la República para declarar zonas de emergencia, partes determinadas del territorio nacional en los casos de peligro de ataque exterior o de conmoción interior o actos de sabotaje contra la producción nacional". Se le autoriza además para declarar en Estado de Sitio una parte o todo el territorio nacional y para restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender o restringir el derecho de reunión.

Volviendo a la autorización para declarar zonas de emergencia, que es lo que nos importa, cabe destacar que sus causales ya no son militares, o vinculadas a la seguridad externa del país. Por el contrario, se hace mención expresa a la conmoción interior y a actos de sabotaje contra la producción nacional. La Ley 8.837 constituye una Ley de Facultades Especiales y por tanto de duración limitada, pero encierra la particularidad de facultar a jefes militares para mantener el orden y restringir garantías individuales, por causales de orden interno.

Sería exagerado describir esta situación como un primer e importante paso en la autonomización de las Fuerzas Armadas como actor político, puesto que la operatoria del conjunto del sistema institucional convierte a los jefes militares en delegados del gobierno central en las respectivas zonas de emergencia. Sin embargo, no cabe duda que por vez primera desde la restauración de la democracia liberal, las Fuerzas Armadas adquieren un rol de tanta significación en la mantención del orden público interno.

## LA EXPANSION DEL CONCEPTO DE SOBERANIA EXTERIOR

Desde la incorporación de Chile en el sistema de defensa hemisférica liderado por Estados Unidos, se comienza a observar que en un conjunto de normas legales se otorga a las Fuerzas Armadas un papel importante en la conservación del orden social interno en situaciones excepcionales. La institución de las zonas de emergencia pasa a independizarse de la autorización de una ley de vigencia limitada para constituir un conjunto de facultades otorgadas a determinados jefes militares —cuando el Ejecutivo así lo decidiera— de carácter permanente. La ligazón entre esta situación y la participación de Chile en un esquema de defensa continental, ha sido señalada por quienes han analizado las influencias externas en la recepción y desarrollo de la doctrina de la Seguridad Nacional<sup>13</sup>. Pero evidentemente existe un desarrollo político de carácter interno que va requiriendo de una multiplicación de los elementos represivos de que puede disponer un Gobierno. Los problemas para la formación de un consenso político se agudizan a contar de 1948 y ello dificulta la articulación de mayorías parlamentarias que otorguen poderes especiales al Ejecutivo para mantener el orden público. Asimismo, la participación militar en la mantención de dicho orden deja de ser mirada con el mismo recelo con que se contemplaba con inmediata posterioridad a la seguidilla de golpes militares que terminan en 1932. La visibilidad militar en la escena política sigue siendo discreta, pero sin duda, ha terminado la reclusión institucional propia de la década de los treinta.

Junto con el proceso al que hacemos mención, se desarrolla otro paralelo en que la concepción de la defensa nacional se va ampliando para incluir un conocimiento y utilización de todos aquellos factores internos (recursos humanos, materiales y situación política) que puedan ser de relevancia en caso de un conflicto exterior.

Ambos procesos se expresan en normas legales y reglamentarias que pasamos

a describir y contribuyen a crear un cuadro coherentemente aceptado al interior de las instituciones militares. Estas se constituyen en recurso supremo para la mantención del orden interno en cuya subversión se empeñan fuerzas cuya base de apoyo se encuentra fuera del país, y por otra parte esta misión diseñada para tiempos de emergencia es complementada por la tradicional, de defensa exterior, que ahora también obliga a los militares a contemplar con atención lo que sucede al interior de la sociedad nacional.

El Gobierno de Gabriel González Videla hizo un uso frecuente de las leyes de facultades especiales. El 16 de enero de 1948, mediante Ley 8.940 de 16 de enero de 1948, el Presidente de la República fue autorizado para declarar zonas de emergencia, partes determinadas del territorio nacional. Esta autorización sería renovada por la Ley 8.960 de 1º de julio de 1948.

En el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1948 se publica la "Ley de Defensa Permanente de la Democracia" que constituirá el principal instrumento represivo utilizado en contra del Partido Comunista. En ella se prohíbe la existencia, organización y propaganda de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, del Partido Comunista. La citada ley consagra en su artículo 13 y en carácter de permanente, la posible intervención militar para regularizar la marcha de actividades esenciales para el país que la Ley 8.940 había establecido como una posibilidad que regía mientras ella misma se encontrara en vigencia (hasta 16 de junio de 1948). La Ley de Defensa Permanente de la Democracia establece así, que "en caso de paralizarse total o parcialmente actividades esenciales para la marcha del país, por efecto de conmoción interna, huelgas y actos contrarios a las leyes, el Presidente de la República podía ordenar su continuación con la intervención de autoridades civiles o militares".

La disposición anterior otorgaba al Presidente de la República una facultad de carácter permanente de que antes carecía y que envolvía a las Fuerzas Armadas directamente en la conservación del orden interno.

Volviendo a la institución de la zona de emergencia, González Videla es autorizado nuevamente por la Ley Nº 9.261 de 15 de noviembre de 1948 para darla por vigente. Esta ley además otorgó a los jefes de las zonas de emergencia las facultades enumeradas en el artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley 32/2245, que como se dijo, permitía controlar la entrada o salida de la zona de emergencia y someter a la vigilancia de la autoridad a las personas que consideraran peligrosas, entre otras facultades. La ley da por vigente un texto reglamentario que debió caducar junto con la ley a la que reglamentaba.

Al término del Gobierno de Gabriel González Videla y en abierta contravención a textos legales y constitucionales, la autorización al Presidente de la República para declarar zonas de emergencia partes determinadas del territorio nacional pasa a constituirse en una facultad de carácter permanente en que los jefes de dichas zonas asumen por delegación atribuciones restrictivas de ciertas libertades individuales. Esta evolución, así como el hecho de que se acuda a este nue-

vo estado de excepción por situación de conmoción interna y no de defensa nacional, es producto de una evolución de hecho, más que de modificaciones legales.

Los desórdenes públicos motivados por la política económica restrictiva impulsada por el Presidente Carlos Ibáñez del Campo, motivan a éste a decretar, el 10 de septiembre de 1954, a la provincia de Santiago en estado de emergencia. Para ello se invocan el artículo 23 de la Ley 2.700 y el D.F.L. 34/2245 que se entendía no se encontraban en vigencia y que no permitían declarar zonas de emergencia en virtud de situaciones de conmoción interior. Pocos días después, el Gobierno declararía el Estado de Sitio, el que sería desechado por el Congreso Nacional con fecha 22 de diciembre del mismo año. En vistas de dicho rechazo, el gobierno mantendría en vigencia el estado de emergencia hasta fines de marzo de 1956<sup>14</sup>.

En 1958, al derogarse la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, se dictó la Ley de Seguridad Interior del Estado N° 12.927 que estableció —aunque en forma inconstitucional— la vigencia permanente de la atribución presidencial para declarar parte o todo el territorio nacional en estado de emergencia. La nueva forma, es cierto, restringe la autorización para los casos de guerra, ataque exterior o de invasión (artículo 31). Posteriormente y con ocasión de un terremoto que asoló parte del país, se agregó la calamidad pública como causal para declarar dicho estado de emergencia, entendiéndose por tal la situación proveniente de una catástrofe natural.

A pesar de lo establecido por la nueva ley, ésta fue utilizada de hecho por gobiernos diversos, aunque por lapsos breves, para afrontar situaciones de conmoción interna. La interpretación de hecho de la ley, volvió a colocar en el tapete lo que parecía evidente: el aumento de la conflictividad política sobrepasaba las restricciones legales para la utilización de determinados estados de emergencia, colocando de hecho a los militares como recurso final en la conservación del orden público interno.

El proceso culminaría durante el Gobierno de Salvador Allende, cuando las fuerzas de oposición fuerzan la aprobación de la Ley de Control de Armas en que se otorga a los tribunales militares y a los mandos militares participación en el juzgamiento y pesquisa respectivamente, de los delitos a que se refiere dicha ley entre los que sobresale el de su artículo 8. En éste se castiga a “los que organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, ayudaren, instruyeren, incitaren o indujeren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armadas con algunos de los elementos indicados en el artículo 3°...” La figura delictiva se parece a la establecida con anterioridad por el artículo 4°, letra d) de la Ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado, de 1958. La principal diferencia entre estos dos tipos delictivos, es que el de la Ley 12.927 exige para consumarse que el objeto de las conductas penadas sea “substituir a la fuerza pública, atacarla o interferir en su desempeño con el objeto de alzarse contra el gobierno constituido”, mientras que la Ley de

Control de Armas no requiere de prueba del propósito específico tenido en vista al incurrirse en las conductas descritas. Pero más allá de ello, existe una diferencia fundamental entre ambos cuerpos legales. Mientras que las causas por infracción a la Ley de Seguridad Interior del Estado son de conocimiento de un Ministro de Corte (o sea de los tribunales ordinarios), las causas iniciadas por infracción a la Ley de Control de Armas son de conocimiento, por regla general, de los tribunales militares (artículo 15). De esta manera, el fuero militar se amplía para incluir a civiles bajo su jurisdicción cuando incurren en determinados delitos que comprometen el orden interno en épocas de normalidad constitucional. La ley va aún más lejos, puesto que establece que entre las autoridades facultadas para requerir el inicio de un proceso a que dieran lugar los delitos previstos por la ley se encuentran el Director General de Reclutamiento y Estadística, los Comandantes de Guarnición y los Prefectos de Carabineros (artículo 18). Al establecerlo así, la ley permite que por decisión autónoma de ciertas autoridades militares corroboradas por tribunales militares, puedan ponerse en acción fuerzas militares para cumplir diligencias (como allanamientos, por ejemplo) destinados a establecer la comisión de algunos de los delitos descritos por la Ley de Control de Armas<sup>15</sup>. Sabiéndose el blanco de la nueva ley en un clima de acusaciones de que la Izquierda pretendía todo el poder, las fuerzas de la Unidad Popular hicieron constantes advertencias durante su tramitación, en el sentido de que ésta creaba el peligro de inmiscuir a la Fuerzas Armadas en funciones que no le eran propias. Sin embargo, no serían escuchados.

Hasta ahora nos hemos referido al incremento que aún con anterioridad al Golpe de Estado, experimentó la presencia militar en la mantención del orden interno del país. Pero así como esta situación significaba una modificación del rol que la Constitución de 1925 había definido para las Fuerzas Armadas en la conservación del orden interno, a partir de la década de los 60 diversas normas legales consagran la preeminencia del concepto de seguridad nacional por sobre el de defensa nacional.

El 5 de abril de 1960, se publica en el Diario Oficial el D.F.L. Nº 181 por el cual el Presidente, Jorge Alessandri, reemplaza el Consejo Superior de Defensa Nacional por el Consejo Superior de Seguridad Nacional. Mirado retrospectivamente, el cambio de denominación alerta sobre el hecho que el principal organismo asesor del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional pasa —por ley— a preocuparse de la seguridad del Estado en su sentido más amplio.

No cabe duda que el nuevo Consejo —integrado como el anterior por los altos mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas— obedece a una concepción mucho más amplia de la defensa nacional que el anterior. La Ley 7.144 que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional establecía claramente que éste asesoraría al Gobierno en los problemas referidos a la defensa nacional “relacionados con la seguridad exterior del país”. Ninguna duda cabe que la concepción original distaba mucho de ampliar el concepto de defensa exterior para cubrir la mantención del orden interno.

El D.F.L. 181, en cambio, ya no alude a la seguridad exterior del país, sino que hace referencia a la seguridad de la Nación distinguiéndola del "mantenimiento de su integridad territorial". La distinción entre ambos conceptos parece sugerir que seguridad de la Nación no es la mera defensa del territorio. A este respecto, la ley en su definición debe ser comprendida en el contexto del discurso en las Fuerzas Armadas. Un año antes escribe un Comandante de Escuadrilla, en la Revista de la Fuerza Aérea, que la Seguridad Nacional es un problema de cuatro dimensiones: el económico, el militar, el político y el psicológico de la seguridad o inseguridad. Esta última dimensión se vería especialmente afectada por las "quintas columnas" cuya manifestación más pronunciada durante la paz, serían los programas de los partidos comunistas<sup>16</sup>.

Más allá de esta definición mucho más amplia que la establecida por la Ley 7.144, llama la atención que en el Consejo Superior de Seguridad Nacional se considere por vez primera la participación del Ministro del Interior, quien debe presidirlo en ausencia del Presidente de la República. Su inclusión sugiere que se entiende que la política militar se dirige a aunar los esfuerzos de los diversos campos de la actividad hacia la seguridad de la Nación. En ese sentido, el Ministro del Interior sería miembro del Consejo Superior de Seguridad en su calidad de Jefe de Gabinete y tendría por misión coordinar la labor de todos los Ministerios en función de lograr el objetivo aludido. Un antecedente al respecto, previo a la creación del Consejo de Seguridad Nacional, se encuentra en el Decreto Nº 13 promulgado el 15 de marzo de 1958 por el Presidente Carlos Ibáñez del Campo, en que se establece como misión del Consejo de Defensa Nacional creado por la Ley 7.144 ya aludida, el "dar normas de carácter general para la preparación del país para hacer frente a un conflicto bélico, las cuales serían dirigidas al total de las actividades nacionales" (artículo 4º, Nº 1). La política de defensa es entendida allí de una manera mucho más amplia que la mera preparación de las Fuerzas Armadas para afrontar un conflicto bélico. La preparación para afrontar una situación de esta naturaleza involucra la base económica del país, su infraestructura física y el nivel educacional de sus habitantes, por nombrar algunos aspectos relevantes.

Sin embargo, el texto del Decreto con Fuerza de Ley 181 parece sugerir que no es ésa la única razón por la cual el Ministro del Interior pasa a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional. En efecto, al referirse el artículo 9º a las obligaciones específicas de los Ministros de Estado integrantes de dicho Consejo, le asigna al Ministro del Interior la misión de orientar y coordinar "la acción de los Ministerios que corresponda, a fin de asegurar una sólida cohesión interna". La cohesión interna de un país parece un logro especialmente valioso para enfrentar eventuales conflictos internacionales. La cohesión se identifica en términos generales con el orden, la disciplina y la existencia de factores que hagan posible aunar voluntades en torno a un objetivo nacional. La relación entre cohesión y disciplina exigen de la presencia en el Consejo de Seguridad Nacional de quien tiene a su cargo el mantenimiento del Orden Público.

De esta manera, a partir de 1960 pareciera ser que el restringido concepto de

defensa nacional es reemplazado por el de seguridad nacional, que implica un énfasis creciente en dos relaciones fundamentales: por un lado, en la relación entre conservación de la seguridad del país y, por el otro, el desarrollo del conjunto de factores económico-culturales que contribuyen a un eventual esfuerzo bélico. Es cierto que esta relación no era ajena a concepciones ya antiguas de las Fuerzas Armadas<sup>17</sup>. Pero es en esta época que reciben un espaldarazo legal que parece comprometer más firmemente la voluntad del Estado. El propio D.F.L. 181 incluye dentro de las funciones propias del Consejo de Seguridad Nacional la de hacer cumplir las medidas ordenadas, poner en ejecución por el propio Presidente de la República "destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país" y establecer la forma de emplear, en caso de emergencia, todos los recursos de la Nación que afectaran a la seguridad de la Nación o a la integridad del territorio (artículo 2º, letra a).

Esta definición implica que a los organismos en que tienen participación preponderante los comandantes de las Fuerzas Armadas (es el caso del Consejo de Seguridad Nacional) se les haga llegar información cada vez más completa sobre un conjunto de materias que competen a la actividad general del Estado y que se definen como ligadas directamente a la Seguridad Nacional. El Decreto Reservado 115 publicado en el Diario Oficial de 7 de mayo de 1969 fundamentado en la necesidad de coordinar todas las actividades nacionales relacionadas con la seguridad nacional, establece que los ministerios, servicios públicos fiscales, semi-fiscales y de administración autónoma, deben enviar al Consejo Superior de Seguridad Nacional información de todo acuerdo o proyecto relacionado con las siguientes materias: acuerdos y tratados internacionales; estudios o investigaciones sobre potenciales humanos, económicos y defensa nacional; telecomunicaciones; y estudios, investigaciones y prospecciones sobre algunos materiales estratégicos.

Pero el concepto de seguridad nacional también hace referencia a otra relación: la que existe entre la seguridad externa y el orden interno. Tanto en algunos desarrollos del pensamiento militar como en los preceptos del D.F.L. 181 que establece el Consejo de Seguridad Nacional a los que nos hemos referido se establece tal relación. Si sumamos a ello que debido a razones internas las Fuerzas Armadas adquieren un rol cada vez más visible en la conservación del orden interno, completamos un cuadro respecto del rol de las Fuerzas Armadas al interior del Estado chileno que difiere fundamentalmente del concebido por los constituyentes de 1925.

## **EL ESTABLECIMIENTO DEL ESTADO AUTORITARIO Y LA MILITARIZACION DEL ORDEN SOCIAL**

Al anotarse la evolución experimentada por el rol de las Fuerzas Armadas en la mantención del orden interno, se ha querido señalar que por razones de carácter interno y de vinculación con el sistema internacional regional, éste experimenta importantes cambios a partir de la década de los cuarenta. Pero en ningún

caso se ha querido insinuar que la participación militar en el proceso represivo iniciado en septiembre de 1973, sea una mera prolongación de dicha evolución.

Con posterioridad al Golpe Militar la conservación de la soberanía interna tiene rasgos en nada parecidos a lo que era la experiencia chilena de los últimos cuarenta años. Desde luego, dicha conservación supone ya una definición mucho más lata de soberanía interna del Estado, que incluye no sólo la contención de las fuerzas cuyo objetivo es transformarlo ilegalmente, sino que su destrucción y eliminación. La misión de conservación de la soberanía interna del Estado implica ahora una restricción mucho más amplia de las garantías individuales y sociales que las contempladas por los estados de excepción preexistentes.

En segundo lugar, la misión de conservación del orden interno deja de ser una función de vigencia meramente esporádica o transitoria de las Fuerzas Armadas. La vigencia permanente y constante de estados de excepción ha tenido precisamente por consecuencia mantener la supervigilancia militar sobre la mantención del nuevo orden. Aún más, la labor principal de carácter represivo es llevada a cabo por un organismo de carácter militar cuyo director es un oficial de ejército y cuyos miembros son, en gran parte, miembros de las Fuerzas Armadas.

Existe, sin embargo, un tercer rasgo de la presencia militar durante este período que cabe mencionar: las formas de la represión utilizadas, incorporan una expansión de la jurisdicción militar que tiende —especialmente en el período 1973-1977— a incluir dentro de esa órbita el conjunto del país, mientras que paralelamente, esa justicia militar se sustrae del control jurisdiccional de la Corte Suprema. Vale decir, instancias jurisdiccionales que habían visto estrechar su ámbito de competencia como consecuencia de la ampliación del principio de igualdad ante la ley durante el último cuarto del siglo XIX, se expanden para cubrir el conjunto de la sociedad. Tribunales que forman parte de la estructura militar pasan no sólo a simbolizar la independencia corporativa de las Fuerzas Armadas, sino que su dominio y tuición respecto del conjunto de la sociedad.

Los rasgos del nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la mantención del orden interno y su impacto sobre los derechos humanos se describen a continuación utilizando como material de referencia los cambios en la estructura legal.

Una vez producido el golpe militar, la Junta Militar decidió otorgar un respaldo legal al uso de la fuerza. Para ello, mediante los decretos leyes N° 3 y 4 declaró el Estado de Sitio y de Emergencia en todo el territorio nacional. El 22 de septiembre de 1973 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 5 que establecía que el Estado de Sitio decretado por conmoción interna debía entenderse como "estado o tiempo de guerra" para los efectos de la aplicación de la penalidad de ese tiempo que establecía el Código de Justicia Militar y que era notoriamente más alta que la vigente para tiempos de paz. Asimismo, el artículo 4° del mismo Decreto Ley colocaba bajo la competencia de los tribunales militares de tiempo de guerra infracciones a la ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado que normalmente eran de conocimiento de un Ministro de Corte de Apelaciones<sup>18</sup>.

La normativa legal citada, se ve complementada por el Decreto Ley N° 8, publicado en el Diario Oficial de 12 de septiembre de 1973, el que delega a partir de esa fecha en los respectivos Comandantes en Jefe de las Zonas Navales y Comandantes del Comando de Combate de la Fuerza Aérea, las atribuciones que los artículos 74 y 77 del Código de Justicia Militar confieren al General en Jefe de un Ejército que se encuentra en operaciones militares. La alusión hecha a los artículos 74 y 77 implicá que a los Comandantes citados por el Decreto Ley N° 8 se les entrega el ejercicio pleno de la Jurisdicción militar de tiempo de guerra (artículo 74) y se les otorga la atribución de dictar bandos obligatorios que según el artículo 77 son aplicables a las tropas en campaña y a sus seguidores, pero que "si operare el ejército en territorio enemigo esos bandos serán también obligatorios para todos los habitantes del territorio ocupado" (artículo 77, inciso segundo). Es más que dudoso que el territorio enemigo ocupado al que hace referencia el Código de Justicia Militar, pueda ser un territorio ubicado dentro de los confines del territorio nacional, ya que en diversos artículos del Código de Justicia Militar se contraponen el vocablo "territorio enemigo" al de territorio nacional<sup>19</sup>.

No cabe duda que el uso de disposiciones del Código de Justicia Militar concebidas para el caso de guerra externa permite cumplir dos objetivos centrales en la destrucción de las fuerzas políticas de izquierda. Desde luego, permite descentralizar el ejercicio pleno de la jurisdicción militar para utilizar a los Consejos de Guerra como un medio de represión. Pero, asimismo, permite legislar de hecho a través de bandos emanados de Jefes militares, todo bajo el supuesto de que existe una guerra y por tanto un enemigo cuyo territorio no es otro que todo el territorio nacional.

En ocasiones, especialmente en los alegatos de defensa ante los Consejos de Guerra de la primera época, se pone especial énfasis en el desenmascaramiento del conjunto de ficciones que rodean la utilización de la Ley Marcial para desbaratar o destruir al enemigo interno. La utilización de dicho Código refleja en primer lugar un ánimo puramente funcional de formalizar el funcionamiento eficaz de dichos Consejos y de permitir una actuación discrecional de los Comandos Militares —en el marco de la línea de mando— respecto de los derechos fundamentales.

Para la utilización del Código de Justicia Militar y específicamente de aquellas disposiciones atinentes a la situación de conflicto bélico, también refleja una particular manera de visualizar el problema del orden y el rol que tienen en su mantención las Fuerzas Armadas. Desde luego, la declaración del estado de guerra implica tratar con normas propias de esa situación un escenario social donde no existe realmente una confrontación táctica de fuerzas militares que luchan por la soberanía estatal. Hay, sin duda, conmoción, pero no guerra.

En muchos Consejos de Guerra, y específicamente en el FACH 1-73 primera parte, en el afán de aplicar normas propias del estado de guerra a hechos políticos acaecidos con mucha anterioridad a su vigencia formal, se intenta demostrar que la guerra existía con mucha anterioridad al Golpe de Estado y que quie-

nes adscribían a los partidos de Izquierda eran “enemigos” y que como tales a sus acciones de defensa del Gobierno anterior se les podía encuadrar dentro de los varios tipos de traición definidos por el Código de Justicia Militar<sup>20</sup>.

Una concepción profundamente radicalizada de la sociedad, la política y las Fuerzas Armadas se encuentra detrás de estas situaciones. La polarización y debate políticos propios del período de la Unidad Popular se asimilan a la guerra, el opositor político actual pasa a ser un enemigo desde el momento de realizar los hechos de que es acusado, aun cuando haya pertenecido a la coalición política que legítimamente detentaba el Gobierno. La calidad de enemigo no es pues definida por oposición al Estado, sino que por oposición a las Fuerzas Armadas, las que en definitiva se autodefinen como representantes únicas de la Nación y del Estado. Una frase del Fiscal de la Fuerza Aérea en su dictamen en el aludido Consejo de Guerra es particularmente decidora al respecto:

“...se encuentra comprobado que se intentó convencer a personal de la Fuerza Aérea de Chile, lo que en muchos casos se logró, de las ventajas de un determinado régimen político, que era el que en esos momentos detentaba el poder, para cuya mantención era indispensable que llegado el caso, desobedecieran las órdenes de sus superiores jerárquicos, si éstos, estimando que el Gobierno de Salvador Allende Gossens se había colocado al margen de la Constitución Política del Estado y, por lo mismo, había pasado a ser inconstitucional, le exigieran la dejación del mando de la Nación, debiendo en tal evento alzarse en armas en contra de ellos...”<sup>21</sup>.

Nótese que la argumentación citada servía para fundamentar la supuesta seducción a la insubordinación en las filas, insubordinación que no existiría respecto de las autoridades de gobierno, sino que sólo respecto de las militares.

La utilización del Código de Justicia Militar para castigar a personas cercanas al gobierno de la Unidad Popular, revela pues una concepción profundamente antidemocrática de la política, coloca de lleno a las Fuerzas Armadas en el papel de guardianes del orden interno, se identifica con ellas y no con la soberanía popular del Estado.

La militarización de las funciones de mantención del orden interno se expresa también en el hecho que Carabineros de Chile, institución que se había definido por su ley orgánica como “policial de carácter militar a cuyo cargo estarán en todo el territorio de la República la vigilancia y el mantenimiento de la seguridad y el orden”, deja de depender directamente del Ministerio del Interior, para constituirse en una institución de la Defensa Nacional dependiente del Ministerio de Defensa Nacional<sup>22</sup>.

El cambio tiende a establecer una relación más estrecha entre Carabineros y las Fuerzas Armadas. Pero más allá de esta necesidad especialmente imperiosa en los momentos más álgidos de la represión, lo cierto es que se convierte a la función de conservación del orden público en una función militar y ya no política.

De los considerandos del Decreto Ley respectivo, resalta que no se desea colocar la autoridad sobre Carabineros en manos de un Ministerio donde priman consideraciones políticas, sino que se desea situarlo en uno de carácter técnico<sup>23</sup>. Las consideraciones políticas que habrían rodeado la actuación de Carabineros en el pasado, tenían que obviamente tomar en cuenta el contexto de fuerzas políticas existentes, lo que podía influir en eventuales decisiones represivas a tomar. Por el contrario, al relacionarse con el Presidente de la República a través de un Ministerio a cargo de las fuerzas de la defensa, Carabineros quedaría libre de esas presiones para poder actuar en la mantención del orden de acuerdo a un mero cálculo respecto a la intensidad de la fuerza requerida para obtener determinado objetivo.

La inclusión de Carabineros entre las fuerzas de la Defensa Nacional dependientes del Ministerio de Defensa Nacional eleva su status para ubicarla a la par de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, de hecho no hace sino consagrar una tendencia hacia la militarización de la función de conservación del orden público a la que ya nos hemos referido.

Durante los primeros meses posteriores al Golpe de Estado, los arrestos de opositores y la acumulación de información al respecto fueron tareas asumidas por las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por Carabineros. Su participación fue masiva a ese respecto. Al parecer, ya en los primeros meses de 1974 comienza a actuar informalmente la Dirección de Inteligencia Nacional. Su creación obedece a un sinnúmero de razones, pero entre ellas destacan: la necesidad de coordinar adecuadamente la labor represiva; la de evitar que una descentralización excesiva de la represión pueda acarrear tensiones entre las diversas ramas de las Fuerzas Armadas y la de no incluir al conjunto de las Fuerzas Armadas en esa tarea, sino que a un cuerpo especializado de carácter militar. Un involucramiento general de las Fuerzas Armadas en esa tarea —se pensaba— podía inducir una politización de posibles graves consecuencias para la estabilidad política<sup>24</sup>.

El 18 de junio de 1974 se publica en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 521 por el cual se crea la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). La DINA no es ajena en absoluto a las Fuerzas Armadas. Es definida como un organismo militar que, si bien es dependiente directamente de la Junta de Gobierno, estará dirigida por un Oficial General o Superior en servicio activo de las Fuerzas de la Defensa Nacional (artículos 1° y 2°). En el artículo 3° se agrega que la planta de la Dirección estará constituida por personal proveniente de las Instituciones de la Defensa Nacional.

El Decreto Ley en cuestión consagra en un artículo único transitorio, que sus artículos 9°, 10° y 11° se publicarán en un anexo restringido del Diario Oficial. Insólitamente, pues la Ley tiene artículos secretos, que de acuerdo con la interpretación de sectores vinculados a la defensa de los derechos humanos habrían tenido por objeto otorgar atribuciones a DINA para arrestar personas aun sin orden competente del Presidente de la República como lo exigían las atribuciones del estado de sitio.

No es necesario extenderse con respecto del rol de la DINA en el intento por destruir al conjunto de organizaciones sociales y políticas que se habían creado en el curso del desarrollo democrático chileno. Constituye por sí solo la consagración más profunda de la militarización de nuestra sociedad. El orden público se mantiene a través de una guerra en contra de quienes son definidos como enemigos del Estado y el objetivo de tal guerra no es otro que la destrucción organizacional y física de dichos enemigos.

Esta concepción militarista de la política se consagra también a nivel de normas del Estado, intentando otorgársele a los organismos de seguridad plena autonomía en materia de detenciones en virtud del estado de sitio vigente en todo el país, desde septiembre de 1973 hasta marzo de 1978. El 8 de mayo de 1975 se dicta el Decreto Ley 1.009 publicado en el Diario Oficial tres días más tarde. En el artículo primero se alude a la facultad de la DINA para aprehender personas y al respecto se establece que los servicios de seguridad, en el uso de sus facultades propias, pueden proceder durante la vigencia del estado de sitio "a detener preventivamente a las personas a quienes se presume fundadamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado..." Al referirse el Decreto Ley a "facultades propias", no puede sino referirse a las concedidas por los artículos secretos del Decreto Ley que creó la DINA, ya que los artículos públicos no otorgaban tal facultad a ese organismo.

En el inciso segundo de ese mismo artículo se entrega una facultad abiertamente inconstitucional a los organismos de seguridad, puesto que se dice: "La detención practicada por los organismos referidos en el inciso anterior no podría durar más de cinco días y dentro de ese plazo el detenido será dejado en libertad o puesto a disposición del Tribunal que corresponda, o del Ministerio cuando se tratare de un caso de aplicación de las facultades extraordinarias o del estado de sitio..." Se concede pues la facultad a los organismos de seguridad para detener hasta por cinco días, antes de pasar a los detenidos a disposición del Ministerio del Interior, cuyo Ministro y el Presidente de la República son los que, de acuerdo con la Constitución de 1925 y sus posteriores modificaciones, pueden ordenar dichas detenciones. El precepto no es sólo inconstitucional, sino que permite detener en virtud de órdenes dadas a ciegas, "por si acaso la persona constituye un peligro para la seguridad nacional", pues sólo al cabo de los cinco días se sabrá si cabe aplicarle al detenido las disposiciones del estado de sitio o pasarlo a disposición de un Tribunal en virtud de haber cometido algún delito contra la "institucionalidad constituida". A través de una norma legal se otorga a los organismos de seguridad (de hecho se trata sólo de la DINA) poderes totales sobre un individuo, sin que se haga responsable de su detención autoridad política alguna. Por último, y como lo sostiene un autor, la decisión respecto de la suerte del detenido pasa corresponder directamente al organismo de seguridad referido<sup>25</sup>. Dado que éste no se atiene a la lógica jurídica con la que opera un juez, para determinar el paso a seguir sino que de acuerdo con las necesidades represivas, va a ser el proceso político global el que determinará lo que sucede con el detenido al cabo de los cinco días, independientemente de cuál haya sido su participación personal en hechos concretos.

La legalidad se dirige, pues, a afianzar una situación de hecho: la concesión de poderes nunca vistos en el país durante el presente siglo a un organismo de seguridad de carácter netamente militar.

Así como la Corte Suprema renuncia a revisar las sentencias emanadas de los Consejos de Guerra, argumentando que en tiempo de guerra el juez militar posee jurisdicción plena sobre los asuntos que se le someten, así también los tribunales, a sugerencia del Ministro del Interior renuncian a solicitar información sobre los detenidos a la DINA<sup>26</sup>. Todas estas peticiones pasan a canalizarse a través del Ministerio del Interior. El conjunto de la institucionalidad militar utilizada en la represión, adquiere total y absoluta autonomía con respecto de la sociedad civil y de los restos de la institucionalidad previa.

Esta característica no sufriría modificación cuando termine la vigencia del estado de sitio por situación de guerra. El D. L. 640 publicado en el Diario Oficial el 10 de septiembre de 1974 estableció en su artículo 6º que la declaración de estado de sitio podía decretarse en 4 grados diversos. Estos eran el estado de sitio por situación de guerra y tres grados distintos destinados a enfrentar el caso de conmoción interior. De estos, dos —el Estado de Sitio en grado de seguridad interior y el Estado de Sitio en grado de simple conmoción interior— proceden cuando la citada conmoción no es el producto de fuerzas que se encuentren organizadas. No obstante ello y el hecho más que evidente que los tribunales militares de tiempo de guerra fueron concebidos para actuar en situaciones límite en que existe un conflicto y por tanto fuerzas organizadas, el Decreto Ley 1.009 estableció en su artículo 8º que en los casos de Estado de Sitio en grado de seguridad interior o en grado de simple conmoción interior, conocerían en todo caso, los Tribunales Militares de tiempo de guerra de algunos de los delitos establecidos en la Ley de Seguridad Interior del Estado que tipificaban como delito la incitación o inducción a la subversión del orden público y otros que tienen como objetivo general la subversión o sublevación en contra del orden político vigente.

Más allá de la sólida argumentación jurídica en el sentido de que los tribunales militares de tiempo de guerra sólo pueden funcionar cuando ha sido nombrado el General en Jefe, que al mando de las Fuerzas Armadas gubernamentales deba operar en contra de fuerzas rebeldes organizadas, por ser éste el titular de la jurisdicción militar que de hecho no podía ser nombrado porque oficialmente se reconocía la inexistencia de tales fuerzas organizadas para la rebelión, cabe destacar lo siguiente: que el disciplinamiento de la sociedad a través de estructuras militares que funcionan de acuerdo con la lógica de la guerra y con el rigor propio de ésta, es definido como necesario aun en una situación que la propia Junta Militar define como de menor peligro para su existencia.

La militarización de las funciones propias de la conservación del orden interno se mantiene en una etapa posterior, cuando el Gobierno militar, merced a las presiones nacionales e internacionales que recibe, se ve obligado a limitarse en el ejercicio de sus funciones represivas.

## LA ETAPA DE LA INSTITUCIONALIZACION

Desde el punto de vista jurídico-político, la etapa de la institucionalización que da sus primeros pasos en 1977 implica por un lado la limitación a ciertas formas represivas extremas y el diseño de instituciones políticas capaces de mantener permanencia.

Es cierto que paralelamente al paso a esta nueva etapa política, se deroga el Estado de Sitio a contar de marzo de 1978 y con ello el funcionamiento de los tribunales militares de tiempo de guerra para conocer de delitos tipificados por la Ley de Seguridad Interior del Estado. Pero muchas otras manifestaciones de la participación directa de las instituciones armadas en la mantención del orden vigente se preservan.

Desde luego, al mantenerse en forma indefinida el Estado de Emergencia, se mantienen concentradas en los jefes militares de las zonas de emergencia, las facultades entregadas por los artículos 33 y 34 de la Ley de Seguridad Interior del Estado. Entre estas facultades se encuentra una tan grave como la establecida por el artículo 34 en su letra "m": "Impartir todas las órdenes o instrucciones que estime necesarias para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona".

La disolución de la Dirección de Inteligencia Nacional en agosto de 1978, tampoco aminora de manera alguna la participación militar en la conservación del orden político y en la guerra contra los opositores. Su sucesora, la Central Nacional de Informaciones, comparte con la DINA su carácter "militar especializado", el hecho de ser dirigida por un Oficial General o Superior en servicio activo de las Fuerzas Armadas o de Orden (de hecho siempre se ha tratado de un alto oficial activo o en retiro del Ejército) y la circunstancia de que de acuerdo con el artículo 3º del Decreto Ley 1878, su dotación debe integrarse con personal de su planta y proveniente de las Fuerzas Armadas.

Su ligazón con las Fuerzas Armadas sigue siendo clara y sus puntos de contacto están definidos como tales legalmente. No se trata pues del nombramiento circunstancial de un oficial de las fuerzas de la Defensa Nacional como Director de la Central, sino que de una definición obligatoria del carácter militar de la que constituye el principal brazo represivo del Estado.

Que las instituciones de carácter militar siguen penetrando a la sociedad civil con el objeto de mantener su disciplinamiento, a pesar del llamado proceso de institucionalización, se demuestra con modificaciones legales en que, pese a la proclamada normalidad política, se expande nuevamente el campo de acción de los tribunales militares. Es el caso del Decreto Ley Nº 3.425 que modifica numerosas disposiciones del Código de Justicia Militar. Dos son los aspectos que interesa destacar: el primero, que se agrega un nuevo inciso al artículo 11 del Código de Justicia Militar en que se abren las puertas para ampliar eventualmente la ju-

jurisdicción militar hacia hechos que no están sujetos a ese fuero. En efecto, el nuevo inciso establece que no se altera la jurisdicción cuando el tribunal militar, al dictar fallo, califique como delito común un hecho que se tuvo como delito militar al iniciarse el proceso. Otro aspecto de importancia contemplado en el citado Decreto Ley, es el que dice relación con la concurrencia a testificar ante los tribunales ordinarios por parte de personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Al respecto, se modifica el artículo 197 del Código de Procedimiento Penal, estableciéndose que el Juez puede encomendar la práctica de la diligencia al juez militar de instrucción que corresponda. El Decreto Ley se pone en el caso que el juez no acepte la sugerencia que le hace. En ese caso, deberá comunicar la citación al jefe del testigo, quien deberá hacer cumplir la orden del tribunal. No obstante, si razones impostergables del servicio así lo requieran, a juicio de dicho jefe, éste podrá solicitar al juez de la causa que proceda a examinarlo en su domicilio o residencia oficial. El juez puede denegar esa solicitud sólo mediante un auto motivado.

La disposición en su conjunto establece un privilegio a favor de las Fuerzas Armadas que refuerza su inmunidad frente a las posibles sanciones a ser aplicadas a sus miembros por el orden jurídico. Pero, además, resalta su independencia corporativa, su separación frente al resto de las organizaciones y grupos sociales que se enfrentan al orden jurídico.

Que los Tribunales Militares de Tiempo de Guerra tampoco se baten en retirada de manera definitiva, lo demuestra a su vez el Decreto Ley N° 3.627 publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1981. En su artículo único se establece el funcionamiento de Tribunales Militares de Tiempo de Guerra para conocer de delitos en que como acción principal o conexas, resultare la muerte o graves tipos de mutilación para altas autoridades del Estado judiciales, religiosas o funcionarios de cualquier jerarquía de las Fuerzas Armadas y de Orden. La guerra, pues, continúa y en ella las estructuras militares juegan un papel principal.

Por lo descrito resaltan las diferencias entre el rol de las Fuerzas Armadas durante el período que culmina en 1973 y el que comienza al producirse el Golpe Militar. El primero se caracteriza por un progresivo cambio en las funciones propias de la Defensa Nacional y la entrega de atribuciones para controlar situaciones internas de excepción. Este hecho se debe, como es natural, a las dificultades por las que esporádicamente atraviesa el orden político.

Con posterioridad al Golpe de Estado, en cambio, las Fuerzas Armadas pasan a ser el principal sostén del nuevo orden político, su principal misión pasa a ser la de permitir la viabilidad de dicho orden, la que se logra mediante una guerra limitada o extendida en contra de sus opositores.

## NOTAS:

- <sup>1</sup> Otto Huntze, "Military Organization and the Organization of the State", en Félix Gilbert (ed.) *The Historical Essays of Otto Huntze* (New York: Oxford University Press, 1975), pp. 200-201.
- <sup>2</sup> La restricción del fuero militar se produce en Chile con la promulgación de la Ley de Organización de los Tribunales en 1874. Véase: Hugo Frühling, "Liberalismo y Derecho durante el Siglo XIX en Chile", en *Ensayos*, Vol. 1 (Santiago, Editorial Debates, 1978), pp. 7-46.
- <sup>3</sup> Véase Clodomiro Bravo Mitchell y Nissim Sharim Paz, *Restricciones a las Libertades Públicas* (Santiago: Editorial Jurídica, 1958), pp. 104-112.
- <sup>4</sup> En particular esta situación fue provocada por el Estado de Sitio decretado por el Presidente Carlos Ibáñez del Campo en septiembre de 1954. Un recuento del conflicto constitucional se encuentra en: *Id.*, pp. 242-270.
- <sup>5</sup> Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963), pp. 355-359.
- <sup>6</sup> Sobre la posición de las Fuerzas Armadas durante el conflictivo período que media entre 1920 y 1932, véase: Augusto Varas, Felipe Agüero, Fernando Bustamante, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*. (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1980) capítulos II y III.
- <sup>7</sup> Augusto Varas y Felipe Agüero, *El Desarrollo Doctrinario de las Fuerzas Armadas Chilenas*. (Santiago, FLACSO, 1978), capítulo V.
- <sup>8</sup> Alain Joxé, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile*. (Santiago: Editorial Universitaria, 1970), p. 72.
- <sup>9</sup> Esto es especialmente claro en el caso del Seguro Obrero. Véase: Leonidas Bravo, *Lo que supo un Auditor de Guerra*. (Santiago: Editorial del Pacífico, 1955), pp. 66-91.
- <sup>10</sup> Entre dichas atribuciones están las de prohibir la divulgación de noticias de carácter militar, reprimir la propaganda antipatriótica, controlar la entrada y salida de las zonas de emergencia.
- <sup>11</sup> *Sesiones Extraordinarias del Senado, 1941-1942*, Tomo II, p. 1254, citado en Carmen Undurraga Martínez y Arturo Frei Bolívar, *Bases Constitucionales de la Fuerza Pública*. (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1967), p. 170.
- <sup>12</sup> *Ibid.*
- <sup>13</sup> *Doctrina de la Seguridad Nacional y Régimen Militar*, Vicaría de la Solidaridad, 1977. Mauricio Ruz, "Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. Contribución a un Debate", *Mensaje*, agosto de 1977, pp. 418-426. Genaro Arriagada y Manuel Antonio Garretón, "América Latina a la hora de la Seguridad Nacional", en Genaro Arriagada, et. al. *Las Fuerzas Armadas en la Sociedad Civil* (Santiago: CISEC, 1978), p. 143. X
- <sup>14</sup> Clodomiro Bravo Mitchell y Nissim Sharim Paz, *op. cit.*, p. 53.
- <sup>15</sup> En efecto, los procesos pueden comenzar por denuncia de algunas autoridades, entre las cuales están las de las Fuerzas Armadas, se tramitan por regla general ante Tribunales Militares y éstos pueden ejecutar —por orden del Tribunal— diligencias tales como el registro en lugar cerrado y otros.
- <sup>16</sup> Nicanor Díaz Estrada, "El Problema del Desarme Latinoamericano", *Revista de la Fuerza Aérea*, abril-mayo-junio, 1959, p. 73.
- <sup>17</sup> Augusto Varas y Felipe Agüero, *op. cit.*, p. 11.

- 18 Se refiere a los delitos previstos en los artículos 4º, 5º, 6º, 11º y 12º. Se trata de diversos delitos en contra del orden público o de incitación a la subversión.
- \* 19 Esta tesis es sostenida con fundamentos por Hernán Montealegre en *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*, (Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1979).
- 20 Véase: Sin autor, "Los Consejos de Guerra: Carácter, Funcionamiento, Defensa Jurídica", mimeo, 1980.
- 21 "Dictamen Fiscal en JM FACH 1-73 primera parte, fs. 19 vuelta".
- 22 El Decreto Ley Nº 444 publicado en el Diario Oficial de 4 de mayo de 1974 crea la Subsecretaría de Carabineros en el Ministerio de Defensa Nacional.
- 23 Se expresa en el considerando 4º que la integración de Carabineros al Ministerio del Interior tiene por objeto impedir que quede supeditado a una Secretaría de Estado preocupada de la política contingente, lo que significó antes del pronunciamiento militar que la institución fuera instrumentalizada.
- 24 Sobre la política represiva, véase: Hugo Frühling, "Disciplinando a la Sociedad. Estado y Sociedad Civil en Chile, 1973-1978", trabajo presentado a la Primera Conferencia General de la Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz, 1981.
- 25 Jorge Mera, "Política Judicial y Organismos de Seguridad en Relación con la Libertad y el Derecho a la Justicia", en Estudios Nº 3, del Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, p. 69.
- 26 El día 22 de junio de 1976 el Presidente de la Corte Suprema comunicó al Presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago que había recibido un oficio del Ministro de Justicia pidiendo que las informaciones en los casos de amparo se requirieran al Ministerio del Interior y no a DINA. El Tribunal pleno de la Corte Suprema así lo había decidido.