

Fuerzas armadas en orden interno: Normalización de la excepcionalidad chilena

Gonzalo Álvarez

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat

Giovana Gómez

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat

Abstract: Armed forces in internal order. Normalisation of Chilean exceptionalism

In Latin America, it has been argued that the involvement of the armed forces in tasks of internal order is mainly a consequence of the overflow of public security. In the case of Chile, although this trend was not observed, there is a growing participation of the military in internal missions. This article argues that this is due to civil neglect of defence matters, where the institutionalization of the roles and missions of the armed forces towards non-traditional functions has been promoted without consolidating the development of new capabilities and regulations on their operations. This has led to civil irresponsibility, in which the authorities are promoting the deliberate use of the military in internal affairs through specific policies and through the normalization of states of constitutional exception, which generates problems both for the military institutions as for its democratic control. *Keywords:* Civil-military relations, defence, security, armed forces, militarization, Chile.

Resumen

En América Latina se ha planteado que el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de orden interno es principalmente consecuencia del desborde de la seguridad pública. En el caso de Chile, si bien no se observaba esta tendencia, se advierte una participación creciente de los militares en misiones internas. En este artículo se sostiene que esto obedece a un descuido civil por los asuntos de defensa, donde se ha impulsado la institucionalización de los roles y misiones de las fuerzas armadas hacia funciones no tradicionales sin consolidar el desarrollo de nuevas capacidades y normativas sobre sus operaciones. Esto ha abierto la puerta a una irresponsabilidad civil, en que las autoridades están promoviendo el uso deliberado de los militares en asuntos internos a través de políticas específicas y mediante la normalización de estados de excepción constitucional, lo cual genera problemas tanto para las instituciones militares como para su control democrático. *Palabras clave:* Relaciones cívico-militares, defensa, seguridad, fuerzas armadas, militarización, Chile.

Introducción

Tras el fin las dictaduras en varios países de América Latina el centro de atención estuvo en el control civil democrático sobre los militares. Este panorama interno se desarrolló, en paralelo, con un escenario externo caracterizado por la disminución de la conflictividad interestatal y por el aumento de la cooperación entre las naciones. No obstante, también este escenario estuvo marcado por el incremento de riesgos y amenazas de origen intraestatal, como el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras, pero con alcance internacional. En este contexto, crecientemente se utilizó a las fuerzas armadas o se les asignaron funciones “extraordinarias” para enfrentar las amenazas de naturaleza no militar. Esto ha generado problemas tanto para los militares, vinculados a dilemas sobre doctrina, formación y misión, al desempeñar funciones para las que tradicionalmente no fueron creadas (Marcella, 2016; Sotomayor, 2007); como para el poder civil, que ha visto cómo las fuerzas armadas han recobrado autonomía organizacional y operacional ante las nuevas misiones que enfrentan (Pion-Berlin y Martínez, 2017; Diamint, 2015, 2018).

Así, resulta paradójico que, pese al énfasis en el control civil, sea desde este mismo ámbito que se haya promovido la utilización de las fuerzas armadas en tareas no militares. De la injerencia política de las fuerzas armadas sin control civil se ha pasado a una injerencia operativa de los militares dirigida desde el poder civil. ¿Por qué las autoridades democráticas han utilizado a las fuerzas armadas en funciones de orden interno? ¿Qué factores explican este fenómeno? ¿Se corre el riesgo de un retroceso en materia de control civil y de avances democráticos? Las explicaciones sobre la utilización de las fuerzas armadas en tareas internas han centrado sus análisis en el desborde de la seguridad pública, en el uso instrumental y de corto plazo de los militares por parte de los gobiernos (Marcella, 2016; Sotomayor, 2007; Diamint, 2018; Vitelli 2018), y en los problemas institucionales relacionados con el control civil sobre las fuerzas armadas (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007; Bruneau y Matei, 2008; Pion-Berlin y Trinkunas, 2007).

En este contexto, el caso de Chile resulta de especial interés ya que, a diferencia de varios países en América Latina, muestra un bajo desarrollo de amenazas no tradicionales, había acotado la participación de las fuerzas armadas a situaciones excepcionales previstas en la constitución, y se observaba como un caso “exitoso” de consolidación de las instituciones democráticas, incluyendo el control civil sobre los militares (Bruneau, 2013; Pion-Berlin y Martínez, 2017). Pese a todo esto, crecientemente se ha utilizado a las fuerzas armadas en diversas tareas de índole interno, como en el combate al narcotráfico e incluso en la represión de la protesta social.

Desde el ámbito teórico de las Relaciones Cívico-Militares (RCM), siguiendo una metodología que contrasta aportes recientes en este campo con la evolución del proceso de cambios normativos que han implicado una ampliación de las misiones de las fuerzas armadas y su operacionalización en Chile se

plantea que las autoridades civiles, a partir de los cambios en el escenario estratégico, institucionalizaron la ampliación de los roles y misiones de las fuerzas armadas hacia funciones no tradicionales a través de política de defensa, poniendo énfasis en el control democrático a nivel general, pero sin consolidar el desarrollo de nuevas capacidades y normativas en el ámbito operacional. Esto ha derivado en una irresponsabilidad civil, en que las autoridades han utilizado deliberadamente a las fuerzas armadas en asuntos internos a través de políticas específicas y mediante la normalización de los estados de excepción constitucional, lo cual ha sido particularmente evidente durante las dos administraciones de coaliciones de derecha (2010-2014/2018-2022) que han gobernado el país desde el retorno a la democracia. De esta manera, el artículo pone el acento en la dimensión civil de las RCM, generando nuevos aportes en este ámbito de estudio, que pueden contribuir a la mejora del control democrático sobre las fuerzas armadas a partir de la preocupación por los temas de defensa en escenarios de baja conflictividad externa, pero de creciente involucramiento de los militares en cuestiones de seguridad interna.

Para indagar en lo anterior, en este artículo se analizan los cambios en el contexto internacional y su impacto en el ámbito de las fuerzas armadas. Luego, se revisa el debate respecto de las amenazas no tradicionales en América Latina, los nuevos roles de las fuerzas armadas y las RCM. Posteriormente, se estudia el caso de Chile en tres dimensiones: la inclusión paulatina de las amenazas no tradicionales en la política de defensa y las misiones de las fuerzas armadas; los cambios normativos del sector y las RCM; y la “normalización de la excepcionalidad” y creciente militarización de los problemas internos.

Cambios internacionales, fuerzas armadas y relaciones civiles militares

El desarrollo de amenazas distintas a las tradicionales interestatales ha tenido implicaciones en las organizaciones militares y sus contrapartes civiles, que han reexaminado las políticas de defensa, los roles y misiones militares, y han buscado desarrollar nuevas capacidades para enfrentar las amenazas emergentes (Bruneau y Trinkunas, 2008). En el ámbito de la planificación, varios estados han pasado desde un modelo centrado en amenazas tradicionales estatales a otro basado en capacidades, que apunta al desarrollo de éstas para enfrentar una amplia gama de riesgos y amenazas, lo que ha implicado cambios significativos en la estructura del sector defensa y el Estado en general (Davis, 2002; Hales y Chouinard, 2011).

Estos cambios también han generado un impacto en el ámbito de las RCM. Si bien el control civil sobre las fuerzas armadas – donde los civiles formulan las reglas y pueden cambiarlas en cualquier momento (Kohn, 1997) – continúa siendo central, este no es suficiente para definir las, sobre todo en la medida que las amenazas a la seguridad hacen borrosos los límites entre seguridad externa e interna (Matei, 2012). En efecto, mientras que tradicionalmente las fuerzas armadas se enfocaron en las amenazas externas, las policías en las amenazas

internas, y las agencias de inteligencia se concentraron en ambas, crecientemente estos organismos comparten roles y cooperan entre ellos (Matei, 2012). Lo anterior, sin embargo, no es algo que se produzca de manera automática, sino que siguen siendo los gobiernos quienes deciden en qué áreas de la seguridad se involucrarán a las fuerzas armadas y qué deben hacer éstas para cumplir con su rol de protector del Estado (Shemella, 2006). Además, bajo el control civil, son estos quienes pueden elegir si delegan el poder de decisión y la implementación de ciertas políticas a los militares, mientras que los militares no poseen poder de decisión fuera de estas áreas específicamente definidas por los civiles (Croissant y Kuehn, 2017).

Además del control civil democrático en estos procesos, también se considera la efectividad de las fuerzas de seguridad en el cumplimiento de los roles asignados (Matei, 2012). Estos incluyen los tradicionales, como la guerra, pero también las guerras internas, la lucha contra el terrorismo, el apoyo a las policías, el apoyo humanitario, las operaciones de paz (Matei, 2012; Bruneau, 2017), entre otros asuntos, que pueda determinar la autoridad civil. Considerando esta amplia gama de funciones, el foco en el control se torna insuficiente, ya que además de ello, en una democracia, los tomadores de decisión deben considerar que las políticas de seguridad estén al servicio de salvaguardar los valores democráticos y a los propios ciudadanos, además de la efectividad de las medidas adoptadas (Matei, 2012). Sin embargo, algunos sostienen que la efectividad en roles y misiones distintos a la guerra es imposible de medir, por ejemplo, en el caso del combate al crimen este continúa ocurriendo indistintamente del apoyo de las fuerzas armadas (Bruneau, 2017; Pion Berlin y Martínez, 2017). De esta manera, para que las fuerzas armadas sean efectivas, debe existir un plan o estrategia, estructuras y procesos para formular e implementarlos, además de recursos para asegurar el equipamiento y el entrenamiento para implementar esos roles y misiones (Bruneau, 2017; Croissant y Kuehn, 2017). En consecuencia, el problema se produce cuando las fuerzas armadas asumen nuevos roles y misiones, pero no se desarrollan los procesos señalados.

Amenazas no tradicionales, fuerzas armadas y relaciones cívico-militares

El contexto estratégico global, caracterizado por la emergencia de riesgos y amenazas no tradicionales, ha tenido un fuerte correlato en América Latina. Mientras que, desde la década de 1990, la región se ha distinguido por la superación de disputas territoriales a partir de mecanismos pacíficos de solución de controversias, también se ha caracterizado por la emergencia y desarrollo de otras amenazas, principalmente asociadas al narcotráfico y el crimen organizado (Sotomayor, 2007; Marcella, 2013; Mares, 2015). También en América Latina se ha posicionado y promovido el enfoque de seguridad ampliada o multidimensional tanto a nivel regional como doméstico. Desde el plano externo, particularmente a partir de la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003), la multidimensionalidad de las amenazas se ha instalado en la agenda

regional (Benítez, 2004; Chillier y Freeman, 2005; Celi, 2015), lo cual se ha evidenciado en otras instancias como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, donde los temas como el narcotráfico, el crimen organizado y, más recientemente, los desastres naturales han marcado la pauta de este tipo de reuniones.

En el plano doméstico, se ha promovido una redefinición de las estrategias de defensa y misiones militares en varios países de la región, incentivando el empleo de las fuerzas armadas en misiones no tradicionales o subsidiarias, en especial, en materia de combate al narcotráfico y el crimen organizado. Como consecuencia, se han advertido procesos donde la autoridad civil responde a problemas internos de seguridad mediante el uso de la fuerza militar a través de medidas extraordinarias, nuevas normativas y políticas que han incidido en el desempeño de las fuerzas armadas, al tener que realizar funciones para las que no fueron creadas ni preparadas (Marcella, 2016; Sotomayor, 2007).

Paradójicamente, pese a estos cambios, el sector de la seguridad y la defensa ha sido un área que ha recibido escasa atención en las últimas décadas. Superados los procesos de transición a la democracia desde regímenes autoritarios, y el énfasis en el control civil democrático sobre los militares, se ha dado paso a una despreocupación civil por los asuntos de seguridad y defensa. Como sostienen Pion-Berlin y Martínez (2017), en América Latina prima la idea del *no coup, no problem*, lo cual fomenta la falta de atención de los electores y los políticos a estos temas, por lo que las reformas en esta materia, incluyendo las misiones de las fuerzas armadas o el fortalecimiento de los ministerios de defensa, no son consideradas como gravitantes. Esto, sumado a la baja percepción de amenazas externas que ha predominado en los países de la región, ha generado que los gobiernos hayan prestado menor atención a la seguridad y la defensa (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007; Desch, 2008).

La despreocupación civil sobre estos asuntos posee varias consecuencias para las RCM y la democracia. El aumento de roles y misiones de instituciones con una tradición de autonomía y falta de control puede ocasionar el aumento de la autogestión de las fuerzas armadas y, por ende, plantear nuevos problemas y desafíos para el control democrático (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007; Bruneau y Matei, 2008). Inclusive, cuando los líderes políticos no prestan suficiente atención a la defensa, esto puede afectar al nivel superior de la formulación de políticas, al dejar un vacío que puede ser llenado por las fuerzas armadas, que buscarán llevar a cabo sus propios fines, retener su nivel de influencia y proteger su bienestar institucional (Pion-Berlin y Martínez, 2017). En efecto, en varios casos de la región, las autoridades civiles han otorgado un amplio involucramiento a las fuerzas armadas en diferentes ámbitos del Estado, incluyendo la seguridad pública, lo cual ha tendido a aumentar su autonomía y prerrogativas (Diamint, 2015, 2018).

En este sentido, los gobiernos estarían renunciando a su obligación de diseñar las estrategias y políticas de defensa y de gobernar los asuntos militares (Pion-Berlin y Martínez, 2017), por lo que se hace necesario el fortalecimiento

de la capacidad del Estado en la formulación de las políticas del sector (Weeks, 2003; Bruneau y Matei, 2008; Pion-Berlin y Martínez, 2017). Además, esto no solo implica el control civil en el ámbito superior, sino que también se relaciona en cómo se definen las normas formales e informales en todos los niveles del ámbito de la seguridad y la defensa, incluyendo las políticas que se implementan (Weeks 2003). En América Latina, estos aspectos normativos han sido deficitarios. Las falencias de los mecanismos de supremacía civil sobre las fuerzas armadas son advertidas, principalmente, en los ministerios de defensa, a los cuales no se ha prestado suficiente atención en cuanto a su institucionalización, y donde, entre otros aspectos, la falta de experticia civil es reemplazada por la experticia militar, incluso en ámbitos como la planificación estratégica (Flasco, 2007; Diamint, 2018). Esto, a pesar de que los ministerios de defensa debiesen contar con personal civil capacitado para el diseño y gestión de las políticas de defensa, así como también con mecanismos y capacidades para supervisar las operaciones militares (Pacheco, 2010).

Por otra parte, en el ámbito operativo, si bien se han ampliado los nuevos roles y misiones de las fuerzas armadas, el liderazgo civil se ha concentrado menos en contener a los militares y más en aprovechar su poder para un uso productivo (Pion-Berlin y Martínez, 2017), con una baja atención a la efectividad en el cumplimiento de nuevas funciones (Matei, 2012). En este sentido, se ha planteado que las probabilidades de éxito de las misiones se verán reforzadas cuando existe congruencia entre la naturaleza de las operaciones y las capacidades militares; si esto no ocurre, como es el caso de los militares en funciones policiales, es posible que se rompan los estándares democráticos de conducta diseñados para proteger a los civiles (Pion-Berlin, 2017). Además, se considera que la actuación de los militares en misiones para las cuales no han desarrollado capacidades se ha convertido en una forma de aumentar su injerencia en la política (Diamint, 2018). En este sentido, la democracia se ve socavada ya que, si bien el uso de los militares en tareas policiales se establece como una excepción y por un tiempo limitado, la ciudadanía acepta excepciones legales, mientras que las autoridades civiles se vuelven dependientes de los militares para la seguridad interna (Diamint, 2015).

Lo anterior resulta paradójico. Considerando que en América Latina existió una renuencia a involucrar a las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna, debido al pasado reciente asociado a las dictaduras militares, en la mayoría de los países se permite la actuación de los militares en estas tareas (Pion-Berlin, 2017). En efecto, en 2014, el resguardo del orden interno estaba contemplado en las constituciones de diez países latinoamericanos, el 94 por ciento de ellos incluía actividades relacionadas con la seguridad pública que involucran a las fuerzas armadas, y el 76 por ciento poseían programas regulares para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado (Pion-Berlin, 2017). Para el 2016, el mandato constitucional de resguardo al orden interno aumentó a once países, mientras que se constató que en todos, las fuerzas armadas poseían el rol de cooperar en el orden interno, aunque en el caso de Ar-

gentina, Chile y República Dominicana, al menos hasta ese año, solo era posible mediante la declaración de estado de excepción constitucional (RESDAL, 2016). Pese a estas constataciones, en el caso de Chile se han registrado iniciativas políticas y legales que han posibilitado el involucramiento creciente de las fuerzas armadas en misiones y funciones de índole interna.

Chile: Nuevas misiones, reformas insuficientes y creciente militarización

En comparación con otros países de América Latina, Chile ha enfrentado un escenario menos complejo en cuanto al desarrollo de amenazas no tradicionales como el narcotráfico o el crimen organizado y más bien las preocupaciones de seguridad se han centrado en temas como los desastres naturales (JID, 2018; RESDAL, 2018). Por varios años, esto significó que, si bien se reconocía un entorno estratégico cambiante desde las amenazas interestatales tradicionales hacia las intraestatales multidimensionales – a través de su inclusión en instrumentos de política, como es el caso de los libros de la defensa nacional (1997, 2002, 2010, 2017) –, no se produjeron cambios efectivos en el plano operativo para su enfrentamiento, destinando a las fuerzas armadas a las funciones tradicionales de la defensa – salvo bajo los estados de excepción constitucional – y a las misiones internacionales.

En cuanto a las RCM, Chile se situó como un país destacado, donde se realizaron reformas normativas a nivel general y sectorial, que alejaron paulatinamente a los militares del poder político. Respecto de la ampliación de roles y misiones, particularmente de seguridad interna, se señalaba que las actuaciones de las fuerzas armadas en estas tareas se encuentran bajo un firme control civil, que son excepcionales y previstas por la constitución, y que, si bien el país ha ampliado la vía para el tránsito militar en misiones extensivas y expansivas, lo ha hecho manteniendo restricciones para la seguridad interna (Pion-Berlin y Martínez, 2017). Pero este panorama no ha estado exento de dificultades. En los procesos políticos que constituyeron la democracia chilena tras el fin de la dictadura (1973-1990) se advirtió una fuerte injerencia de las fuerzas armadas. Por una parte, esto fue sostenido por la serie de enclaves autoritarios o amarres institucionales establecidos previamente por la dictadura a través de la Constitución (Garretón, 2003), que permitieron a los militares contar con amplios poderes y prerrogativas, incluyendo autonomía política, profesional y doctrinaria, atribuciones en el nombramiento de altos mandos, injerencia político-institucional, un mecanismo presupuestario especial y con bajo control, entre otros (Agüero, 2002; Silva, 2002).

Por otra parte, los gobiernos democráticos de centro izquierda de inicios de la transición no fueron capaces de reducir estos niveles de autonomía militar, dada la incapacidad para obtener las mayorías legislativas necesarias para alterar la legislación heredada de Pinochet (Silva, 2002). La fortaleza relativa de la derecha chilena – articulada en el congreso bajo un sistema electoral que les favorecía – y la existencia de un electorado que todavía respaldaba el régimen

dictatorial frustraron el cambio legislativo (Silva, 2002). Asimismo, la denominada “democracia de los acuerdos” entre los gobiernos de centro izquierda y la oposición de derecha, y de ésta con las fuerzas armadas, contribuyeron a mantener el estatus quo en materia de autonomía militar.

La relación de cohesión entre militares y la derecha chilena poseía una larga data, y fue central en los procesos que terminaron por derrocar al gobierno democrático de Salvador Allende tras el golpe cívico-militar en 1973, se mantuvo durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990); relación que continuó durante el retorno a la democracia en 1990. Entre los principales elementos que dan cuenta de lo anterior, se considera la convergencia en torno a cuestiones como la seguridad nacional, los principios nacionalistas y una matriz ideológica conservadora (Agüero 2002; Olgúin, 2019). Estos elementos aunaron a los diversos grupos de derecha del país, incluyendo a las fuerzas armadas, organizaciones empresariales y a los partidos tradicionales del sector, pero también a aquellos que emergieron durante la dictadura y formaron parte de la transición a la democracia: Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI) (Agüero, 2002). Como sostiene Silva (2002), la considerable fuerza de la derecha y los sectores conservadores, constituyeron un factor crítico para entender la dificultad que tuvieron los gobiernos democráticos para llevar a cabo un completo control civil.

Con el tiempo – sobre todo a partir de la salida de Pinochet de la escena política e influenciados por la dinámica electoral –, la derecha en Chile comenzó a adoptar una posición más pragmática en materia de RCM, que los llevó a un alejamiento relativo de las fuerzas armadas y que contribuyó a lograr acuerdos con la coalición de centro izquierda para aprobar las reformas constitucionales en 2005 que contribuyeron a la subordinación de los militares al poder civil (Agüero, 2006; Agüero y Fuentes, 2009). No obstante, tras años de avances democráticos, la llegada al poder de la derecha en 2010 a partir del triunfo del representante de RN y la UDI, si bien no alteró el panorama institucional en materia de RCM, sí puso a las fuerzas armadas en la primera plana de la vida nacional. Como se constata más adelante, durante los dos gobiernos de la derecha, ambos encabezados por Sebastián Piñera (2010-2014/2018-2022), se han ampliado las funciones militares en diversas materias que van desde la colaboración logística en el control del narcotráfico hasta la represión de la protesta social. Esto último, no solo ha sido parte de las dinámicas políticas descritas, sino que ha seguido un largo proceso que comprende desde la inclusión de las amenazas no tradicionales en la política de defensa y las misiones de las fuerzas armadas; cambios normativos que permitieron avanzar en control civil, pero que no lograron concretar el adecuado desarrollo de nuevas misiones; hasta la creciente “normalización” de la excepcionalidad en uso de las fuerzas armadas en tareas internas.

Amenazas no tradicionales en defensa y misiones de las fuerzas armadas

Las amenazas no tradicionales se han incorporado progresivamente en la política del sector a través de las cuatro ediciones de los Libros de la Defensa Nacional (LDN)¹ y en la política de defensa 2020. Si bien el LDN de 1997 mostraba una tendencia a considerar los conflictos tradicionales interestatales como prioridad para el escenario estratégico del país, considerando a las nuevas amenazas como “problemas propios de seguridad más que de defensa” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997, p. 60); el LDN de 2002 incorporó los problemas de seguridad derivados de la agenda internacional y la globalización, incluyendo la importancia de las amenazas no estatales. Expresado en este sentido, plantea que los conflictos interestatales de orden territorial son cada vez menos recurrentes e interactúan junto con las amenazas no convencionales, las cuales corresponden a “situaciones de orden social” de “carácter no estatal y de alcance transnacional” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002, p. 49). Pese a reconocer este nuevo escenario, el mismo documento plantea que, al ser consideradas como problemas de seguridad más que de defensa, las amenazas no tradicionales “corresponde enfrentadas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002, p. 64). Paralelamente, se advierte la necesidad de definir cuál es el rol que las fuerzas armadas en estas dimensiones de la seguridad, y ante lo cual establece que éstas deben “prestar su apoyo a las autoridades del Estado, y a las fuerzas policiales (...) de acuerdo con el ordenamiento legal vigente” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile 2002, p. 64).

En el año 2010, el LDN distingue entre las amenazas tradicionales y las amenazas emergentes, las cuales considera “problemas a la seguridad de los Estados más que como amenazas en el ámbito de la defensa” (Ministerio de Defensa Nacional, 2010, p. 130). Además, incluye en su texto la Declaración sobre la Seguridad en la Américas y señala que cada Estado buscará enfrentar los problemas a la seguridad con estrategias específicas y distintivas según la situación, estableciendo que la participación directa de medios de las fuerzas armadas en tareas de orden interno se encuentra regulada por la constitución en virtud de los estados de excepción. En su versión del 2017, el LDN reconoce una agenda no tradicional de riesgos y amenazas, incluyendo aquellas de naturaleza económica, social, política, medioambiental y cibernética, que impone desafíos para la seguridad y la defensa, acotando esta última al “desarrollo y empleo de capacidades militares para las tareas definidas por la Constitución y las leyes” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 102). No obstante, el Libro también incorporó un nuevo sistema de planificación que buscaba transitar desde lo tradicional basado en amenazas interestatales hacia una nueva metodología de planificación basada en capacidades (Álvarez y Figueroa, 2020).

El modelo de capacidades propuesto definió cómo Áreas de Misión de la Defensa Nacional, la defensa; la cooperación internacional; la emergencia na-

cional y protección civil; la contribución al desarrollo nacional y a la acción del estado; y la seguridad e intereses territoriales (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017). Estas nuevas misiones se llevarían a la práctica mediante distintos cuerpos normativos y estarían definidas por competencia de la autoridad política dentro del marco legal vigente (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2018a), institucionalizando el ámbito de acción de las fuerzas armadas hacia áreas no tradicionales y/o relacionadas con la seguridad externa, incluyendo funciones de orden público. Pero todo esto, dentro de las disposiciones constitucionales relativas a los estados de excepción y bajo normativas que se definirían para las nuevas tareas. No obstante, pese a la elaboración de un decreto que buscó operacionalizar parte de la nueva planificación, este nivel específico y en general la política del sector, fue reemplazada por la Política de Defensa Nacional de Chile 2020 (Ministerio de Defensa Nacional, 2020). En este documento (vigente a la fecha de redacción de este artículo) se plantea un amplio rol para las fuerzas armadas en materia de seguridad interna, de acuerdo con elementos como la polivalencia de capacidades que poseen los militares² y en función de diversas directrices orientativas que la Política 2020 plantea, pero que no considera, en paralelo, un respaldo normativo de recursos, desarrollo de planes y estrategias, entre otros.

Cambios normativos, relaciones cívico-militares y nuevas misiones

La transición a la democracia en Chile en 1990 estuvo marcada por el amplio margen de prerrogativas e influencia que mantuvieron las fuerzas armadas en la vida política nacional. Las autoridades civiles de la época enfrentaron un sistema político con una serie de enclaves provenientes de la dictadura (Garretón, 2003)³, que limitaron su margen de maniobra para llevar a cabo transformaciones importantes en el ámbito del control sobre las fuerzas armadas (Varas, Fuentes y Agüero 2008). Pese a ello, tras 15 años de democracia, a partir de las reformas constitucionales de 2005, se suprimieron las prerrogativas de las fuerzas armadas que permitían su injerencia directa en el poder político (Agüero y Fuentes 2009), lo cual se desarrolló en paralelo con la mejora de las RCM a partir de procesos como la internacionalización, modernización y profesionalización de las fuerzas armadas (Agüero 2006). Más adelante, en 2010, se promulgó un nuevo estatuto del Ministerio de Defensa (Ley 20.424), que apuntó a consolidar los avances en el sector, incluyendo el control civil.

Con la nueva normativa se realizó un cambio general en la defensa, abarcando cuestiones centrales como el reforzamiento de la conducción política-civil del sector, la reorganización y racionalización administrativa del Ministerio de Defensa, la creación del Estado Mayor Conjunto, entre otras modificaciones que afectaron a los diversos procesos ministeriales (Flisfisch y Robledo, 2012). Dentro de estos cambios destaca el rol otorgado a la conducción del sector, donde recae en la autoridad civil la elaboración de la política y de la planificación primaria de la defensa, mientras que a las fuerzas armadas les

compete la planificación estratégica, distinguiendo claramente las funciones civiles de las militares (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010, 2017). Pese a estos avances, la nueva orgánica ministerial no subsanó varios déficits que arrastraba el sector. Por un lado, desde el ámbito de las RCM, el nuevo Estatuto no estableció normativas vinculadas al recurso humano del ministerio, por ejemplo, en materias como el balance entre personal civil y militar, estándares específicos de capacitación de los funcionarios civiles o preparación de estos en defensa. Tampoco se establecieron normativas para la supervisión civil sobre la planificación secundaria o estratégica y su ejecución por parte de las fuerzas armadas (Álvarez, 2014). Por otro lado, en el plano de las misiones no tradicionales de las fuerzas armadas, el nuevo Estatuto no consideró una estructura organizacional y/o mecanismos para la coordinación con otras agencias del Estado, no se contempló un nuevo sistema para el financiamiento de la defensa y el uso eficiente de los recursos; ni se incluyeron modificaciones, normativas, mecanismos o definiciones sobre el rol del sector defensa y las fuerzas armadas frente a las misiones no tradicionales. No obstante, esto último fue parcialmente subsanado con la introducción de la metodología de planificación basada en capacidades en la política de defensa del año 2017 y del Decreto Supremo N°3 en el año 2018, que buscó poner en práctica el nuevo proceso de planificación de la Defensa Nacional.

Si bien a través de estos instrumentos, además de adaptarse al contexto estratégico, pudieron haberse resuelto algunos de los déficits del sector mencionados, poco más de un año después y con una nueva administración en el país, la normativa de planificación fue derogada y sustituida por un nuevo Decreto (N°3 de 2019) que eliminó los detalles que permitían operacionalizar la nueva planificación en las distintas áreas de misión. Adicionalmente, el LDN 2017 sería reemplazado por una nueva Política de Defensa (2020) que puso en el centro la actuación de las fuerzas armadas en tareas no tradicionales.

“Normalización” de la excepcionalidad y creciente militarización

Pese a la gradual expansión de los roles y misiones de las fuerzas armadas, su participación efectiva en funciones internas había sido considerada como excepcional. No obstante, en la actualidad, estas tareas cada vez son mayormente reconocidas como complementarias, fundamentales y permanentes dentro de las funciones de las fuerzas armadas (Fuentes, 2019). Además de la inclusión de las misiones no tradicionales en el ámbito superior de la política de defensa, las distintas funciones militares han sido promovidas por parte de las autoridades civiles a través de ideas como la “polivalencia” de las fuerzas armadas, la cual es señalada habitualmente en discursos, documentos ministeriales, prensa, por los ministros (de distintos gobiernos y coaliciones políticas) que han ocupado la cartera de defensa en Chile. Por su parte, los militares han acuñado el concepto de “operaciones militares distintas a la guerra” para referirse a las misiones no tradicionales, e incluso el ejército de Chile ha elaborado su propio

manual de este tipo de operaciones (MDO-20901), el cual las considera tanto en períodos de excepcionalidad como de normalidad constitucional. En este sentido, pese al avance en el control civil sobre las fuerzas armadas, estas todavía desarrollan espacios de autonomía y poseen capacidad de agencia para definir sus propias reglas y doctrinas respecto de las misiones no tradicionales en un marco de baja conflictividad interestatal.

Dentro de las funciones no tradicionales, el empleo de los militares en tareas de emergencia y protección civil se ha vuelto recurrente. Incluidas estas funciones en la política de defensa como una de sus áreas de misión, se ha dotado de recursos y se han creado nuevas unidades en las fuerzas armadas en esta materia (Ministerio de Defensa Nacional, 2017). Esto ha sido patente en las tres ramas de las fuerzas armadas, las cuales, además de desarrollar un amplio despliegue ante desastres naturales en tiempos de excepcionalidad constitucional, también han construido numerosas unidades operativas y mecanismos de apoyo y acción que se desempeñan en períodos de normalidad (Oviedo 2015; Ministerio de Defensa Nacional, 2017; Morales 2019). Si bien no existen cifras oficiales y sistematizadas respecto de las fuerzas armadas en este tipo de misiones – más allá de lo declarado en instrumentos como el LDN e información parcial que entregan las propias ramas castrenses –, el protagonismo de los militares en este ámbito es indudable. En efecto, en 2021 en Chile se ha establecido un nuevo Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, donde el sector de la defensa y los militares desempeñan un papel central, que incluye la elaboración de planes y protocolos de operación en todas las fases del ciclo del riesgo de desastres; la consideración de distintos medios militares para responder a las emergencias; un importante rol en la coordinación operativa del Estado Mayor Conjunto, entre otras (Ministerio del Interior, 2021).

Otra de las funciones de creciente involucramiento de los militares en funciones internas ha sido el resguardo del orden público. Esta función, desde el regreso a la democracia en 1990, había sido acotada a la colaboración de las fuerzas armadas, junto a las policías, en el resguardo del orden público en los procesos electorarios (Art. 18 de la Constitución); además, la participación de los militares sólo se había producido bajo el estado de excepción de catástrofe ante los numerosos desastres naturales que ha sufrido el país. No obstante, durante las protestas sociales de fines de 2019 se empleó a los militares en el resguardo del orden público,⁴ decretándose estado de excepción constitucional de emergencia a través de 18 decretos que definían las zonas afectadas a lo largo del territorio nacional (Heiss, 2019). Los decretos establecen que, producto de la alteración del orden público, el Estado debe actuar con todos los medios que tiene a su disposición, “requiriéndose de medidas extraordinarias orientadas a la protección de las personas y sus bienes” (Ministerio del Interior, 2019).

Estas medidas implicaron que las zonas declaradas en estado de emergencia y catástrofe quedaran bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional, correspondiente al oficial de las fuerzas armadas de más alta gradua-

ción de la zona afectada. De acuerdo con la normativa, los jefes de la defensa designados contaron con amplias atribuciones para el resguardo del orden público y de la seguridad de la nación durante el período decretado,⁵ lo cual generó un “importante problema de precedencia de la autoridad y control civil democrático en el diseño del estado de excepción” (Heiss, 2019), al dejar al personal militar la potestad absoluta sobre la zona.

En cuanto a las operaciones de las fuerzas armadas en el contexto de excepcionalidad señalado, sus acciones se basaron en Reglas del Uso de la Fuerza (RUF) dictadas por el Ministerio de Defensa en 2012 para regular su actuación en escenarios de catástrofes. Sin embargo, debido a que estas fueron diseñadas para contextos de desastres naturales, no fueron adecuadas para abordar el escenario de protesta social. En efecto, por un lado, pese a la intervención de las fuerzas armadas, durante el estado de emergencia se produjeron saqueos y otros actos vandálicos, donde los militares no impusieron el orden solo por su presencia y se vieron sobrepasados por la situación (Heiss, 2019; Nash, 2020). Por otro lado, cabe señalar que la protesta social fue fuertemente reprimida, y en la medida que se decretaba el “estado de emergencia en más zonas del país, aumentaron las denuncias por violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte, tortura, violencia sexual y detenciones ilegales” (Heiss, 2019). Los casos perpetrados por parte de militares hacia la población civil fueron constatados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2019), mientras que, para inicios del 2020, el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile había presentado 71 querellas contra miembros de las fuerzas armadas, incluyendo delitos de violencia innecesaria, trato cruel, homicidio frustrado y homicidio (El Mostrador, 2020).

Producto de las críticas realizadas a la actuación de las fuerzas armadas durante el periodo de excepción constitucional se decretaron nuevas RUF (Ministerio del Interior, 2020). En ellas se autorizó a las fuerzas armadas a utilizar elementos disuasivos no letales (fumígenos, sistemas de sonido, luz o agua, dispositivos eléctricos, etc.) y armamento antidisturbios. Si bien estas RUF plantean principios conformes a estándares internacionales, como la gradualidad y proporcionalidad, se abre la posibilidad del uso de la “legítima defensa” por parte de las fuerzas armadas en caso de que pudiera existir una desproporción de medios entre estas y los manifestantes. Asimismo, las RUF permiten a las fuerzas armadas cumplir labores de control de identidad y detenciones, entre otras labores de orden público. Adicionalmente, se constata que esta disposición fue decretada por el presidente de la República, sin considerar su discusión en el Congreso Nacional, pese a estar directamente vinculada con la implementación de una excepción constitucional que pudiera vulnerar los derechos humanos (Nash, 2020).

Posterior al estallido social de octubre de 2019, el gobierno de Chile despachó un proyecto de reforma constitucional destinado al resguardo de la infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas. El proyecto, en discusión en el Congreso, propone el establecimiento de un “estado de alerta” – diferente al de

estado de excepción constitucional –, que consiste en que el presidente estará facultado para declarar el señalado estado y deberá establecer qué infraestructura debe ser “custodiada o resguardada” por las fuerzas armadas (Boletín N° 13.086-07). Si bien el proyecto apunta al empleo de las fuerzas armadas para realizar un despliegue preventivo de la infraestructura crítica del país, sin restringir las libertades constitucionales, se trata de una ampliación de las funciones y atribuciones de los militares en contextos de normalidad constitucional. Asimismo, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que busca crear un nuevo sistema de inteligencia nacional, el cual también, de aprobarse según las disposiciones del ejecutivo, permitiría la participación de las fuerzas armadas en cuestiones de índole interno sin la necesidad de actuar bajo estados de excepción constitucional.

Además de las “excepcionalidades” constatadas y los intentos del gobierno por normalizar la actuación de las fuerzas armadas sin la necesidad de declarar un estado de excepción, durante los últimos años se ha advertido en Chile una creciente tendencia a militarizar materias como el control fronterizo, el crimen organizado y el narcotráfico, todas responsabilidades de las policías. En este sentido, se ha buscado promover la seguridad en el norte del país mediante la implementación de planes especiales que involucran a las fuerzas armadas, como es el caso del Plan Frontera Norte y el Plan Frontera Segura, impulsados el 2011 y 2018 respectivamente, durante las dos administraciones del presidente Piñera.

Estos planes se han complementado con distintos cuerpos normativos emanados desde el ejecutivo, como el Decreto 1341 (2018) que creó el Consejo Asesor de Coordinación en Materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, el cual incorporó a los militares – con derecho a voz y voto – en una instancia burocrática civil dentro del Ministerio del Interior. Además, en 2019 se promulgó el Decreto 265, que autoriza la colaboración de las fuerzas armadas para actuar en actividades vinculadas al narcotráfico y al crimen organizado transnacional en zonas fronterizas del territorio nacional. Si bien este último Decreto otorga a la autoridad civil la potestad de definir la actuación de las fuerzas armadas bajo preceptos constitucionales, normaliza la actuación de los militares en acciones regulares de carácter interno que tradicionalmente estuvieron acotadas a las policías. Pese a esta progresiva incorporación de los militares en nuevas tareas, no se advierten indicadores que den cuenta sobre la efectividad de su actuación. Si bien la literatura argumenta sobre la dificultad para medir las misiones distintas de las guerras tradicionales, no se ha contemplado desde el sector la entrega de información que, por ejemplo, señale la relación costo-efectividad del apoyo logístico en el control del narcotráfico u otras tareas.

Además de lo anterior, recientemente el gobierno del presidente Gabriel Boric ha buscado impulsar un nuevo tipo de excepcionalidad constitucional, el denominado “estado intermedio o acotado.” Este, destinado a utilizar a las fuerzas armadas en cuestiones como la protección de carreteras, pero sin limi-

tar los derechos civiles de los estados tradicionales de excepción, ni tampoco bajo la tramitación legislativa previa que estos requieren, ha sido una maniobra gubernamental para intentar responder a las presiones de sectores políticos de derecha por militarizar el conflicto Mapuche en el sur de Chile vía estado de excepción, como viene ocurriendo desde el segundo mandato de Piñera.

Conclusiones

Como se ha señalado en la literatura sobre las relaciones cívico-militares, en las democracias es responsabilidad de los civiles establecer qué se delega a los militares y con qué poder de decisión e implementación contarán, incluyendo, por cierto, los ámbitos de la seguridad en los cuales serán involucrados (Shemella, 2006; Croissant y Kuehn, 2017). Cuando esto se realiza, es preciso instituir los cambios y normativas adecuadas que garanticen el cumplimiento de las misiones encomendadas de manera efectiva y respetando los principios de un estado de derecho (Matei, 2012; Bruneau, 2017). No obstante, el problema se produce cuando se otorgan nuevos roles y misiones a las fuerzas armadas, pero no se generan los cambios institucionales y operativos necesarios – tales como estrategias, asignación y control sobre los recursos, procedimientos, nuevas doctrinas, formación y operaciones – para enfrentar amenazas no tradicionales o interestatales (Bruneau, 2017; Croissant y Kuehn, 2017; Marcella, 2016; Sotomayor, 2007). Por un lado, esto abre la vía para que los militares rompan las normas de protección a los civiles que rigen en un Estado democrático (Matei, 2012; Bruneau, 2017). Por otro lado, el control civil sobre las fuerzas armadas es socavado, al recobrar estas autonomía organizacional y operacional ante las nuevas misiones asignadas (Pion-Berlin y Martínez, 2017; Diamint, 2015, 2018). Esta situación se ha tornado regular en América Latina. En el caso de Chile, pese a escapar a la norma, dado el bajo nivel de amenaza y la consideración de un país exitoso en materia de reformas del sector de la seguridad y la defensa para el control civil democrático, también se observa un creciente involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de índole interno. Los factores que explican este fenómeno se encuentran más allá del control civil formal, y obedece a un conjunto de procesos político-institucionales relacionados con el quehacer de los civiles en el sector seguridad defensa. En efecto, si bien se ha constatado que en Chile se transitó por un largo proceso de reformas normativas que, primero, alejaron a los militares del poder político y, luego, dotaron al sector de la defensa de una estructura moderna que institucionalizó la supremacía civil, igualmente las autoridades han dado pasos – algunos en falso – que allanaron el terreno para la ampliación de las misiones de las fuerzas armadas y que han involucrado efectivamente a los militares en funciones internas.

En Chile se avanzó gradualmente en la incorporación de las amenazas no tradicionales y en la ampliación de las misiones militares en el sector, incluyendo las de índole interno. En paralelo, pese a las reformas que apuntalaron al control civil y a la modernización del sector, no se establecieron los resguardos

para que las nuevas misiones de las fuerzas armadas se realicen en el marco de estrategias, normativas, desarrollo de capacidades adecuadas, monitoreo, entre otras medidas, necesarias para asegurarse del control civil y la actuación de los militares bajo el estado democrático de derecho. Finalmente, pese a que se consideró que estas misiones se encontraban en el ámbito de la excepcionalidad, en la práctica, las fuerzas armadas han ido incorporando las nuevas tareas gradualmente en sus estructuras y operaciones. Así la excepcionalidad se ha tornado en normalidad, donde los cambios institucionales, promovidos por la mayoría de los gobiernos democráticos desde el fin de la dictadura no han sido suficientes para evitar la militarización de los problemas internos. De esta manera, particularmente desde el último gobierno de Piñera, se han impulsado políticas y normativas que apuntan hacia el involucramiento de las fuerzas armadas en el orden interno, sin la necesidad de alterar el marco constitucional vigente ni la estructura del sector defensa. Estas acciones se han transformado en componentes regulares del ejercicio gubernamental, sobrepasando la idea de que responden a estrategias a corto plazo que buscan generar un efecto determinado, por ejemplo, en el electorado o ante un evento coyuntural. Por el contrario, se han convertido en políticas sistemáticas en distintos ámbitos, que incluyen la derogación de normativas que buscaban dar contenido y orientación a la ampliación de misiones de las fuerzas armadas previstas en la política de defensa, al tiempo que se han establecido nuevas disposiciones que aumentan la injerencia de las fuerzas armadas en asuntos internos; en el plano operativo a través de la colaboración con las policías y en el ámbito deliberativo mediante la participación de militares en instancias burocráticas civiles.

También desde el gobierno se han sobreutilizado las prerrogativas sobre las excepciones constitucionales para el accionar de las fuerzas armadas en contextos como el control del orden público, sin contar con mecanismos que lo regulen ante este tipo de situaciones ni menos con la preparación de los efectivos armados para estos casos. A esto se han sumado iniciativas de ley, por parte del ejecutivo, que buscan modificar el orden institucional vigente para permitir un mayor involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de orden público, infraestructura e inteligencia nacional. Incluso se han propuesto nuevas medidas que permitirían a las fuerzas armadas involucrarse en cuestiones internas sin la necesidad de recurrir a estados de excepción constitucional. Lo anterior evidencia el paso desde una relativa despreocupación por el sector seguridad y defensa – dado el énfasis en el control general sin solucionar los déficits que perduraron tras las reformas institucionales –, hacia una irresponsabilidad civil en el manejo de estos asuntos, denotada en la utilización de las fuerzas armadas en roles y misiones para las cuales no han sido preparadas ni se cuenta con estrategias ni mecanismos de control sobre ellas y sus operaciones. Esto, además de significar un retroceso en materia de democracia, ilustra que las reformas institucionales no son suficientes para garantizar la supremacía civil y la efectividad de las fuerzas armadas.

En otras palabras, desde la perspectiva de las RCM, más allá de la opción normativa que define la actuación militar en otras misiones, en Chile se ha producido un déficit en el control civil, ya que es desde esta esfera donde recae la responsabilidad respecto de qué se delega a las fuerzas armadas. Si bien se buscó avanzar en el control sobre las nuevas misiones a través de la política de defensa, de planificación del sector y otras normativas asociadas, estos fueron insuficientes ya que posteriormente fueron suprimidos desde el propio poder ejecutivo, bajo el mandato de una nueva administración. El resultado, ha sido la creciente participación y autonomía de los militares en misiones internas, que han ejecutado sus nuevos roles sin la doctrina ni formación adecuada, ni supervisión civil sobre los recursos asignados y su accionar; produciéndose actuaciones que trasgreden el estado de derecho, como se evidencia en el caso de las protestas acaecidas en el país a finales de 2019 e inicios de 2020, donde se vulneraron las normas de protección a la población civil. Adicionalmente, es preciso considerar que en Chile existen otros procesos en desarrollo –como la participación en planes de seguridad fronteriza, de infraestructura crítica y de control de carreteras en algunas regiones del país bajo estado de excepción –, y que existe una historia de autonomía de las fuerzas armadas y de concertación con sectores políticos, que eventualmente podrían acrecentar la participación de los militares en cuestiones de orden interno. Bajo estas consideraciones, cobra particular relevancia lo advertido por la literatura de las RCM respecto de la necesidad de mayor control en la dimensión estratégica y operativa sobre los nuevos roles de las fuerzas armadas, a fin de observar su efectividad y, sobre todo, para evitar que el estado de derecho sea socavado. Así, analizar estos procesos no solo posee un valor explicativo en sí mismo, sino que también son de utilidad para enunciar algunas dimensiones generales y orientaciones políticas que pueden contribuir a revertir el proceso de deterioro democrático y fortalecer el control civil.

En primer lugar, una dimensión institucional, que implica revisar la normativa del sector de la defensa e incluir en el más alto nivel las definiciones sobre la actuación de las fuerzas armadas en funciones no tradicionales, junto con los resguardos necesarios para que estas no excedan el estado democrático de derecho. También se requiere aumentar los niveles de transparencia, mediante el establecimiento de indicadores e información pública que evidencie, por ejemplo, la relación entre el presupuesto de las fuerzas armadas y las nuevas operaciones que realizan. A la vez, se hace necesario que el Ministerio de Defensa sea capaz de ejercer las labores de control y supervisión sobre lo que los militares realizan, no solo en términos generales de planificación, sino también en el monitoreo permanente de las misiones asignadas. En segundo lugar, se requiere poner acento en la dimensión civil de la RCM, que implica una mayor preocupación y responsabilidad de las autoridades democráticas por el sector defensa. Para ello, sería necesario elevar la discusión del control democrático al ámbito constitucional, a objeto de evitar la ampliación arbitraria de las fuerzas armadas vía decreto y/o ante situaciones coyunturales para las cuales no han

sido preparadas. En tercer lugar, los puntos anteriores deberían ser plasmados en la dimensión militar, es decir, las diversas funciones de las fuerzas armadas no pueden realizarse sin establecer planes a medio y largo plazo que estandaricen su acción bajo el desarrollo de doctrinas, reglas de enfrentamiento, capacidades y formación específica en las tareas asignadas, bajo la supervisión civil y con altos estándares de información y transparencia en las nuevas operaciones.

En síntesis, se requiere también de responsabilidad civil, preparación sobre los asuntos de seguridad y defensa, y un compromiso constante en el manejo democrático de las relaciones cívico-militares. Esto, no solo es necesario en el caso de Chile, sino también en la mayoría de los países latinoamericanos donde se han expandido los roles y misiones de las fuerzas armadas, normalizado sus acciones en asuntos internos, aumentado la autonomía e injerencia de los militares y disminuido el control democrático sobre sus operaciones.

* * *

Gonzalo Álvarez es doctor en América Latina Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Chile y cientista político por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Dirección: Universidad Arturo Prat. Av. Arturo Prat Chacón 2120, Iquique, Tarapacá, Chile.
Correo electrónico: goalvarez@unap.cl

Giovana Gómez es magíster en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile y cientista política por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Dirección: Universidad Arturo Prat. Av. Arturo Prat Chacón 2120, Iquique, Tarapacá, Chile.
Correo electrónico: giovanagomezamigo@gmail.com

Notas

- 1 Los LDN han sido el instrumento mediante el cual el Ministerio de Defensa explicitó y actualizó su política de defensa en los años 1997, 2002, 2010 y 2017. Estos libros también señalan los avances en el sector, la visión sobre el entorno estratégico, la modernización institucional, las definiciones internas, entre otros aspectos relacionados con la defensa y la seguridad del país.
- 2 El sector de la defensa en Chile ha acuñado el término polivalencia para referirse a las distintas capacidades que poseen las FUERZAS ARMADAS en función de su preparación, instrumental, desarrollos logísticos y despliegue. Se considera que estas capacidades no solamente pueden ser utilizadas en su función tradicional (la defensa del país), sino que son susceptibles de ser empleadas en otros ámbitos.

- 3 El fin de la dictadura militar no significó un alejamiento de las FUERZAS ARMADAS del poder político. Por el contrario, siguieron manteniendo una presencia importante en la institucionalidad a través de instancias como el Consejo de Seguridad Nacional, la representación en el parlamento mediante la figura de los senadores vitalicios y designados, y la injerencia en las designaciones del Tribunal Constitucional.
- 4 El 18 de octubre de 2019 se produjeron simultáneamente en Chile una serie de protestas masivas. Concentradas en la capital del país, pero expandidas rápidamente a otras regiones, las reclamaciones por el alza del transporte público fueron abarcando una serie de demandas sociales que involucraron a buena parte de la población durante varios meses. A este proceso se denominó “estallido social”, que incluyó diversas formas de protesta, desde marchas pacíficas y expresiones artísticas, hasta expresiones violentas contra el transporte público, saqueos al comercio, entre otras. Las manifestaciones fueron fuertemente reprimidas desde el gobierno, incluyendo en ello tanto a fuerzas policiales como militares.
- 5 Dentro de los deberes y atribuciones del Jefe de la Defensa Nacional, destacan, el asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción (LOC 18.415, artículos 5° y 7°).

Referencias

- Agüero, F. (2002). Militares, estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica. *Revista de Ciencia Política*, 22(1), 39–65.
- _____. (2006). Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición. M. Alcántara y L. Ruiz (eds.), *Chile: Política y modernización democrática*, Barcelona: Ediciones Bellaterra, 313–335.
- Agüero, F. & Fuentes, C. (2009). *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*. Santiago: Catalonia.
- Álvarez, G. (2014). *El sistema de planificación de la defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico.
- Álvarez, G. & Figueroa, M. (2020). América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (1), 119–136.
- Benítez, R. (2004). Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 64, 49–70.
- Boletín N° 13.086-07. *Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura crítica*.
- Bruneau, T. (2013). Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives. *Latin Politics and Society*, 55 (4), 143–160.
- _____. (2017). Civil-military relations in two ‘third wave’ democracies: The first and a follower. A. Croissant & D. Kuehn (eds.), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies. Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*, Springer. 63–81.
- Bruneau, T. & Matei, F. (2008). Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. *Democratization*, 15(5), 909–929.

- Bruneau, T. & Trinkunas, H. (2008). Global Trends and their impact on civil-military relations. T. Bruneau & H. Trinkunas (eds), *Global Politics of Defense Reform. Initiatives in Strategic Studies: Issues and Policies*, New York: Palgrave Macmillan.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. S. Mejías & S. de Sousa (eds), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Chillier, G. & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington Office on Latin America (WOLA).
- Croissant, A. & Kuehn, D. (2017). Reforming civil-military relations in new democracies. Democratic control and military effectiveness in comparative perspectives. Springer.
- Davis, P. (2002). *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Santa Monica: RAND National Defense Research Institute.
- Desch, M. (2008). *Civilian control of the military: The changing security environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamint, R. (2015). A new militarism in Latin America. *Journal of Democracy* 26(4), 155–168.
- _____ (2018). ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad* 278, 24–35.
- El Mostrador (2020, 26 feb.). *Desmienten al ministro Espina: INDH contabiliza 87 víctimas de violaciones a los DD.HH. por acción de las FF.AA.*
- FLACSO (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Flisfisch, Á. & Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010*. Santiago: Ediciones PNUD.
- Fuentes, C. (2019, 19 ago.). El nuevo rol de los militares: bomberos, salubristas y policías. *El Mostrador*.
- Garretón, M. (2003). *Incomplete democracy*. Chapel Hill: University North Carolina Press.
- Gómez, J. (2016). Clase magistral del Ministro de Defensa Nacional, Santiago, 17 de marzo.
- Hales, D. & Chouinard, P. (2011). *Implementing capability based planning within the public safety and security sector: Lessons from the defence experience*. Defence R&D Canada–Centre for Security Science.
- Heiss, C. (2019, 5 nov.). El Estado de Emergencia que no logró controlar el estallido en Chile. *El País*.
- Huneus, C. & Pasten, M. (2021). ¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 11(2), 145–176.
- JID (Junta Interamericana de Defensa) (2018). *El papel cambiante de las Fuerzas Armadas de acuerdo con las respectivas leyes nacionales y normas constitucionales*. Washington.
- Kohn, R. (1997). How democracies control the military. *The Journal of Democracy*, 8(4), 140–153.
- Marcella, G. (2013). The transformation of security in Latin America: A cause for common action. *Journal of International Affairs*, 66 (2), 67–82.
- _____ (2016). Military strategy in Latin America, D. Mares & A. Kacowicz (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security*, New York: Routledge, 161–172.
- Mares, D. (2015). Interstate security issues in Latin America. J. Domínguez & A. Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York: Routledge, 420–433.
- Matei, C. (2012). A new conceptualization of civil-military relations. T. Bruneau & F. Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, New York: Routledge.
- Ministerio Defensa Nacional de Chile (1997). *Libro de la Defensa Nacional 1997*. Santiago.
- _____ (2002). *Libro de la Defensa Nacional 2002*. Santiago.

- _____ (2010.) *Libro de la Defensa Nacional 2010*. Santiago.
- _____ (2017). *Libro de la Defensa Nacional 2017*. Santiago.
- _____ (2018a). *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades*. Santiago.
- _____ (2018b). *Ministro de Defensa participa en Cumbre de Seguridad en el norte de nuestro país*.
- _____ (2020). *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*. Santiago.
- Ministerio del Interior. (2019). *Decreto Supremo N° 472*.
- _____ (2020). *Decreto Supremo N° 8*.
- _____ (2021). *Ley N° 21.364. Sistema y Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres*.
- Morales, F. (2019). Área de misión: Emergencia Nacional y Protección Civil. *Cuadernos de Estudios Estratégicos*, 4, 29–42.
- Nash, C. (2020). *Hacia la mexicanización de las Fuerzas Armadas chilenas*, CIPER Chile, 11 de marzo.
- Olguín, J. (2018). La derecha chilena y los principios legitimadores del pre y post golpe de Estado de 1973. *Izquierdas*, 38, 141–163.
- Oviedo, H. (2015). Ejército 2026: Volcando nuestras capacidades al servicio de la Defensa, la seguridad y el desarrollo nacional. *Memorial del Ejército de Chile*, 495, 11–24.
- Pacheco, G. (2010). Las relaciones político-militares en democracia: los ministerios de defensa. *Security and defense studies review*, 10, 47–57.
- Pion-Berlin, D. (2017). The military and internal security operations in Latin America. *Revista Política y Estrategia*, 130, 101-123.
- Pion-Berlin, D. & Martínez, R. (2017). *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pion-Berlin, D. & Trinkunas, H. (2007). Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 42(3), 76–100.
- RESDAL (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires.
- _____ (2018). *Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. Buenos Aires.
- Robledo, M. (2017). Planificación en defensa: cambio y prospectiva. P. Aceituno & S. Bitar (eds.), *Estrategia Chile 2030 Aporte de ideas para una reflexión nacional*, Santiago: Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.
- Shemella, P. (2006). The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces. T. Bruneau & S. Tollefson (eds.), *Who guards the guardians and how: Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press.
- Silva, P. (2002). Searching for civilian supremacy: The Concertación governments and the military in Chile. *Bulletin of Latin American Research*, 21(3), 375–395.
- Sotomayor, A. (2007). La seguridad internacional: Vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 67–88.
- Varas, A., Fuentes, C. & Agüero, F. (2008). *Instituciones Cautivas: Opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas*. Santiago: Catalonia.
- Weeks, G. (2003). *The military and politics in post-authoritarian Chile*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.