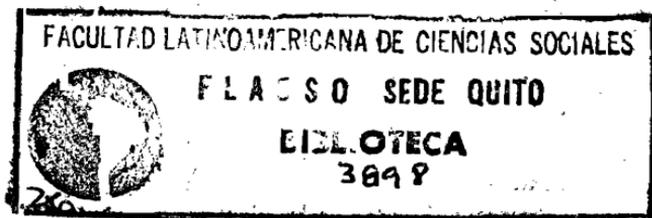


ESTADO Y FUERZAS ARMADAS

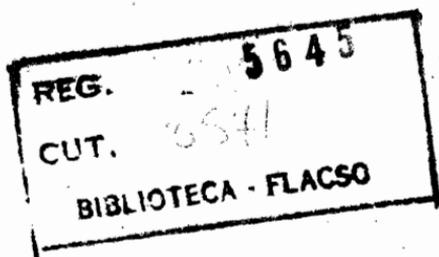
hugo frühling
carlos portales
augusto varas



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 Irrarázaval
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

LA INTERVENCION CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Augusto Varas

Por más de cuarenta años se difundió la idea de que las Fuerzas Armadas estuvieron marginadas de la vida nacional. Esta afirmación, de alguna manera expresiva del desconocimiento civil de los asuntos militares, tiende a ocultar el verdadero carácter de las relaciones cívico-militares desde la caída del gobierno de Ibáñez en 1931.

El propósito de estas notas es dar cuenta de una realidad radicalmente diferente a este acendrado prejuicio. Nos interesa mostrar que las Fuerzas Armadas desarrollaron un imaginativo y pertinaz esfuerzo por reinsertarse en la vida nacional de acuerdo a las condiciones existentes durante los diversos gobiernos que se alternaron desde que ellas dejaron de gobernar¹.

Más que una marginación de las instituciones armadas de la vida nacional lo que realmente sucedió fue un momentáneo alejamiento de la política nacional. Este distanciamiento, finalmente tuvo un efecto de "boomerang" al convertirse en una marginación de la civilidad de los asuntos castrenses. En la medida que la civilidad aleja a los militares de los problemas públicos, ella misma termina auto-marginada de las materias castrenses.

De esta forma se hace cada vez más difícil el que los poderes públicos, y la civilidad a través de ellos, pueda tener una debida ingerencia en lo que debía relación con el control y uso de la fuerza armada en la sociedad chilena. Esta situación tendrá efectos a largo plazo en la medida que producto de esta política se irá gestando al interior de los cuarteles una forma de apreciación de los asuntos públicos que terminará conspirando contra el normal desenvolvimiento democrático del país.

Este proceso de reinsertión castrense y de marginación civil se puede apreciar a través del análisis de las atribuciones contenidas en aquella legislación —Decretos, Decretos con Fuerza de Ley, Decretos Leyes y Leyes— que dice relación con las actividades de las Fuerzas Armadas en materias de carácter no militar, previamente reservadas a la competencia civil.

Desarrollaremos este tema mostrando la situación existente al interior de las Fuerzas Armadas después de la caída de Ibáñez, para continuar con el ímpetu que recibe esta política de reinsertión durante la segunda administración ibañista. Analizaremos las características de este proceso durante las siguientes administraciones para concluir en los rasgos que adquiere el sistema de relaciones de las FFAA con el conjunto del Estado chileno durante el actual gobierno militar.

UN NUEVO SISTEMA DE RELACIONES CIVICO-MILITARES

Con posterioridad al derrocamiento del General Carlos Ibáñez el conjunto de los actores políticos nacionales, especialmente los partidos y las organizaciones gremiales y sindicales, son arrastrados en una política anti-militarista que tuvo importantes efectos en la vida nacional.

Esta política se manifestó en cortes presupuestarios en los fondos destinados a Defensa y en un clima de beligerancia anti-castrense que inundó al conjunto de la población civil. Esta reaccionaba, en oportunidades violentamente, contra un actor que había logrado irritar a la opinión pública nacional.

Sin embargo, lo más importante en este proceso fue la generalización —por muy diversas razones— de una actitud muy arraigada en la civilidad tendiente a marginar a las Fuerzas Armadas de la vida no sólo política, sino nacional.

En este proceso de marginación de las Fuerzas Armadas de los principales problemas nacionales, con el consiguiente deterioro de sus funciones y medios institucionales, coincidieron la mayoría de las fuerzas sociales del período.

Los sectores empresariales desarrollados bajo la política pro-industrialista impulsada por Ibáñez habían logrado tal nivel de acumulación que ya no necesitaban de un gobierno militar para el desarrollo de sus propios intereses. Incluso más de un conflicto se había generado, dada la necesidad de darse una organización político-gremial que comenzaba a generalizarse al interior del sector. La política del gobierno ibañista en materias internas limitaba seriamente las posibilidades de una acción autónoma de estos sectores empresariales.

Desde el punto de vista de los terratenientes, si bien éstos habían perdido parte de su poder económico, aún mantenían una importante cuota de influencia política al controlar una parte esencial del electorado rural. Ello les permitía apropiarse de una parte significativa del excedente a ser redistribuido vía crédito estatal. Sin embargo, la existencia de un gobierno militar limitaba sus propias posibilidades de alcanzar niveles superiores de redistribución del ingreso nacional en la medida que los sectores más favorecidos eran aquellos ligados a actividades industriales. Por su parte, la política del gobierno de Ibáñez limitó drásticamente el poder casi omnímodo que tenían los latifundistas creando un **Cuerpo de Carabineros** que controlaba su accionar en zonas históricamente bajo su control².

El sector financiero, que se había ido ligando con los capitales extranjeros, especialmente estadounidenses, requería de una gran fluidez y movilidad producto de las cambiantes condiciones internacionales. La crisis de los años treinta indica a estos sectores que el control de las principales palancas de la política económica es una necesidad de primer orden para asegurar su estabilidad de mediano y largo plazo.

En suma, lo que se podría identificar como el bloque en el poder existente a fines del gobierno del General Ibáñez no tenía relaciones fluidas con el gobierno militar, más bien le incomodaba.

Por su parte, el movimiento popular compuesto por asociaciones sindicales, gremiales y partidos de izquierda; capas medias profesionales; empleados de la administración del Estado en expansión; sectores artesanales y campesinos; y capas de pequeños empresarios, habían sido los principales afectados con las medidas represivas del gobierno militar. Si bien éste había aprobado un conjunto de leyes laborales que tendían a estabilizar el papel y función de estos sectores en la vida nacional, la forma y estilo de aplicación de las medidas conspiró contra el apoyo popular a las reformas introducidas por el régimen castrense. Especialmente aguda fue la represión contra sus organizaciones políticas durante todo ese período agudizándose el conflicto social al final de él.

Otro factor de importancia en la generalización de una política anticastrense fue la presencia de posiciones políticas radicalizadas al interior de las propias Fuerzas Armadas. Las reformas introducidas por Ibáñez³ indudablemente contaban con el apoyo y simpatías de la oficialidad joven de las ramas técnicas. Esta fue la base ideológica en la cual se basó la actividad política de aquellos sectores que provocaron la llamada **Revolución de la Armada** en 1931, como también fueron las bases sociales de la fugaz **República Socialista** de 1932.

Tales hechos muestran que las reformas impulsadas por Ibáñez habían desencadenado un proceso político no anticipado al interior de las instituciones armadas. Evidentemente ello implicó un generalizado repudio del bloque en el poder ya que tales tendencias se oponían seriamente a la realización de sus intereses.

En consecuencia, la estabilización del nuevo bloque debía basarse en la eliminación de la actividad política castrense, lo cual pasaba por su desactivación política como aparato del Estado. Esta política impulsada durante el gobierno de Arturo Alessandri contó con el apoyo del movimiento popular y las expresiones políticas de las capas medias de la época, producto de su repudio a la política represiva aplicada durante el gobierno militar.

Así las Fuerzas Armadas quedan institucional y políticamente aisladas en la sociedad chilena. Después de haber desempeñado una de las tareas más importantes en el plano político desde su formación moderna a fines del siglo pasado, las instituciones armadas se ven cuestionadas en una de sus funciones más destacadas en ese período, tal fue su gestión gubernamental. A la marginación de las instituciones armadas se le suma un generalizado sentimiento de frustración institucional al interior de los cuarteles.

En ese contexto, se genera un clima de prescindencia política que unifica a las diversas tendencias castrenses en torno a la unidad institucional amenazada tanto por sus divergencias internas de carácter político, como por las medidas en contra de sus mandos.

Todo ello tiene como consecuencia una **política institucional** de no deliberación política. Esta posición, subrayada por el General Novoa en los años treinta y posteriormente refrendada por la mayoría de los altos mandos institucionales, afirma los principios de no deliberación y sometimiento al poder civil, los cuales resumen el consenso logrado al interior de los institutos armados.

La prescindencia política y la no deliberación castrense tuvo como contrapartida un lento proceso de deterioro de las condiciones materiales de las instituciones armadas. El plan de modernización impulsado bajo la administración ibaísta contrastaba fuertemente con los escasos recursos fiscales destinados a los institutos armados en los años treinta⁴. Esto tiene por efecto serias dificultades para poner en movimiento las unidades navales recientemente incorporadas por la administración militar al igual que inhibían el uso de material bélico moderno incorporado en ese período. Esta situación llega a niveles críticos cuando en agosto de 1931, bajo el Ministerio de Pedro Blanquier en Hacienda, las Fuerzas Armadas junto al resto de la administración pública ven reducidos sus sueldos en un diez por ciento.

Estos hechos no sólo eran producto de la crisis de los años treinta, también obedecían a la política de las administraciones posteriores a Ibáñez de mantener un control sobre los institutos armados a través de su estrangulamiento presupuestario. Así, la Armada mantenía inmovilizada a la Escuadra postergando indefinidamente sus ejercicios anuales, situación que proporcionó los elementos institucionales de justificación al alzamiento de la marinería. La Fuerza Aérea, recientemente creada, ve obstaculizado su proceso de desarrollo al carecer de recursos financieros para el costoso mantenimiento de unidades aéreas y el entrenamiento de sus pilotos. Igualmente el Ejército ve limitadas sus posibilidades de maniobras, ejercicios y movilizaciones.

A la política de congelar los presupuestos militares y de marginar a las instituciones armadas de la discusión y toma de decisiones sobre los problemas nacionales se le suma la creación de cuerpos para-militares, las **Milicias Republicanas**, diseñados para mantener en los cuarteles a los elementos levantiscos y golpistas evitando la posibilidad de un nuevo gobierno militar. En la medida que el Cuerpo de Carabineros formado durante la administración de Ibáñez estaba ahora bajo control del Ministerio del Interior, ésto junto a las recientemente formadas Milicias Republicanas constituían un poder disuasivo eficaz que inhibía el desarrollo de tendencias castrenses con aspiraciones de poder.

Toda esta situación se expresaba, por ejemplo, en actitudes y acciones anti-militaristas frente a los cuarteles de la guarnición de Santiago, lo que en más de una ocasión llegó a revestir caracteres de crisis política.

La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil se estructuró en torno a un conjunto de medidas expresivas de esta preeminencia civil sobre los militares, lo que inhibía cualquier intento golpista⁵.

A pesar de ello, diversos sectores castrenses continuaron intentando subvertir el orden público tal como lo demostraron las ramificaciones castrenses del fallido intento de push nacionalsocialista y la conspiración del General Ariosto Herrera contra el Gobierno del Frente Popular⁶. En ambas ocasiones las instituciones armadas reafirmaron su compromiso institucionalista mostrando la profundidad del consenso logrado en torno al constitucionalismo en los cuarteles y denunciando el carácter minoritario de los elementos golpistas. Al mismo tiempo mostraba la existencia de un poder civil capaz de encuadrar a las Fuerzas Armadas al interior del marco constitucional y someterlas a su control.

No obstante, este constitucionalismo castrense termina adquiriendo un carácter formal en la medida que no logra ser visto como parte integrante de una concepción política acerca del carácter democrático del ordenamiento institucional. Así la subordinación de las Fuerzas Armadas no es vista como un punto de partida en un proceso de democratización de tales instituciones a través del cual la ciudadanía iría adquiriendo cada vez mayor control sobre sus estructuras y procesos. El constitucionalismo castrense se reduce a un simple sometimiento al poder civil, el que cuenta con medios materiales para ejercer tal control, pero éste no desarrolla una ideología y una orientación institucional coincidente con esta subordinación. De esta forma las Fuerzas Armadas ven en el constitucionalismo un sometimiento formal sin comprender el profundo carácter democrático de tal situación, ni el sentido profundo de la necesidad de su control por el conjunto de la sociedad.

La falta de comprensión del carácter democrático del constitucionalismo castrense no fue sólo producto de limitaciones perceptivas de los institutos armados. Fundamentalmente, ello se debió a la falta de aplicación de los sectores civiles más interesados en el control democrático del Estado por proporcionar orientaciones institucionales coincidentes con sus intereses de democratización global del país. De esta forma podríamos indicar que después de su experiencia gubernamental las Fuerzas Armadas terminan marginadas de los asuntos nacionales y a la deriva respecto de su desarrollo institucional.

LA SUBORDINACION POLITICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SOCIEDAD CHILENA: 1931 - 1946

La estabilización de un nuevo sistema de relaciones cívico-militares implicó la existencia de un período de reordenamiento institucional que enfrentó grandes dificultades.

Por una parte, las Fuerzas Armadas debían darse a sí mismas un nuevo sistema de relaciones institucionales que las ligara con el conjunto de la sociedad. Este sistema o bien no existía, o había sido profundamente alterado por los hechos políticos observados entre 1931-1932.

En segundo lugar, la crisis económica nacional de los treinta impide la asignación de recursos fiscales a sus institutos.

En tercer lugar, los conflictos limítrofes o estaban congelados; o Chile tenía tal capacidad disuasiva frente a potenciales antagonistas que no existían presiones internacionales sobre el gobierno para mejorar su profesionalización, ni modernizar sus equipos, contrariando las expectativas castrenses desarrolladas en el período anterior.

Todos estos factores influyeron para que los gobiernos a partir de 1932 no se vieran forzados a destinar mayores recursos a las Fuerzas Armadas. Esta situación se hace más estable cuando a partir de 1939 comienza un sostenido proceso de inversión pública en la infraestructura industrial del país a través de la acción de la CORFO. Esta situación, con pequeños altos y bajos, sólo se ve mejorada en la segunda administración de Ibáñez, entre 1952-1958⁷. Sin embargo, vuelve a mostrar las mismas características regresivas desde 1958 hasta 1969. Sólo después de 1973 se redefinirán las reglas en juego.

En este contexto de relaciones cívico-militares relativamente estabilizadas las Fuerzas Armadas comenzarán a desarrollar un conjunto de iniciativas tendientes a establecer vínculos formales con los demás aparatos del Estado y con aquellas instituciones más destacadas de la sociedad civil.

Una primera etapa en este proceso se podría establecer entre 1932 y 1946, período en el cual las administraciones de la época no desarrollan ninguna iniciativa especialmente destinada a reubicar a las Fuerzas Armadas en el contexto institucional del Estado chileno. Sólo es posible mencionar la Ley 5.868 de 1936 que dispuso que las **Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE)** tendrían personalidad jurídica para los efectos de fabricar y comercializar con las maquinarias y otras mercancías de su producción. Esta Ley modifica una anterior de 1924, que había creado FAMAE, y le otorga una movilidad empresarial comercial que antes no había tenido. Sin embargo, es necesario destacar que esta única preocupación en materias relativas a las Fuerzas Armadas en el período tenía el evidente propósito de hacer recaer sobre las instituciones armadas parte del peso de su propio financiamiento.

Sin embargo, esta ley que permite actividades comerciales autónomas de FAMAE pone en movimiento un conjunto de relaciones entre civiles y militares que participan en el Consejo de Vigilancia de la industria. Así, junto al General Director de Material de Guerra que la preside, participan delegados de Ferrocarriles del Estado, de la Sociedad de Fomento Fabril, de la Sociedad Nacional de Agricultura, de la Sociedad Nacional de Minería, más un obrero de la industria. Esta composición del Consejo de Vigilancia de FAMAE muestra que la política gubernamental es someter sus actividades a un control no a través de organismos estatales competentes, sino a través de las asociaciones patronales más importantes de la época.

Esta ausencia de política contrasta fuertemente con el proceso de industrialización substitutiva al cual se lanza el Estado chileno, no existiendo un correlato castrense a este esfuerzo de carácter nacional. Este proceso destaca la carencia casi absoluta de política gubernamental sobre las instituciones armadas a la que hacíamos anteriormente referencia. Es preciso reconocer que en este período las Fuerzas Armadas aún no habían comenzado un proceso de reinserción en la vida nacional. Más bien sucedía lo contrario. Estas continuaban agitadas por intentos golpistas los que, si bien eran cada vez menos numerosos, no permitían que se estabilizara un **interés institucional** que presionara por una reinserción castrense. En este período las Fuerzas Armadas vuelcan gran parte de sus esfuerzos a difundir y encuadrar a sus miembros en la lógica constitucionalista.

Estos esfuerzos se ven apoyados por la política de los gobiernos de la época que pusieron especial énfasis en la despolitización de sus altos mandos, los que eran sucesivamente tentados con las actividades conspirativas de sectores nacionalsocialistas y otros grupos golpistas.

Mientras el nuevo bloque en el poder no se estabilizara como ente político gobernante, lo que viene a suceder desde 1940 en adelante, las Fuerzas Armadas tendrán como preocupación central la tematización de los problemas derivados de su receso político.

Con el término de la Segunda Guerra Mundial, los aliados, que no habían contado con la total simpatía de la oficialidad de las Fuerzas Armadas chilenas tributarias de una formación germana, adquieren nuevo prestigio debido a su superioridad profesional y a los avances en la modernización de los elementos bélicos de sus Fuerzas Armadas, especialmente de las estadounidenses.

Esta situación tiene como efecto que las Fuerzas Armadas chilenas, que habían seguido con gran interés el desarrollo de todas y cada una de las alternativas de la conflagración mundial, vuelquen la mirada hacia sus propios problemas de carácter institucional.

Durante el período de guerra y en los años posteriores, el bloque en el poder había logrado una estabilización producto del relativo aislamiento respecto de los principales centros de acumulación a nivel mundial. Esta distancia relativa le permite al bloque gobernante desarrollar un conjunto de políticas proteccionistas substitutivas de importaciones que tienen como efecto altas tasas de incremento del producto y de la producción industrial.

Al interior de las Fuerzas Armadas esta estabilización significó una consolidación del control civil sobre sus institutos. Estos finalmente tienen que reconocer que los gobiernos políticos pueden desarrollar al país a través de las vías capitalistas que ellos mismos habían ayudado a estabilizar. En consecuencia, la crítica política al interior de los cuarteles, si bien tenía elementos como para difundirse, producto del estado material de sus instituciones, no puede convertirse en insurrección militar, dada la estabilidad política y económica del nuevo bloque ya cristalizado.

LA REINSERCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS: 1946-1952

Con la elección de Gabriel González Videla se abre un nuevo período en el desarrollo de las instituciones armadas. En 1946, terminado el conflicto mundial e iniciada la guerra fría, los gobiernos de la región reciben fuertes presiones para integrarse a un dispositivo de defensa hemisférica liderado por los Estados Unidos. En la Conferencia de Cancilleres de Río de Janeiro en 1947 los países latinoamericanos y los Estados Unidos coinciden en un tratado de defensa del hemisferio.

Desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas chilenas, este tratado tiene por efecto ponerlas definitivamente en la perspectiva de su re-profesionalización, ahora a cargo de los vencedores del conflicto mundial.

Termina así una búsqueda institucional que había intentado múltiples derroteros sin haber logrado sus propósitos. Desde el punto de vista del bloque en el poder y los gobiernos que lo expresaban, éstos, que habían logrado someter a las Fuerzas Armadas al poder civil, era posible que las sometieran a un nuevo proceso de profesionalización, ahora en manos de sus aliados políticos y socios económicos como eran los Estados Unidos.

Esta política finalmente queda en manos de los altos mandos institucionales y del entrenamiento que se realizará en territorio estadounidense. En este período se experimentará un leve aumento de las remuneraciones del personal uniformado y se pondrá en práctica un tibio proceso de reinserción de las instituciones armadas al conjunto del Estado y la sociedad chilena.

En 1946 por Ley 1.097 se crea el **Consejo Nacional de Economía** en el cual las Fuerzas Armadas son representadas por oficiales superiores, los cuales son designados por decisión del Ministerio de Defensa. Igualmente, por Decreto 5.795 del 7 de noviembre de 1946 se crea el **Consejo Nacional de Telecomunicaciones** en el cual hay una participación similar de las Fuerzas Armadas. Por Decreto 1.980, del 10 de noviembre del mismo año, se crea la **Oficina Meteorológica de Chile** a la cual se le asignan representantes de la Fuerza Aérea de Chile y se establecen sus dependencias orgánicas. Este proceso de reinserción tiene otra manifestación en 1948 cuando por Decreto 42, del 20 de enero de ese año, se establece la **Junta de Aeronáutica Civil**. Allí se le fijan sus deberes y atribuciones, además de establecer los lazos formales con otras reparticiones dependientes del Ministerio de Defensa.

Estos primeros intentos por darles a las Fuerzas Armadas una nueva presencia en la vida institucional del Estado chileno tratan de aprovechar las especializaciones castrenses y a ponerlas al servicio de actividades de carácter nacional. Igualmente, se formaliza el control militar sobre determinadas actividades nacionales que, en caso de conmoción interna, estado de sitio u otras situaciones que exijan la presencia militar, son cruciales para la seguridad interior o la defensa exterior del Estado.

Estos primeros esbozos de definición de una política de participación castrense en el control de la vida civil del país, van adquiriendo un ritmo más sostenido a medida que se incrementan las tensiones a nivel internacional y se implementan medidas correlativas en el plano interno tal como fue la represión al Partido Comunista en 1947.

En esta perspectiva se inserta la fusión de la **Escuela Naval "Arturo Prat"** y la **Escuela para Oficiales de la Marina Mercante**, lo que se efectúa a través del Decreto 459 del 23 de abril de 1948. De esta forma la Armada adquiere control total sobre la formación de un contingente de gran importancia tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. La formación de oficiales mercantes en la Escuela Naval les permite a las Fuerzas Armadas encauzar a tal contingente en caso de guerra, o limitarlo en su movilización política en tiempos de paz. Todo ello al interior de un marco doctrinario-ideológico común posibilitado por la formación conjunta con oficiales de la marina de guerra.

Otro elemento de importancia en el proceso de penetración castrense de la vida civil fue la política seguida por la administración de González Videla respecto de la Antártida. En un contexto de guerra fría y de reclamaciones territoriales de la misión soviética en el continente helado, la iniciativa gubernamental moviliza la voluntad castrense dándole una perspectiva adicional a sus funciones de defensa territorial. Aun cuando esta política sólo se podrá traducir en acciones de las instituciones armadas algunos años más tarde, la mera presencia militar chilena en la Antártida les otorga a las Fuerzas Armadas un valor de síntesis de la nacionalidad que de otra forma hubiera sido muy difícil de reconstituir.

Al finalizar el gobierno de González Videla en 1952 la vida militar, si bien no había sufrido serias convulsiones golpistas, tampoco había visto resueltos de manera significativa los problemas institucionales. Aun cuando hubo iniciativas parciales para reinsertar a las instituciones castrenses en la vida nacional, les faltaba mucho por realizar. Este déficit comenzará a superarse decididamente durante el gobierno del General Ibáñez entre 1952-1958.

LA "INTERVENCION CIVIL" DE LAS FUERZAS ARMADAS: 1952-1964

Es necesario destacar que el triunfo de Ibáñez en 1952 representa un momento de crisis del sistema de partidos a través del cual se había gobernado hasta ese momento. La creciente importancia de las decisiones adoptadas en el seno del Partido Radical, eje de las coaliciones de gobierno, había llevado a una situación de hipertrofia partidista en la cual se reproducían los vicios de un sistema alejado del control ciudadano. Ibáñez, apoyado por una amplia gama de grupos políticos entre los cuales destacan viejos sectores vinculados a las organizaciones nacional-socialistas de los años treinta, representa una renovación de esta estructura partidista en crisis y concita el apoyo de un amplio sector del electorado en torno a una política presidencialista.

Sin embargo, esta misma eclosión del populismo ibañista hace que las tendencias políticas al interior de las Fuerzas Armadas, mantenidas congeladas por casi quince años, vuelvan a manifestarse. Estas hacen su reestreno en sociedad con ocasión de las elecciones presidenciales de 1952 cuando se descubre una conspiración militar conocida como el **Complot de las Patitas de Chanco** destinada a asegurar el triunfo de Ibáñez a través de cualquier medio. Durante el propio gobierno del General Ibáñez surgen tendencias castrenses que tratan de intervenir en la política nacional, tal fue el caso de la llamada **Línea Recta**. Este grupo militar se había organizado para asegurar el "recto camino" de la administración ibañista impidiendo cualquier compromiso con sectores que trataran de cambiar sus orientaciones populistas y pro-Fuerzas Armadas.

En este clima castrense, Ibáñez adopta un conjunto de medidas que tienden a favorecer a las instituciones armadas. En primer lugar es necesario destacar la firma del **Pacto de Ayuda Militar (PAM)** ratificado en 1953 que posibilita la transferencia de material bélico excedente de la Segunda Guerra Mundial desde los Estados Unidos. Igualmente, el PAM permite el inicio de un proceso de entrenamiento de oficiales por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Este proceso tendrá fuertes repercusiones posteriores al generar y consolidar al interior de la oficialidad chilena formada en ese período una ideología de guerra fría que posteriormente será un fundamento ideológico de gran importancia en la consolidación de la doctrina de la seguridad nacional.

En segundo lugar, la administración de Ibáñez permite que los altos mandos comiencen a tener una mayor participación en la iniciativa legislativa del Ejecutivo frente a asuntos castrenses. Así, un conjunto de proposiciones del Presidente de la República comienzan a ser sugeridas por los altos mandos institucionales. Tal es el caso de las iniciativas presidenciales enviadas al Parlamento tituladas **Ley de Seguridad Nacional** y **Ley de Movilización Nacional**. La primera intentaba un control de las actividades del aparato del Estado en tiempos de paz, lo que en definitiva les entregaba a los mandos institucionales un control sobre la casi totalidad de las actividades sociales. Este Proyecto de Ley contemplaba la existencia de unidades de información en cada Ministerio y les otorgaba a las Fuerzas Armadas un control sobre los recursos económicos y medios de información. La aprobación de este Proyecto de Ley hubiera significado un atentado a las garantías constitucionales. La polémica arreció y el proyecto de Ley fue finalmente retirado del Parlamento por el propio Presidente.

Este hecho muestra que las tendencias intervencionistas al interior de las Fuerzas Armadas habían permanecido latentes. Ellas aparecían en ese momento bajo la forma de un intervencionismo institucional, no caudillista, pero que tendía a alterar el control civil sobre sus instituciones. Esta aspiración castrense expresada en el proyecto de Ley mencionado muestra que los gobiernos radicales, si bien habían logrado someter a las Fuerzas Armadas bajo su control, no habían logrado ligar ese constitucionalismo con nociones acerca del desarrollo democrático del país. En el momento que las presiones sobre los cuarteles fueron menores y se posibilitaron canales externos de vínculos institucionales, las Fuerzas Armadas

comienzan un lento pero persistente proceso de "invasión de la vida civil". Este proceso es favorecido durante toda la administración Ibáñez.

Una de las primeras leyes publicadas en el gobierno de Ibáñez es la Ley 11.146 de enero de 1953 que dispuso que la **Dirección General de Reclutamiento, Estadísticas y Tiro Nacional** ejercerá en tiempos de paz un registro de los organismos e industrias que fueran aprovechables para las necesidades del país en tiempos de guerra. Esta Ley de alguna forma se relaciona con la abortada Ley de Seguridad Nacional en la medida que a través de esta última se intentan establecer controles similares y superiores a los aprobados por el Parlamento en enero de 1953.

En ese mismo año se publica el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 13, que faculta a las Fuerzas Armadas para cooperar en la realización de programas civiles de obras públicas creándose la **Inspección del Servicio Militar del Trabajo** dependiente de la Subsecretaría de Guerra. De acuerdo a esta Ley las instituciones armadas "con su dotación normal, cooperarán en la realización de programas civiles de obras públicas de carácter extraordinario, bajo la dirección del Ministerio de Obras Públicas y Vías de Comunicación". Así, una cuota de las clases reclutadas en cada año se destinaría a tales actividades las que serían implementadas por la Inspección General recién creada. Posteriormente este servicio sufre modificaciones que especifican más sus funciones, tales fueron el DFL 200 (6 de abril de 1960) y la Ley 17.683 (11 de julio, 1972).

En mayo de 1953, a través del DFL 101, se crea la **Fábrica Nacional de Aeronaves** cuyo objetivo era la construcción de toda clase de aeronaves, planeadores, repuestos y demás elementos aeronáuticos que se relacionaran con las necesidades de la Defensa Nacional y con el fomento de las actividades aeronáuticas en el país, todo ello sin perjuicio de poder producir y comerciar todo otro tipo de productos industriales. Esta iniciativa, que cesa en 1960, muestra que en cada rama de las Fuerzas Armadas se desarrolla en este período una intensa actividad destinada a darle una mayor presencia y un campo de actividades más amplio a cada uno de sus institutos en un contexto favorable posibilitado por las facultades legislativas otorgadas al Presidente.

Interesa destacar que la administración de la Fábrica, a cargo de un Consejo de Administración con representantes provenientes exclusivamente del sector estatal, difiere del Consejo de Vigilancia de FAMA E antes mencionado. Estas diferencias muestran el cierre corporativo de las Fuerzas Armadas en el período. A través de éste se alteran las pautas de control civil por una reafirmación de la conducción castrense de sus propios asuntos institucionales.

El DFL 36, de marzo de 1953, concede amplias facultades de control a la **Dirección de Aeronáutica** y a la **Dirección de Tránsito Aéreo** en relación a la aviación civil, comercial y de turismo. La Dirección de Aeronáutica, antes dependiente de la Comandancia en Jefe de la FACH, pasa a depender de la Subsecretaría de Aviación de acuerdo con el Decreto 474, del 25 de julio de 1953. En el mismo sentido opera el Decreto 1.117, del 3 de julio del mismo año, que aprue-

ba el reglamento para las actividades náuticas y deportivas de la República dándole a la Armada tuición sobre estas actividades.

El DFL 292, del 5 de julio de 1953, contiene la **Ley Orgánica de la Dirección del Litoral y de Marina Mercante**. Esta Dirección que "estará a cargo de un Almirante o Capitán de Navío en servicio activo... dependerá militar y operativamente de la Comandancia en Jefe de la Armada". De esta forma se termina de entregar a la Armada el control total de todo tipo de actividades que se desarrollen o digan relación con las zonas marítimas y lacustres.

En menos de un año de gobierno la nueva administración había dado un salto de proporciones otorgándoles a las Fuerzas Armadas una competencia creciente en actividades que no tenían necesariamente que caer bajo jurisdicción o tutela castrense. Cada rama de las Fuerzas Armadas logra un ámbito de actividades civiles que hubiera sido impensable bajo los gobiernos radicales.

La iniciativa legislativa del Presidente, sugerida por los altos mandos institucionales, continuó durante toda la administración de Ibáñez. En 1954 el Decreto 296 aprueba el reglamento orgánico del **Departamento de Navegación e Hidrografía de la Armada**, lo que reforzará las atribuciones de la Armada en materias marítimas y lacustres. Posteriormente, el 16 de abril de 1969 se aprobará el reglamento orgánico de este Departamento el que por Ley 16.771 (22 de marzo de 1968) había pasado a llamarse **Instituto Hidrográfico de la Armada**.

Finalmente, en 1956 y 1957 a través de los Decretos 306 y 22 respectivamente se organiza la **Comisión Chilena de Límites** y se regula la participación de las Fuerzas Armadas en ella, lo que sufrirá pequeñas modificaciones en 1960 (Decreto 410 del 27 de agosto), en 1968 (Decreto 559 del 24 de enero), y en 1970 (Decreto 589 del 26 de octubre), sin alterar sustancialmente su presencia en ella. Igualmente el Decreto 185 del 27 de marzo de 1958, el Decreto 344 del 25 de junio y el Decreto 499 del 29 de agosto del mismo año, fijan la composición de la **Comisión Chilena Antártida**, señala sus atribuciones y designa representantes de las Fuerzas Armadas en ella.

En esta etapa se consolida un nuevo tipo de relaciones entre las instituciones armadas y el resto de la administración del Estado, estabilizándose la iniciativa legislativa que surge de los altos mandos castrenses. El gobierno de Ibáñez logra darles a las Fuerzas Armadas un nuevo papel al interior del Estado. Este se caracterizará por su creciente inserción en las actividades civiles al tiempo que marginará a los civiles del control de este sistema de relaciones. La marginación inicial de las Fuerzas Armadas de los asuntos públicos se transforma así en una marginación de los civiles de los asuntos castrenses. Por su parte las Fuerzas Armadas comenzarán a ampliar su campo de actividades civiles en un contexto en el cual las siguientes administraciones no tendrán la misma predisposición favorable frente al gasto militar y a la presencia castrense en asuntos públicos.

Durante la administración Alessandri se observa una disminución de los re-

cursos asignados a las Fuerzas Armadas, a cambio de lo cual éstas incrementan su participación en la vida civil. Así se les da un nuevo impulso a las actividades de la FACH en materias civiles a través de la creación de la Dirección de Aeronáutica, producto de la fusión de la **Junta de Aeronáutica Civil con la Junta Permanente de Aeródromos** y el **Departamento de Transporte Aéreo** de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Economía (DFL 241 del 6 de abril de 1960), cuya Ley Orgánica (Ley 16.752) se publica el 17 de febrero de 1968. De esta forma, la FACH logra una tuición y control casi total de la actividad aeronáutica en el país.

En este mismo período la FACH racionaliza sus tareas productivas al poner término en marzo de 1960 (DFL 265) a las actividades de la **Fábrica Nacional de Aeronaves**. El DFL 305, del 6 de abril del mismo año, aprueba la Ley Orgánica de la **Línea Aérea Nacional** en cuyo consejo participa un General de la FACH y/o un representante de la Subsecretaría de Aviación. Si bien se había terminado con la Fábrica Nacional de Aeronaves, el DFL 262, del 6 de abril de 1960, autoriza al **Ala de Mantenimiento de la FACH** para ejecutar labores que le son propias en beneficio de la aviación civil, comercial y privada. De esta forma la FACH termina por estabilizar su sistema de relaciones institucionales con las actividades civiles y militares relacionadas con la navegación aérea.

Igualmente, en 1960 se crea una persona jurídica denominada **Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR)**. El DFL 321, del 6 de abril, que la crea, fija además las normas por las cuales se regirá. El mismo día se publica el DFL 327 que entrega el texto definitivo de la Ley Orgánica de la **Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)**, en la cual la Armada tendrá una representación institucional.

Por su parte, el Ejército a través del DFL 200 del 2 de abril del mismo año, cambia el nombre al Servicio Militar del Trabajo el que pasa a denominarse **Cuerpo Militar del Trabajo** y a depender del Comando en Jefe del Ejército. Establece que cualquier entidad de la Administración Pública Nacional, fiscal o semi-fiscal, autónoma o municipal, podrá ejecutar obras por su intermedio, lo que le otorga al Ejército una total libertad de acción para establecer vínculos con el conjunto de la actividad estatal.

Más allá de la ampliación de las actividades en cada rama individual de las Fuerzas Armadas, durante 1959 y 1960 se publican otras normas que involucran a sus institutos como un todo en materias de carácter civil. Así, el DFL 4 de 1959, que contiene la **Ley General de Servicios Eléctricos**; el DFL 315 de 1960, que crea la **Comisión Nacional de Telecomunicaciones**; el DFL 171 del mismo año, que aprueba la **Ley Orgánica de Correos y Telégrafos**, les otorgan a las instituciones armadas un papel privilegiado en las situaciones de excepción que contemplaba la organización política del Estado de la época.

Finalmente, el gobierno de Alessandri culmina este proceso asignándole a la FACH en conjunto de atribuciones adicionales. Ellas se expresan en la reglamen-

tación de la **Oficina Meteorológica de Chile** (Decreto 76 del 8 de marzo de 1962); en la reglamentación del funcionamiento del Servicio de **Búsquedas y Salvamentos de Aeronaves** (Decreto 68 del 17 de febrero de 1962); en la creación del **Servicio Aerofotogramétrico** de la Fuerza Aérea (Ley 15.284 de 1963) y la **Escuela Técnica Aeronáutica** de la misma (Decreto 200 del 16 de junio de 1964).

En relación con las actividades de la Armada éstas se ven reforzadas con la creación del **Comité Científico para Investigaciones Antárticas** (Decreto 363 del 13 de septiembre de 1962) y la reglamentación orgánica del **Instituto Antártico de Chile** (Decreto 103 del 28 de junio de 1964).

La Ley sobre abusos de publicidad les otorga a las Fuerzas Armadas toda la tución sobre mapas y cartas marítimas que se refieren al territorio nacional.

En suma, junto a la estabilización de un nuevo sistema institucional de relaciones cívico-militares, en este período se observa un aumento del área y campo de competencia de las Fuerzas Armadas en la vida civil, a la vez que se estabiliza su papel político en períodos de excepción.

CRISIS DEL NUEVO SISTEMA DE RELACIONES CIVICO-MILITARES: 1964 - 1969

La iniciativa de la administración demócratacristiana contrasta fuertemente con la actividad legislativa que habían mostrado los gobiernos anteriores. El gobierno de Ibáñez puso a las Fuerzas Armadas en un curso de desarrollo institucional que se estabilizará durante la administración de Jorge Alessandri. Sin embargo, esta tendencia tiende a verse disminuida durante el período 1964-69.

Las relaciones que las Fuerzas Armadas habían establecido por más de una década entre sus institutos y el conjunto del Estado y la sociedad civil comienzan a verse alteradas producto de la política implementada por la administración de Frei. Durante los primeros años de su gobierno se enfatizan los aspectos sociales del desarrollo intentándose un conjunto de cambios estructurales que reciben un aporte fiscal creciente. Solamente entre 1965-1966 el gasto social fiscal se ve incrementado en un 21% en términos reales, en comparación con un aumento real del 12% en el gasto fiscal destinado a defensa⁶. Este último se verá disminuido entre 1968-1969 en términos reales, lo que finalmente produce el más importante quiebre de las relaciones cívico-militares antes de 1973, tal fue la insurrección denominada **Tacnazo** en octubre de 1969.

La política de la administración Frei cambia de orientación en 1967 dados los problemas inflacionarios que se habían acumulado en la economía chilena. Desde este punto de vista los recursos destinados a defensa también se verán disminuidos y resultarán más costosos de lograr.

Otro aspecto que influye en las relaciones con las Fuerzas Armadas es el ca-

rácter unipartidista del gobierno DC el cual no establece alianzas partidarias de significación durante su gobierno. El control de la DC sobre la Cámara de Diputados durante el período 1965-1969 le permitió asignar fondos fiscales sin tener que recurrir a compromisos que alteraran su curso de acción. Igualmente, el papel de las Fuerzas Armadas en su programa de transformaciones se definía más bien por ausencia, esto es, se le asignaba un rol carente de significación en el conjunto del programa gubernamental y la estrategia de desarrollo general. Las Fuerzas Armadas no fueron para la administración demócratacristiana un interlocutor equivalente a los gobiernos anteriores producto de su relativa irrelevancia para la gestión política gubernamental.

Esta ausencia de política se expresó en crecientes dificultades entre los altos mandos institucionales y el gobierno, los que vieron alterada la iniciativa legislativa informal que habían desempeñado por casi doce años. Igualmente, surgen en este período diversos problemas relacionados con la asignación de material bélico proveniente del PAM, tales como las dificultades relativas a la asignación de aviones, los que eran disputados por la FACH y la Aviación Naval. Por su parte el Ejército veía crecer el poder militar de potenciales contendores sin tener un respaldo gubernamental equivalente. Finalmente, la administración DC en un contexto de iniciativas integracionistas le asigna mayor importancia a los fondos destinados al Cuerpo de Carabineros poniendo más énfasis en el orden interno que en la seguridad exterior del Estado.

Todos estos factores se tradujeron en crecientes conflictos entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, los que finalmente se expresaron en la insurrección del Tacna, movimiento que si bien se manifestó bajo la forma de reivindicaciones gremiales, logra cuestionar todo el andamiaje constitucionalista, el que se hace trizas en ese mismo momento.

Esta situación político-militar se expresa en el área de la iniciativa legislativa donde sólo se pueden rescatar algunas iniciativas relevantes. La primera es la Ley 16.319 de 1965, que pone en marcha la **Comisión Chilena de Energía Nuclear** a partir del **Comité Permanente para los Asuntos Interamericanos de Energía Atómica** (Decreto 306 del 6 de junio, 1958), organismo al cual se le comenzarán a asignar fondos a partir de 1967. La segunda es la creación del **Departamento de Policía de Menores** (Ley 16.520, del 22 de julio, 1966), organismo dependiente de la Dirección General de Carabineros y a cuyo cargo queda un oficial de esa misma Dirección.

En 1970, una tercera iniciativa le entrega a la Subsecretaría de Guerra del Ministerio de Defensa la tutela de la **Dirección General de Deportes y Recreación** (Ley 16.771 del 22 de marzo, 1968), con lo cual el Ejército queda encargado de promover el desarrollo de la salud física de la población y establecer las formas más adecuadas de recreación para el logro de estos objetivos. Se le entrega al Ejército un aspecto históricamente reivindicado por las Fuerzas Armadas, tal era la necesidad de mantener a la población en condiciones aptas para enfrentar un esfuerzo bélico sostenido, condiciones que debían desarrollarse especialmente durante los tiempos de paz.

Finalmente, por Decreto 735, del 23 de octubre de 1970, se crea la **Comisión Chilena Antártica**, fijándose su composición y señalándose sus funciones. En esta Comisión participa el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, con lo cual se le abre al conjunto de las instituciones armadas la posibilidad de desarrollar iniciativas respecto al territorio antártico a través de esta Comisión.

Las cuatro iniciativas de mayor importancia en el campo de la inserción castrense en la vida civil de la nación muestran una gran heterogeneidad de criterios. Por una parte, la creación de la Comisión de Energía Nuclear proyecta a las Fuerzas Armadas en el desarrollo del poder nuclear, lo que será explícitamente reivindicado en 1972 a través de la **Revista de Marina** (enero-febrero 1972).

Sin embargo, coexiste con este elemento un interés por llevar a las instituciones armadas al campo de las preocupaciones propiamente civiles, tales son el problema de menores el cual, si bien era desempeñado por el Cuerpo de Carabineros, indica un tipo de orientación que tiende a privilegiar los aspectos sociales por sobre los elementos propiamente castrenses. Esta orientación queda de manifiesto con la creación de la DIGEDER, con lo cual se generaliza al interior de las Fuerzas Armadas una actitud distante frente al posible apoyo que la administración DC pueda lograr en sus filas.

La creación de la Comisión Chilena Antártica sólo viene a coronar un esfuerzo histórico por parte de las instituciones armadas, el cual se había iniciado con la visita del Presidente González Videla al continente helado.

En suma, las relaciones que las Fuerzas Armadas habían logrado estabilizar entre 1946 y 1964 se congelan entre 1964-1969. Su reinserción en la sociedad se ve frenada en este período quedando marginada de los asuntos públicos y limitada en su proceso de reinserción social. Todo ello deviene en 1969 en uno de los conflictos más importantes entre los poderes del Estado cuando el Ejecutivo es cuestionado desde las instituciones armadas por su falta de política militar.

LA POLITICA HACIA LAS FUERZAS ARMADAS ENTRE 1969 - 1973

La alteración de las relaciones cívico-militares a partir del conflicto del Tacna en 1969 es la culminación de un proceso de deterioro del sistema de relaciones que había comenzado algunos años antes. La quiebra del constitucionalismo castrense desata un fuerte proceso de deliberación interno. En este contexto la elección de Allende en 1970 sólo profundiza una crisis institucional que tenía años de arrastre.

Esta crisis coincide con el período pre-eleitoral en el que las instituciones armadas se convierten en un campo de lucha político-ideológico en la cual se confrontan posiciones constitucionalistas versus tendencias intervencionistas. Estas últimas estaban compuestas de heterogéneos elementos que reivindicaban un nuevo papel de las instituciones armadas en la política nacional, junto a sectores

francamente anti-izquierdistas y elementos pro-derechistas. La muerte del General Schneider es uno de los acontecimientos que expresa dramáticamente esta confrontación al interior de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército logra tener efectos opuestos a los previstos por los complotadores. Este hecho de sangre incrementa la solidaridad interna y logra cohesionar a la institución y al conjunto de las Fuerzas Armadas en torno a los altos mandos institucionales.

En este contexto político-militar el gobierno de Allende tiene como tema central de su política la reafirmación del carácter constitucionalista de las Fuerzas Armadas, su subordinación al poder civil expresado en el Ejecutivo en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas que constitucionalmente le correspondía. La política de Allende trata de reforzar las tendencias constitucionalistas como única forma de combatir institucionalmente aquellos sectores golpistas que lograban articular en torno a una política anti-UP a una heterogénea mayoría en la oficialidad de las Fuerzas Armadas.

Si bien esta política respondía a las necesidades del momento, el papel de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas detentado por el Presidente no dependía exclusivamente de las disposiciones constitucionales. También dependía de la capacidad del propio Ejecutivo por mantener el curso del desarrollo político nacional de acuerdo a los patrones que le dieron origen, junto con la mantención del control y orientación sobre sus propios soportes políticos. El desborde de masas del Ejecutivo, tanto por parte de la UP como por parte de los sectores opositores, tuvo como resultado el que las Fuerzas Armadas fueran progresivamente enajenando su apoyo constitucional, previamente erosionado, al Presidente de la República hasta llegar a un clima de franco antagonismo entre los altos mandos y su superior civil.

Estas razones, junto a un conjunto de otras causas que no nos corresponde profundizar⁹ en esta oportunidad, tuvieron como resultado el golpe de estado de 1973 con las consecuencias ya conocidas.

No obstante, interesa destacar que la política de Allende respecto a las Fuerzas Armadas, además de insistir en el carácter democrático y constitucionalista de sus institutos, se caracterizó por el incremento sustancial de los fondos fiscales a defensa. Si bien este aumento fue tributario de la situación generada en 1969, es posible observar que entre 1970 y 1972 el gasto militar real aumentó en un 36.2%¹⁰.

Otro elemento importante en la política del gobierno de Allende hacia las Fuerzas Armadas fue su permanente intento para vincular a sus instituciones a las actividades nacionales, aun cuando su iniciativa no tuvo la envergadura de los años 1946-1964. A pesar de ello, en 1971, a través del Decreto 180, del 17 de marzo, se crea el **Consejo Nacional de Desarrollo** el que pretendía establecer un sistema nacional de planificación coordinando y racionalizando los recursos del

Estado, las regiones y los organismos de planificación. Junto a representantes de los sectores profesionales, laborales, juveniles y agrupaciones empresariales, además de representantes de los ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minería, Obras Públicas, Vivienda, Educación y Salud. Este Consejo, presidido por el Ministro del Interior, debía coordinar todas esas actividades en la perspectiva de un esfuerzo nacional de desarrollo. Evidentemente la presencia de representantes de las Fuerzas Armadas en este Consejo les permitía establecer relaciones con sectores con los cuales antes no habrían podido tener una vinculación institucional.

Esta misma política se puede apreciar en la creación del **Comité Oceanográfico Nacional** (Decreto 814, del 25 de septiembre, 1971) en el cual se articulaban todas aquellas instituciones cuyas actividades se relacionaran con la investigación marítima. Ello ponía en contacto especialmente a la Armada con centros de investigaciones marinas de las universidades de Concepción, Católica y Chile de Valparaíso. Una experiencia similar se logra con la formación del **Centro de Estudios del Pacífico**, entidad que agrupa a representantes uniformados y universitarios del área de Valparaíso.

Recapitulando se podría afirmar que la política de Allende de ligar a las Fuerzas Armadas a las actividades nacionales, especialmente al sector universitario y científico en general, no logra estabilizarse producto de la crisis política que determina sus relaciones con las instituciones armadas.

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS DURANTE EL GOBIERNO MILITAR: 1973-1978

Las relaciones cívico-militares se ven drásticamente alteradas a partir de 1973 producto de la emergencia de este nuevo actor político.

Sin embargo, a partir de ese momento, las instituciones armadas no invaden totalmente las actividades civiles. Estas relaciones estarán condicionadas por las características que tiene la confrontación de posiciones al interior del nuevo régimen. En este nuevo esquema político las Fuerzas Armadas representan y desempeñan una función radicalmente distinta a las anteriores. Sin embargo, a pesar de tener la totalidad del poder en sus manos, ellas son tributarias de un conjunto de soportes sociales a los cuales debe responder. Esta permanente tensión entre las bases de apoyo del régimen determinará las fases por las cuales pasa la relación entre las instituciones armadas, el resto de la sociedad y el estado chileno durante el gobierno militar.

Se puede distinguir una primera fase caracterizada por el control militar de las actividades nacionales estratégicas tanto para la defensa nacional, como para el orden interno.

En este período las Fuerzas Armadas adquieren tuición sobre la mayoría de

los centros de control de la información, comunicaciones, transporte y recursos naturales. Más allá del obvio control de tales actividades por el mero hecho de detentar el poder político, las Fuerzas Armadas son institucionalmente involucradas en el control de determinados centros neurálgicos de la vida nacional.

Así es como una de las primeras medidas a este respecto es declarar en receso la **Comisión Nacional de Telecomunicaciones** (Decreto Ley 76, 12.10.1973) y radicar su dependencia en el Ministerio de Defensa. Esta Comisión había sido creada a través del DFL 315 de 1960 y en ella participaba como miembro un representante de la Dirección de Tránsito Aéreo del Ministerio de Defensa. Las funciones de ésta eran las de tener tuición superior sobre las actividades de telecomunicación nacional otorgando, suspendiendo y terminando concesiones a este respecto. Algunos meses más tarde, en enero de 1974, el DL 229 crea el **Registro Nacional de Telecomunicaciones**, declarando como provisionales todas las licencias de telecomunicación y estableciendo la obligatoriedad de declarar todo tipo de equipos de telecomunicaciones en el territorio nacional en manos de particulares. Con estas dos medidas las Fuerzas Armadas adquieren control total sobre las telecomunicaciones nacionales, aspecto que hasta la fecha continúa sin modificación a pesar de los diversos intentos de privatización de estas actividades.

En este mismo rubro el gobierno militar, a través del DL 258 del 14 de enero de 1974, crea la **Radio Nacional**, empresa de radiodifusión en cuyo consejo participa un miembro de cada rama de las Fuerzas Armadas, Carabineros incluidos, designados por sus altos mandos institucionales. El DL 679, del 10 de octubre de 1974, modifica la ley de **Calificación Cinematográfica** creando el **Consejo de Calificación Cinematográfica** en cuyo artículo segundo establece que participarán en él un representante de cada rama de las Fuerzas Armadas designado por el Comandante en Jefe y Director General respectivo. De esta forma las Fuerzas Armadas quedan institucionalmente co-responsables de la calificación de películas a ser proyectadas en el país.

Tanto las medidas adoptadas en el ámbito de las telecomunicaciones como en el control de películas y equipos de transmisión muestran que las Fuerzas Armadas tienen el propósito de actuar como elementos activos en la difusión de determinados contenidos ideológicos, a la vez que controlar todo tipo de mensajes que se difundan en el país. Este papel de difusor y contralor de los contenidos de los medios de comunicación social se complementa posteriormente con el Bando 107 de la Jefatura de la Guarnición de Santiago que somete a censura previa todo tipo de impreso que se edite, importe y circule en el país (11 de marzo, 1977, y su modificación por el Bando 122 del 22 de noviembre de 1978).

Recién inaugurado el gobierno militar se le da una mayor ingerencia a las instituciones armadas para el control de fronteras. Por ello se radica en la Comandancia en Jefe de la FACH la **Dirección General de Aeronáutica Civil** (Decreto 2 del 20.9.1973); y a través del DL 168 (5.12.1973) se faculta a la **Dirección del Litoral y de Marina Mercante** para aplicar provisoriamente las normas sobre marina mercante y puertos. A su vez, el DL 532 (22.6.1974) modifica el reglamento

orgánico de la **Dirección de Fronteras y Límites** posibilitando que la persona que la presida no ostente el título de abogado. Ello permitirá que oficiales en servicio activo o en retiro puedan actuar como directores de esta institución.

Relacionada con la política de control de las comunicaciones, el gobierno militar aprueba la política nacional de **Comunicación e Informática** creando un ente especializado en la promoción de tales actividades en el área estatal, en el área privada, en las universidades y al interior de las Fuerzas Armadas. Esta unidad de promoción queda a cargo de un oficial de las instituciones armadas sin especificar su rango ni procedencia (Decreto 887 del 18.8.1975).

A través del Decreto 711, del 15-10.1975, se establece el control por parte del **Instituto Hidrográfico de la Armada** de las **Investigaciones Científicas y Tecnológicas Marítimas** efectuadas en la zona marítima de jurisdicción nacional. Evidentemente esta medida cancela las actividades coordinadas por el Comité Oceanográfico Nacional el cual había tenido el propósito de integración de las dependencias de la Armada con los entes universitarios dedicados a este trabajo. De esta forma, el gobierno militar cierra los canales de comunicación entre sus institutos y otros sectores de la vida civil, revirtiendo una tendencia que se había ido pronunciando hacía décadas.

Junto al control informativo y al cierre corporativo que se comienza a esbozar en este período, el gobierno militar, a través del DI. 212 del 26.12.1973, crea la **Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)** con el propósito de racionalizar y readecuar la estructura administrativa del Estado a las nuevas realidades y políticas que se comenzarán a aplicar. El hecho de que a cargo de esta Comisión quede un oficial superior del Ejército expresa la preeminencia de esta rama de las Fuerzas Armadas sobre el conjunto de la administración pública. En la medida que ella era objeto de diversas influencias a través del accionar de cada una de las ramas asignadas a sectores de la administración, el Ejército genera un ente superior y contralor de las actividades del conjunto. Igualmente, la descentralización y regionalización fundamentada por los estudios y proposiciones de CONARA permite reducir la variedad regional a la cual había estado sometido habitualmente el Ejecutivo. El hecho de que las intendencias regionales hayan recaído en totalidad en uniformados muestra el carácter de la militarización de la vida interior del país y el papel estable que se le otorga en esta situación al conjunto de las Fuerzas Armadas más allá de la existencia o no de un régimen de excepción. El nombramiento de intendentes, gobernadores y alcaldes desde el Ejecutivo, le entrega a este un control total sobre el conjunto de la vida político-regional. Si a esto se le suma la descentralización administrativa se tiene que el resto de los actores uniformados queda totalmente acotado por una estructura del gobierno interior dirigida por el Ejecutivo y supervisada por su Ministro del Interior.

Otro elemento característico del nuevo papel de las Fuerzas Armadas en la vida nacional es el creciente control institucional que comenzarán a ejercer sobre ciertas actividades consideradas estratégicas para la seguridad del Estado.

Este proceso comienza con la creación de la **Superintendencia de la Industria Textil** (DL 397 del 6.4.1974) la cual tendría por objetivo ejercer el control de calidad de las materias primas y maquinarias que adquiere la industria textil a través del Instituto de Investigaciones y Control del Ejército. El DL 531, del 22 de junio de 1974, fija el estatuto de la **Comisión Chilena de Energía Nuclear** el cual estipula que participará en tal Comisión un representante del Ministerio de Defensa nombrado por el Presidente de la República. Igualmente, a la Comisión se le asignan las funciones de control y otorgamiento de permisos para la explotación de recursos nucleares y la firma de contratos de explotación. Más tarde, el 8 de agosto de 1975, el DL 1.136 modifica los estatutos de la **Compañía de Petróleos de Chile** creando un directorio de nueve personas de los cuales cinco serán elegidos por la Junta General Ordinaria de Socios y cuatro "serán oficiales generales o superiores de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros designados por el Presidente de la República".

El 8 de junio de 1978, el DL 2.224 crea la **Comisión Nacional de Energía** la que se encargará de "elaborar y coordinar los planes, las políticas y normas para el buen funcionamiento del sector, velar por su cumplimiento y asesorar al gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía". Participan en esta Comisión representantes del Ministerio de Defensa y el Ministro Jefe del Estado Mayor Presidencial.

Sin embargo, el aspecto más destacado de esta política de control de las actividades estratégicas es el proceso desarrollado en torno a la forma de control de las actividades de la gran minería del cobre. En este contexto la política de liberalización encuentra su principal freno al enfrentarse con una fuerte oposición castrense. Esta contradicción finalmente se resuelve a favor de los sectores militares que postulan la mantención de la propiedad estatal de la gran minería del cobre. Ello se expresa en la creación de dos entes diferentes encargados de la actividad cuprífera.

La división de CODELCO en la **Comisión Chilena del Cobre** (DL 1.349 del 28.1.1976) y en la **Corporación Nacional del Cobre de Chile** (DL 1.350 de la misma fecha), le otorga a la primera la tuición sobre la producción y comercialización del cobre. En su Consejo participa un miembro de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Carabineros nominado por el Presidente de la República. La Comisión Chilena del Cobre se encargará de todos aquellos aspectos que dicen relación con los estudios, prospecciones y alternativas de política cuprífera que se deben adoptar. En esta comisión participan el Ministro de Defensa; tres representantes del Presidente de la República miembro de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Carabineros, uno a lo menos en servicio activo; y un representante de la Sociedad Nacional de Minería.

El papel de las Fuerzas Armadas en el control de la principal riqueza del país indica que los límites de la privatización y la liberalización están puestos por intereses propiamente castrenses de mantención del control institucional sobre aquellas actividades que tienen un peso político-económico de primera magni-

tud en el país. Así queda demostrado que a pesar de todas las concesiones al capital privado las Fuerzas Armadas tienen como límite el control de un recurso político de tanta importancia como es el manejo de una de las palancas fundamentales de la economía del país.

CONCLUSIONES

El análisis de la reinserción castrense en la vida civil del país muestra que en más de cuatro décadas las instituciones armadas, a pesar de haber vivido bajo diversos regímenes con diferentes orientaciones sobre política nacional, internacional, de desarrollo y asuntos militares, logran incrementar su presencia en los ámbitos más importantes de la vida nacional.

Muchas de sus iniciativas pueden ser analizadas desde la perspectiva de los intereses castrenses en la defensa nacional; sin embargo, el elemento común en este conjunto de iniciativas fue la marginación de los civiles de los asuntos castrenses y la presencia militar en todos aquellos ámbitos que les fuera permitido. Sin embargo, la civilidad no tuvo una presencia equivalente al interior de los cuarteles.

Estas tendencias se cristalizan durante el gobierno militar, pero tienen sus orígenes en el período que hemos llamado del constitucionalismo formal. Su efecto es el cierre corporativo de la institución castrense en torno a sus propios intereses, lo que impidió la presencia de las diversas perspectivas democráticas nacionales al interior de sus institutos con la misma fuerza y amplitud con que ellas estaban representadas en la vida civil.

La política experimentada durante la administración Ibáñez, que continúa durante el gobierno de Alessandri, tiene su punto de crisis en el gobierno de Frei, producto del freno a su tendencia expansiva de inserción en la vida civil. La política de Allende muestra que en ese período se había comenzado a reactivar tal tendencia aun cuando ella tuviera características particulares dado el carácter del gobierno de la UP.

Esta evolución, parcialmente reseñada a través de nuestro análisis, arroja como conclusión el que las tendencias seculares de las instituciones armadas por tener un lugar y un papel en la vida nacional y en la conducción de los asuntos de relevancia nacional logran permanecer durante casi un siglo de vida desde la formación moderna de las Fuerzas Armadas.

La aspiración a controlar la información y otros aspectos relacionados no sólo expresa el interés castrense por maximizar la represión en condiciones de excepción, más bien ella muestra la tendencia del militar por tomar parte activa y directiva en aquellas actividades que de alguna manera tienen relación con la guerra en tiempos de paz y que al mismo tiempo le otorgan un lugar y una función estable en la conducción de los asuntos públicos. Papel y lugar acorde con la auto-

imagen institucional formada por la ausencia de control civil democrático sobre sus institutos.

Esta autoimagen institucional idealizada y parcialmente realizada se convierte en uno de los elementos más característicos de las instituciones armadas chilenas y muestra cómo un aparato del Estado, ante la ausencia de una clara hegemonía civil sobre el conjunto social, reivindica sus intereses corporativos por sobre el resto de la sociedad haciendo de ellos la suma y síntesis de lo nacional.

El entender esta realidad y constatar que ella permanece incluso en un contexto de creciente desestatización es un dato de primera importancia para cualquier análisis prospectivo de la situación militar en el país.

NOTAS:

- 1 Las Fuerzas Armadas tuvieron una destacada participación durante el primer gobierno del General Carlos Ibáñez del Campo (21/7/1927 - 26/6/1931).
- 2 Carabineros de Chile fue el resultado de la unificación en un solo cuerpo de: la Policía Comunal, órgano dependiente de las Municipalidades sobre las cuales había una fuerte influencia latifundista; las Policías Fiscales, dependientes del gobierno a través del Ministerio del Interior; y el Cuerpo de Carabineros, rama militar destinada a guardar el orden en los centros mineros y luchar contra el bandolerismo.
- 3 Ibáñez impulsó una política industrial a través de coherentes medidas proteccionistas, crediticias, de distribución de ingresos vía legislación social y ampliación del mercado interno; una actividad estatal en el sector industrial, de obras públicas, fomento fabril; todo lo cual tuvo como resultado un aumento promedio anual de la producción del 6% entre 1930-31/1937-38. Por su parte, las FFAA vieron incrementada su capacidad
- 4 Cfr. Gral. (R) Carlos Sáez, "Ibáñez, la deuda pública y el progreso nacional", Trabajo, 26 de julio, 1938. También: Diego Alonso, "Sueldos de la Armada y Costo de Vida", Revista de Marina, mayo-junio, 1947.
- 5 Un ejemplo de esta nueva política fue la aplicación inmediata de la ley N° 243 de 1931, por el presidente Arturo Alessandri, quien recién asumido el cargo unificó bajo una sola cartera ministerial los anteriores ministerios de Guerra, Aviación y Marina el 25 de diciembre de 1932. A su cargo quedó el civil Emilio Bello Codecido.
- 6 El primero ocurrido el 5 de septiembre de 1938 y el segundo el 25 de agosto de 1939.
- 7 El presupuesto de Defensa llega a su punto más bajo en 1941 cuando se asignan US\$ 51,1 millones comparados con los US\$ 63,3 millones destinados en 1938. Esta tendencia se revierte en 1953 alcanzando los US\$ 135,5 millones (US\$ de 1960 para todos los años mencionados).
- 8 Carlos Portales y Augusto Varas, "Gasto Militar en Chile: 1952-1980". Documento de Trabajo, FLACSO, 1981.
- 9 Remitimos a los lectores a: Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, Chile, Democracia y Fuerzas Armadas, FLACSO, Santiago, 1980.
- 10 Portales y Varas, op. cit.