

LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LA DEFENSA EN SEDE EJECUTIVA

MIGUEL NAVARRO MEZA




ATHENALAB
International relations · Security · Defense
CHILE

Mayo 2023

Portada: Robert Wilkinson, *The Ballance [sic] of Power*, 1781. Grabado pintado a mano. Colección The Metropolitan Museum of Art, Nueva York.

Los comentarios y opiniones expresadas en este documento representan el pensamiento de sus autores, no necesariamente de la institución.

LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LA DEFENSA EN SEDE EJECUTIVA

Miguel Navarro Meza

| Mayo 2023

Contenidos

Ideas Preliminares.....	7
Del control civil al liderazgo civil: teoría y práctica	10
Algo de historia y teoría	10
La conducción civil de la defensa, la esencia del concepto	11
La visión clásica: Huntington y Janowits	12
Nuevas perspectivas: las teorías convergentes de las relaciones cívico-militares y el liderazgo civil en defensa	13
La conducción de la defensa en sede política, ámbitos de responsabilidad.....	13
La conducción superior de la defensa en Chile.....	22
La perspectiva histórica.....	22
La conducción superior de la defensa en el ordenamiento constitucional actual	24
La conducción de la defensa y las Fuerzas Armadas en proyección	26
La propuesta de la Comisión Experta respecto de la conducción política de la defensa y las Fuerzas Armadas.....	28
Ideas finales y algunas conclusiones	30
Bibliografía	32
Autor	33



0.1

Ideas Preliminares

“Y (el faraón) unció su carro, y tomó consigo su pueblo; y tomó seiscientos carros escogidos, y todos los carros de Egipto, y los capitanes sobre ellos”.

Éxodo 14:6-7

Desde la Antigüedad, en realidad desde las formas más primitivas de asociación humana, la dirección superior de las fuerzas militares ha sido una prerrogativa especial de quien conduce la sociedad. Es un fenómeno universal que virtualmente no ha tenido excepciones en el desarrollo de las formas y sistemas de gobierno. Jefes de tribus y clanes, reyes, emperadores y luego presidentes o primeros ministros, y también autócratas civiles, siempre han contado entre sus responsabilidades el mando militar en tiempos de paz y/o de guerra. Hoy día, la conducción de la defensa es una actividad regular y permanente del Ejecutivo, de naturaleza eminentemente política, que se ejerce dentro de un esquema determinado de potestades públicas y por medio de una agencia especializada de la administración central del Estado. Además —y esto resulta obvio—, es un proceso que, en la gran mayoría de los países, se desarrolla normalmente en tiempos de paz y estabilidad doméstica e internacional y sólo muy excepcionalmente durante la guerra.

La conducción civil de la defensa fue un tópico recurrente en las relaciones político-militares en Chile durante el 2022; en realidad, desde comienzos de la transición, pero tomó nueva visibilidad el año pasado. Se le analizó —de un modo diríase superficial y sesgado— en la Convención Constitucional. Luego, el asunto fue aludido por autoridades gubernamentales en septiembre, con motivo de la celebración de las Glorias del Ejército, y, finalmente, el tema fue incluido en el Acuerdo por Chile del mes diciembre, en el cual la base constitucional 10

consagra la existencia de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, pero “con subordinación al poder civil”, mención expresa a la sujeción de los uniformados a la autoridad política, todo lo cual da cuenta de la relevancia del tópico.

Visto el asunto en perspectiva, el perfilamiento actual de la conducción civil de la defensa no resulta extraño. De hecho, este tópico, junto con el financiamiento de la defensa, fueron los dos grandes temas genuinamente relevantes del debate sobre las relaciones político-militares iniciado en las postrimerías del régimen militar y continuado luego, con intensidad variable, durante los dos decenios siguientes. El financiamiento, más específicamente el financiamiento de capital de la defensa, se resolvió en el año 2020 con la promulgación de la Ley 21174, que derogó el Sistema de la Ley del Cobre y estableció un nuevo mecanismo para sufragar las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, normativa actualmente en proceso de progresiva implementación.

A su turno, la cuestión de la dirección civil de la defensa, usualmente bajo la forma más huntingtoniana de “control civil”, ha seguido en el debate. En 1990, la capacidad de las autoridades civiles para ejercer una conducción efectiva de la función de defensa, un genuino control civil, era muy limitada. Por lo pronto, el Ministerio de Defensa era más bien una agencia de control burocrático de la actividad de las Fuerzas Armadas, ya que carecía de la estructura y potestades para conducir la defensa en sede política y estratégica. Además, justo es reconocer que, a comienzos de la transición, las Fuerzas Armadas disponían de importantes niveles de autonomía frente a las autoridades civiles. Tampoco el tenor de las relaciones político-militares del periodo estimulaba avances en ese sentido;

antes bien ocurría lo contrario. Como lo plantean García y Montes “durante el gobierno del presidente Aylwin (1990-1994) no hubo espacio o capacidad política para pensar en modernizaciones de la defensa”¹.

Ya en el decenio siguiente, la reforma constitucional del año 2005, promulgada por la Ley 20050, restauró al presidente de la República la facultad de llamar a retiro anticipado a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y al general director de Carabineros, una prerrogativa propia del jefe de Estado o de gobierno en todo sistema democrático y de la que el presidente carecía². Al mismo tiempo, dicha reforma constitucional, indirectamente, amplió el ámbito de conducción militar del presidente al reducir las facultades del Consejo de Seguridad Nacional y modificar su integración, todo lo cual incrementó la autoridad civil sobre los militares, mas no lo consolidó³.

Un avance más sustancial ocurrió el año 2010, con la promulgación de la Ley 20424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Esta ley radicó en dicho departamento de gobierno las facultades necesarias para ejercer una genuina conducción política y estratégica de la función de defensa y de las Fuerzas Armadas, atribuciones de las que hasta ese entonces carecía. Entre otras consecuencias, esto transfirió firme y definitivamente a las autoridades políticas del ministerio la responsabilidad de ejercer de manera efectiva e integral sus nuevas competencias, es decir, las de conducir

la función de defensa en sede política y estratégica. Lo mismo es válido a propósito de los Libros de la Defensa de 1997, 2002, 2010 y 2017 y de la Política de Defensa Nacional 2020, actualmente vigente. Todos estos documentos, especialmente los tres últimos libros y la Política de Defensa Nacional 2020, han evidenciado un progresivo incremento de la capacidad de la autoridad civil para dirigir la función de defensa en sede ejecutiva.

Pero la conducción civil de la defensa es un asunto complejo, lo que justifica su periódica revitalización en el debate local. La cuestión central hoy se radica en lo que en todo sistema democrático es de la esencia de la relación político-militar: las prerrogativas de la autoridad ejecutiva respecto de la función de defensa y de las fuerzas militares y su ejercicio efectivo. Esto, a su turno, está firmemente anclado en la necesidad de resolver uno de los problemas más antiguos de la gobernanza, la forma como la autoridad civil logra un efectivo control y subordinación de sus fuerzas militares, *quis custodiet ipsos quisodes*, frase que, como es bien sabido, nada tiene que ver con la política en cuanto proviene de las *Sátiras* de Juvenal, pero que suele asociarse con las relaciones político-militares, y que representa hoy y ha representado de antaño la cuestión básica de las relaciones entre las autoridades civiles y los uniformados. De hecho, la máxima latina constituye el título de una de las obras contemporáneas más relevantes en el campo de las relaciones político-militares en sede de control civil⁴.

1 GARCÍA Pino, Gonzalo y MONTES, Juan Esteban (2009). *Modernización de la Defensa en Chile 2006-2010*. UNISCI Discussion Papers n.º 21.

2 Antes de la reforma de 2005, si el presidente de la República deseaba, por ejemplo, llamar a retiro anticipado a un comandante en jefe del Ejército o al general director de Carabineros, debía obtener primero la aquiescencia del Consejo de Seguridad Nacional, donde los integrantes civiles, incluyéndose el mismo, estaban en minoría. Además, el sistema no impedía que el propio general, cuyo cargo estaba amagado, participara en la votación, con la cual hacía virtualmente imposible que el presidente lograra la autorización del Consejo. Por todas estas razones, ningún jefe del Estado había intentado este procedimiento, no obstante haber ocurrido situaciones graves en las relaciones político-militares. Luego de la reforma, ha ocurrido un caso de remoción anticipada, el del general Hermes Soto, general director de Carabineros, en diciembre de 2012.

3 En relación con el Consejo de Seguridad Nacional, las modificaciones más relevantes fueron la supresión de su facultad de “representar a cualquiera autoridad establecida en la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o afecte la seguridad nacional”, (art. 96 b) del texto original de la Constitución, y la integración del presidente de la Cámara de Diputados y del contralor general de la República, quedando los uniformados en minoría frente a los miembros civiles.

4 BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON, Scott D. (2006). *Who Guards the Guardian and How; democratic civil-military relations*. University of Texas Press.

El tema ha mantenido su relevancia en Chile en cuanto a que ni las normas constitucionales ni aquellas de rango legal actualmente vigentes resuelven de manera definitiva y despejada la naturaleza de la relación permanente entre el presidente de la República y las Fuerzas Armadas. El asunto está zanjado respecto de la conducción civil en tiempos de guerra —y aún esto podría ser objeto de cierto debate—, mas no de la forma como el jefe de Estado conduce la defensa en tiempos de normalidad internacional. Esta ambigüedad, por ejemplo, avaló que el tema se asumiera en la Convención Constitucional y que se haya planteado, de manera tan perentoria como justificada, en el reciente Acuerdo por Chile.

A su turno, la propuesta de la Comisión Experta⁵ se ha pronunciado acerca de las Fuerzas Armadas y, en lo que interesa para los fines de este artículo, a la conducción de la defensa en sede ejecutiva, específicamente a la relación del presidente de la República con las instituciones de la defensa, sin innovar mayormente en la situación actual.

A lo anterior debe agregarse la debilidad de la institucionalidad superior de la seguridad nacional y la defensa, asunto también propio de la conducción de la defensa en sede ejecutiva. Existe amplio consenso en que la actual institucionalidad, centrada en el Consejo de Seguridad Nacional y establecida en el Capítulo XII de la Constitución, y previamente aludido, como tal, solo tiene el nombre. Creado como parte de una estructura de gobierno que en definitiva no se implementó y que, objetivamente, era incompatible con una democracia plena,

dicho consejo no se acerca a los estándares internacionales de institucionalidad superior de la seguridad. La merma de atribuciones y los cambios a su composición efectuados por la reforma constitucional del año 2005, también ya mencionados, no aliviaron para nada las carencias del Consejo; antes bien, muy posiblemente las aumentaron y arrojaron genuinas dudas sobre la conveniencia de haberlo mantenido en la Carta Fundamental. El resultado de las últimas convocatorias al Consejo, durante la segunda administración del presidente Piñera, da buena cuenta de sus limitaciones⁶.

La cuestión de la institucionalidad superior de la seguridad y la defensa nacional fue ignorada en la fallida propuesta constitucional —pese a que se planteó a la Convención incorporarla—, pero ha continuado en el debate especializado, lo que abre la vía para que se agregue en el proyecto constitucional que comienza a discutirse. El mismo hecho que se alude a la “subordinación al poder civil” en el Acuerdo por Chile, puede ser visto como un heraldo auspicioso. Con todo, la Comisión Experta no incluyó una alusión directa referida a la institucionalidad de la seguridad y la defensa nacional.

En síntesis, todo lo anterior avala el tratamiento de la conducción civil de la defensa en Chile, especialmente en sede Ejecutiva, tanto en perspectiva politológica como en la lógica jurídica. Es un tema permanente, vigente y ahora de especial relevancia por los matices constitucionales expresados en el debate que se inicia, no obstante el tratamiento conservador que la Comisión Experta ha dado al tema.

5 Establecida en el artículo 145 del texto actual de la Carta Fundamental.

6 En relación con este tema, se sugiere O’NEILL, Paul (ed.) (2022). *Securing the State and its Citizens National Security Council from Around the World*. RUSI/Bloomsbury Publishing. UK. Introduction.

Del control civil al liderazgo civil: teoría y práctica

ALGO DE HISTORIA Y TEORÍA

La guerra ha sido una constante en la historia de la humanidad. Cualquiera que sea la causa —y sobre esto se ha discutido mucho en el campo de la antropología, de la historia y, luego, desde los inicios de los estudios sociales y la politología—, es un hecho que los conflictos violentos entre grupos organizados han existido desde los albores de la civilización. Sea que la motivación original fuese alimentos y sexo, como lo postula Gat en su estudio seminal acerca de la guerra y la civilización⁷, o la acumulación de poder y la competencia geopolítica según lo plantean Kaplan y otros⁸, la guerra ha estado asociada a la crónica del ser humano.

En esta perspectiva, resultó entonces inevitable que la conducción de la guerra y por derivación, de aquellos que la hacen, se radicara en el que ejercía el poder en el grupo social. El proceso fue de naturaleza utilitarista y, en realidad, se dio casi por descarte: en las sociedades primitivas, el mando recayó en aquellos que hacían mejor lo que resultaba más importante para la tribu, en las sociedades cazadoras-recolectoras, la caza y la guerra. Se produjo una identificación progresiva entre la conducción de la guerra y el ejercicio del poder, el que evolucionó conforme el desarrollo de las formas de asociación política. Al producirse el cambio de las sociedades cazadoras-recolectoras a las sociedades sedentarias, disminuyó el valor utilitario de aquel que mejor cazaba, pero no el del mejor guerrero —la guerra siguió siendo una actividad cons-

tante—, en quien siguió produciéndose la identificación con el mando del grupo. De ahí devino paulatinamente el concepto del rey guerrero, que iba al combate a la cabeza de sus tropas, que mandaba un ejército que le pertenecía en su calidad de monarca, y que, bajo diversas formas, mantuvo su vigencia desde la Antigüedad hasta bien entrado el siglo XVIII y quizás hasta los albores del XIX. En la Edad Moderna, el epítome del rey-guerrero fue, posiblemente, Federico II de Prusia.

En los sistemas políticos contemporáneos, la conducción de la defensa, incluyendo el mando de los cuerpos militares, es responsabilidad del Ejecutivo. Pero el tránsito desde el *Ancien Regime* no fue fácil. De hecho, las relaciones político-militares y, específicamente, la dirección superior de las fuerzas militares fueron los asuntos más difíciles de dicho proceso. Complicaron este tránsito factores sociales y culturales, especialmente en Europa, asociados a las estructuras militares socialmente segmentadas. Tempranamente, en Francia y en Estados Unidos se intentaron formas colegiadas de conducción de la defensa, radicándola, temporalmente, en la Convención y en el Congreso Continental, respectivamente⁹. También en Chile la responsabilidad inicial de dirigir la defensa y a las tropas recayó en el Congreso, conforme los términos del Reglamento Constitucional Provisorio de 1811.

En definitiva, en los sistemas políticos representativos la responsabilidad de conducir la función de

7 GAT, Azar (2006). *War In Human Civilization*. Oxford University Press. Part 1.

8 KAPLAN, Robert D. (2013). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House, United States.

9 En relación con el primitivo sistema estadounidense, ver MILLET, Alan R.; MASLOWSKI, Peter and FEIS, William B. (2012). *For the Common Defense; a military history of the United States from 1607 to 2012*. Simon & Schuster. 3.

defensa se radicó en la rama Ejecutiva. La conducción de la defensa abarca, igualmente, el mando o dirección superior de las fuerzas militares y las definiciones políticas de la función. Esto se extiende aun a las monarquías constitucionales; aunque en algunos casos, el monarca retiene prerrogativas —ora formales, ora subentendidas— de mando militar, mas no de dirección superior de la función de defensa, la que sigue correspondiendo al Ejecutivo. Es la situación, por ejemplo, de la Corona Española conforme a la Constitución de 1978¹⁰.

Pero la conducción civil de la defensa es una responsabilidad compartida con el Parlamento. Corresponde al cuerpo legislativo, en lo fundamental, la aprobación de la legislación propia de la función de defensa y las fuerzas militares, la provisión de los recursos para la función de la defensa, el control —en el sentido de supervigilancia— de la actividad de los órganos de la defensa, incluidas las fuerzas militares en cuanto parte de la administración pública, y la formación de consensos en torno a la defensa, entre otras funciones.

LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LA DEFENSA, LA ESENCIA DEL CONCEPTO

En términos simples —y, en definitiva, la literatura especializada así lo percibe—, el control civil, en un sentido amplio, implica una subordinación del estamento militar a las autoridades políticas, en quienes recae la responsabilidad de decisión en seis áreas definidas: a) definición de las estrategias nacionales y de las políticas públicas inherentes a la función de defensa; b) decisión del uso de la fuerza e identificación de la finalidad de tal empleo; c) conducción superior de las fuerzas militares; d) provisión de los recursos para el ejercicio de la función de defensa; e) generación del entramado normativo propio de la defensa y las fuerzas militares y, f) *Accountability*, expresión inglesa que no tiene un equivalente directo en el idioma español y que en este campo se emplea para expresar la responsabilidad de las autoridades políticas

respeto de la adecuada ejecución de la función de defensa y del correcto empleo de los recursos asignados a tal fin, especialmente los financieros.

En palabras de Feaver, la ecuación ideal en las relaciones político-militares se alcanza cuando los militares “tienen la capacidad de hacer todo aquello que los civiles les exigen y, al mismo tiempo, están subordinados en términos de ejecutar solo lo que los civiles les autorizan a realizar”¹¹. La fórmula de Feaver tiene el mérito de repartir las competencias y las responsabilidades entre las autoridades políticas y los uniformados. Aquellas deben resolver los aspectos básicos, políticos, de la función, y estos, realizar las tareas propias de su profesión, pero conforme a los medios que las autoridades civiles les han de proporcionar y dentro del marco normativo que les han fijado. Este equilibrio es la esencia de las relaciones político-militares, pero presenta considerables dificultades, en cualquier tiempo, en cualquier sociedad y en cualquier régimen político.

La existencia de un adecuado control civil ha devenido, a la vez, en un requisito y en una medida de correcto funcionamiento del sistema democrático. El grado de subordinación militar a las autoridades civiles y la capacidad de estas de ejercer sus potestades comprueban la solvencia democrática de un régimen. No es la única, naturalmente, pero es fundamental a su condición de tal. En esto hay plena concordancia en las aproximaciones teóricas a las relaciones cívico-militares. Con todo, la subordinación militar no es un tema solo de los sistemas democráticos. La sujeción castrense a las autoridades políticas es igualmente inherente a los sistemas totalitarios. En su tiempo, Mao Zedong resumió magistralmente el problema: “Nuestro principio —escribió Mao— es que el Partido mande al fusil, y que al fusil nunca se le permita dirigir al Partido”¹². En el siglo XX, tanto en la Unión Soviética como en la Alemania nazi y la Italia fascista, y hasta hoy en China y Corea del Norte y otros Estados totalitarios, la aquiescencia castrense se ase-

10 Constitución española, art. 62, literal h), en concordancia con el art. 97.

11 FEAVER, Peter (2005). *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Harvard University Press. Introduction.

12 MAO ZEDONG (1938). *Problemas de la guerra y la estrategia* (varias ediciones).

gura mediante una estructura de mando paralela, representada por los comisariados políticos y la existencia de tropas políticas para vigilar la lealtad y la solvencia ideológica de sus fuerzas militares.

Cabe insistir aquí en una cuestión fundamental en el control civil en los sistemas democráticos, el hecho que la sujeción de los uniformados a las autoridades civiles es precisamente a estas: las autoridades civiles elegidas y nombradas conformes a los procedimientos constitucionales y legales aplicables en cada caso y dentro de las competencias que sus ordenamientos jurídicos les franquean. Dicho de otra manera, los militares deben obediencia solo a las autoridades legítimas, no a cualquier mando civil. De ahí que sean equívocos los términos de la base constitucional 10 que alude al “poder civil” sin más, en circunstancias que lo que se deberá establecer en la nueva Carta Fundamental serán los mecanismos de sujeción castrense a las autoridades civiles legítimas, elegidas y nombradas conforme a los procedimientos constitucionales y legales que el mismo texto resuelva.

LA VISIÓN CLÁSICA: HUNTINGTON Y JANOWITS

Es en los sistemas democráticos donde el tema de la subordinación militar a las autoridades civiles adquiere su sentido más profundo. Hay varios mecanismos para asegurar tal subordinación los que, en general, se agrupan en dos grandes categorías: aquellas de naturaleza institucional y sociológica y las de raigambre política y jurídica.

Las de índole institucional y sociológica fueron originalmente expuestas por Samuel P. Huntington¹³ y por Morris Janowitz¹⁴ en 1957 y 1960, respectivamente. Huntington, en su ya famosa propuesta para asegurar el control civil, estableció dos formas, el control civil objetivo y el control civil subjetivo. En líneas gruesas, el primero descansa en la existencia de un cuerpo de oficiales políticamente neutro, autónomo e íntegramente profesional. La

segunda forma consiste en aumentar el poder de los civiles vis a vis al de los militares.

Huntington, sin embargo, vio un riesgo en esta última forma de control: el que se maximizase el poder de algunos civiles frente a los militares, o de algunos grupos de civiles, y que, en definitiva, todo el asunto resultase en una cuestión de distribución de poder de las élites civiles dentro del sistema político, instrumentalizando a los uniformados. A su turno, la aproximación de Janowitz asumió que en la era de la posguerra en Estados Unidos —tanto Huntington como Janowitz desarrollaron sus propuestas en la lógica del sistema estadounidense— era imposible evitar cierta inmersión en política del cuerpo de oficiales, en la medida que las fuerzas militares eran parte del proceso general de funcionamiento del Estado. En esta perspectiva, Janowitz desarrolló una aproximación basada en el “profesionalismo pragmático”, que acepta un nivel de involucramiento político, aunque no partidista, del cuerpo de oficiales, y en el desarrollo de capacidades de las autoridades civiles para dirigir la función de defensa.

Las aproximaciones políticas y jurídicas al control civil son más difusas desde el punto de vista de su origen intelectual, pero no por ello son menos efectivas y funcionales. De hecho, resultan aplicables a más países y, al mismo tiempo, son complementarias con las de raigambre institucional y sociológica. Estas propuestas se centran en el desarrollo de la estructura política superior de la defensa como instrumento para asegurar una debida sujeción castrense. Prácticamente, todos los países cuentan con una institucionalidad centrada en una organización ubicada en su estructura política, siempre con nivel ministerial, responsable del mando, empleo y control de sus fuerzas militares, entendidas estas misiones en sentido amplio. En este modelo, la subordinación castrense queda asegurada por un conjunto de normas, a veces de nivel constitucional, que obligan a los uniformados

13 HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Belknap (Harvard Univ.) press.

14 JANOWITZ, Morris (1960). *The Professional Soldier; a Social and Political Portrait*. Free Press of Glencoe.

a someterse a la autoridad de los civiles del Ministerio o Secretaría de Defensa. En algunos países, esta autoridad se refuerza al establecer al jefe del Estado o de Gobierno, como autoridad castrense superior, es decir, como comandante en jefe o comandante general de las fuerzas militares.

NUEVAS PERSPECTIVAS: LAS TEORÍAS CONVERGENTES DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y EL LIDERAZGO CIVIL EN DEFENSA

Los planteamientos de Huntington, Janowitz, Feaver y otros siempre asumieron como premisa la existencia de una tensión entre el estamento militar y las autoridades civiles. Toda su estructura teórica y sus paradigmas de análisis descansan en una separación física e ideológica entre civiles y militares. Eso es, en buena medida, cierto y puede ocurrir en tiempos de paz y/o de guerra. Sin embargo, en tiempos más recientes han surgido visiones distintas, como la de Rebecca Schiff¹⁵ y otras, que se fundamentan en la existencia de tres puntales dentro de la sociedad política: las élites políticas, los militares y la sociedad civil, y de una concordancia entre ellos respecto de las cuestiones cruciales de las relaciones político-militares, incluyendo el *ethos* militar. Esta teoría evita la confrontación, pero de igual modo asegura la supremacía civil y la no intervención castrense en la política interna. Según Rebecca Schiff, esta teoría se puede aplicar a muchos países al apartarse del dogmatismo y la focalización de Huntington y los otros en el caso estadounidense de la posguerra y, en efecto, la experiencia comparada avala este punto. Cabe insistir, sin embargo, que las teorías convergentes descansan incluso más que las otras propuestas, en una efectiva capacidad de gestión de las autoridades civiles sobre los temas de defensa en sus ámbitos de competencias.

En esta lógica y diríase como un correlato de las teorías convergentes, ha cristalizado la idea del

liderazgo civil en defensa. Este es “la capacidad genuina del nivel político de conducir la función de defensa en sus ámbitos políticos, estratégicos, financiero y de control, de una manera eficaz y eficiente y reconocida por el estamento castrense”¹⁶. Es el correlato a la sujeción orgánica de los militares al poder y descansa en la existencia de una arquitectura institucional de la función de defensa que asegure la posición dominante a las autoridades civiles y, al mismo tiempo, —y esto es, en definitiva, más relevante— en su capacidad para ejercer plenamente las atribuciones que el entramado normativo e institucional les franquea. A su vez, tal capacidad debe ser reconocida por las autoridades castrenses, de modo de fijar la posición de liderazgo de las autoridades políticas sobre los uniformados. Esta resulta ser la forma más avanzada y funcional del control civil sobre los militares. Además, permite superar las limitaciones que se evidencian en la aproximación meramente legal al tema.

Por cierto, el estudio de las relaciones político-militares no se agota en Huntington, Janowitz, Moskos o Schiff. Existe una abundantísima literatura sobre este tema, lo que da cuenta, entre otras cosas, de su importancia en la gobernanza democrática. Sin embargo, una parte muy significativa deriva de los estudios seminales de los dos primeros, lo que justifica su mención —necesariamente breve y resumida— en este documento.

LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA EN SEDE POLÍTICA, ÁMBITOS DE RESPONSABILIDAD

La complejidad de las relaciones político-militares conspira contra una clasificación demasiado estructurada de los diversos niveles de conducción y ejecución de la función de defensa. Sin embargo, es posible identificar y clasificar de un modo genérico sus contenidos, atendiendo más a la naturaleza de las decisiones propias de cada nivel y

15 SCHIFF, Rebecca L. (2009). *The Military and Domestic Politics A Concordance Theory of Civil-Military Relations*. Routledge Press, New York.

16 Definición del autor.

al mayor o menor involucramiento de la autoridad civil versus la militar, y viceversa.

A) EL ÁMBITO DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO

Históricamente, la responsabilidad del Ejecutivo con respecto a la función de defensa estuvo centrada en la guerra y en la conducción política de las hostilidades. Ambos conceptos, mancomunadamente, descansan en la circunstancia que la guerra es un hecho político tanto como es un acontecimiento militar, en la lógica de Clausewitz. La idea del rey-guerrero se ajustó precisamente a esa perspectiva.

En el nivel político, la conducción política de las hostilidades implicó y sigue implicando la fijación de los objetivos del país en la guerra, los demás métodos de lograrlos, que no sean el militar (a cargo del nivel estratégico), la potenciación de los medios nacionales y la preparación del fin de las hostilidades. Además, se extiende a la compatibilización de la marcha de las hostilidades con la actividad diplomática cuya ejecución continúa durante un conflicto armado¹⁷. La actuación de los dirigentes de los países Aliados, especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, constituyeron posiblemente los ejemplos más desarrollados de conducción de las hostilidades en el nivel político en sistemas democráticos. Comprensiblemente, el desempeño del liderazgo civil y las relaciones cívico-militares durante la guerra han sido objeto de especial interés en la doctrina y la literatura en la senda seguida por Cohen y varios otros¹⁸.

Con todo, estas aproximaciones están centradas solamente en el fenómeno bélico, como eje en torno al cual se articulan los niveles de responsabilidad de la función de defensa. A mayor abundamiento, esta aproximación asume que el uso de la fuerza solamente implica una confrontación bélica

de carácter total, dentro de la óptica de la segunda mitad del siglo XIX y del siglo XX hasta el término de la Guerra Fría.

Tales aproximaciones tienen plena validez en la actualidad y la Guerra de Ucrania se ha encargado de evidenciarlo. Esto ha sido recogido por autores contemporáneos, entre los cuales Freedman, con su obra *Command: The Politics of Military Operations from Korea to Ukraine*, posiblemente sea el más representativo y actual¹⁹. Cabe hacer presente que los principios generales del conflicto bélico continúan siendo los mismos, solo que sus manifestaciones y modalidades han evolucionado, y con ellos, las responsabilidades que caben al estamento político. A lo anterior, debe agregarse el empleo creciente de las fuerzas militares en tareas de seguridad interior, un fenómeno asociado directamente a la cada vez más difusa separación entre la seguridad externa y la seguridad doméstica de los Estados. Todo este proceso genera consecuencias directas en el espectro de las responsabilidades políticas en la conducción de la función de defensa y las fuerzas militares, y en su ejecución.

En la actualidad, la responsabilidad del Ejecutivo respecto de la función de defensa se manifiesta en seis órdenes de ideas, las cuales se describen a continuación.

✦ Las decisiones de gran estrategia, es decir, aquellas relativas al posicionamiento del país en el sistema internacional, desde la perspectiva de la seguridad internacional.

Todo lo relativo a la forma como se plantea el país en el sistema internacional es responsabilidad del Ejecutivo. Es el encargado de la conducción de las relaciones con los demás integrantes del sistema y donde se resuelven los aspectos más relevantes para la seguridad exterior del Estado. Aquí germina la interacción, la coordinación y, en definitiva, la

17 En relación con este aspecto, se sugiere, en el medio nacional, MONTT Martínez, Manuel (2010). *La guerra. Su conducción política y estratégica*. Edición especial Bicentenario de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

18 COHEN, Eliot A. (2002). *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. Anchor Books, Random House, New York.

19 FREEDMAN, Lawrence (2022). *Command: The Politics of Military Operations from Korea to Ukraine*. Oxford University Press. I.

imbricación entre su política exterior y su política de defensa. Corresponde al Ejecutivo definir una gran estrategia nacional o estrategia de seguridad nacional que subsuma en un solo documento los escenarios de seguridad internacional y crecientemente interno, los riesgos que tales presentan y los medios para contrarrestarlos. Para estos efectos, los países, con grados variables de éxito, han asumido los diversos elementos políticos, históricos, militares, económicos y sociales que inciden en el posicionamiento de cada uno en dicho sistema y lo que representan para su seguridad.

Así, los Estados han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de su supervivencia y desarrollo en el sistema internacional. La gran estrategia nacional es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los factores que inciden en la forma cómo el Estado ha de enfrentar su existencia, desarrollo y, eventualmente, su supervivencia frente a los demás países. En palabras de Edward M. Earle, la gran estrategia es

“el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación —o de una coalición de naciones— incluyendo sus fuerzas militares, con la finalidad de que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presumibles. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se le hace innecesario recurrir a la guerra o si se recurre a ella, lo hace con las mejores posibilidades de victoria”²⁰.

Con todo, justo es reconocer que la idea de una gran estrategia ha sido y sigue siendo controvertida. Autores como Freedman han planteado visiones distintas, especialmente en ópticas históricas, pero en el fondo convergen en las visiones más holísticas de la estrategia y su apoyo al posicionamiento internacional de los Estados²¹.

Cabe hacer presente que, aunque el concepto de gran estrategia ha sido pensado fundamentalmente para las grandes potencias, y de hecho se ajusta bien a su dinámica de posicionamiento en el sistema internacional, en cuanto pueden controlar con mayor independencia sus elementos de poder, especialmente aquellos de naturaleza militar y política, en teoría no existen impedimentos para que sea aplicado igualmente a potencias medianas. Es una cuestión de voluntad y capacidad de gestión política y no de magnitud nacional.

✦ La elaboración y aplicación de una política de defensa.

En segundo lugar, corresponde al Ejecutivo ejercer la conducción superior y el liderazgo de la función de defensa a través de una política de defensa como su instrumento de ejecución. El que sea una responsabilidad propia del Ejecutivo se condice con el carácter de “*high politics*” de la política de defensa —también la política exterior lo es—, es decir, una política de alto contenido técnico, alta sensibilidad y fundamental para el Estado, que debe ser definida por burocracias especializadas y que no puede quedar sometida a caprichos o pulsiones colectivas, por lo que no es susceptible de decisiones corporativas²².

La política de defensa es una política pública como cualquier otra y comparte los elementos propios de estas. Sin embargo, tiene peculiaridades que la diferencian, especialmente, en sus procesos definitivos. Por ejemplo, esta debe definirse en el punto intermedio entre la política exterior de un Estado y su política doméstica. Lo mismo es válido para el énfasis que se debe poner en los antecedentes históricos y la configuración geográfica del país, lo que no se aplica a otras políticas públicas, con la obvia excepción de la política exterior. Desde otro punto de vista pero siempre en la perspectiva del Ejecutivo, la política de defensa representa el

20 KENNEDY, Paul (ed.) (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Univ. Press, capítulo 1.

21 FREEDMAN, Lawrence (2013). *Strategy: A History*. Oxford University Press. Parts I and II.

22 EDMONDS, Martin (ed.) (1985). *Central Organizations of Defense*. Westview Press, UK. Introduction.

punto de conjunción entre sus realidades estratégicas, sus estructuras burocráticas y sus procesos decisionales; interacción que solo comparte con la política exterior y que diferencia a ambas de las demás políticas públicas.

✦ La decisión sobre el uso de la fuerza.

Un tercer elemento del cual es responsable el Ejecutivo corresponde a las decisiones relativas al uso de la fuerza, al empleo efectivo de su poder militar en la protección de la seguridad, la integridad territorial o interés del país. Históricamente, la declaración de guerra fue una prerrogativa del monarca que se traspasó a las autoridades civiles electas, presidentes o primeros ministros, aunque la práctica y la tradición constitucional involucran al órgano legislativo en el proceso decisional, lo que se ha mantenido en los ordenamientos modernos. La esencia de la inclusión parlamentaria es la provisión de la necesaria legitimidad al empleo de la fuerza y el involucramiento de la nación toda en el subsecuente esfuerzo bélico. Por tal motivo, algunos autores asignan esta función a las autoridades políticas en general, más que solo al Ejecutivo.

Con todo, la variedad y las complejidades de los escenarios potenciales del uso de la fuerza hacen cada vez más inviable una intervención parlamentaria, de suyo rituales y lentas, en los procesos decisionales. Además, pueden evidenciar disensos políticos, lo que debilitaría el compromiso de la nación en el subsecuente esfuerzo bélico. El caso de Jeannette Rankin, la única integrante del Congreso estadounidense en votar en contra de la declaración contra Japón el 8 de diciembre de 1941, aunque extremo, ilustra este punto²³. Por todo esto, las

potestades actuales respecto del uso de la fuerza tienden a radicarse más en las autoridades ejecutivas que pueden reaccionar con la presteza debida frente a situaciones de crisis de súbita aparición. Sin embargo, esta mayor laxitud del Ejecutivo en el empleo de la fuerza —si así cabe expresarse— puede generar tensiones con el órgano legislativo. La *War Powers Resolution* aprobada por el Congreso estadounidense en 1993, que limita las atribuciones de presidente para enviar tropas al exterior, es una evidencia de estas tensiones potenciales.

Por otro lado, la fuerza no necesariamente ha de aplicarse efectivamente para ser eficaz. En la clasificación clásica de Robert Art, la disuasión, la persuasión y el perifoneo son igualmente formas de aplicación de fuerza pero, por su naturaleza, las decisiones subyacentes radican exclusivamente en la rama Ejecutiva²⁴.

✦ La dirección superior de las Fuerzas Armadas.

En los sistemas representativos y como cuestión propia del control civil, corresponde a la autoridad política superior —presidente, primer ministro, canciller o cualquier otro título que corresponda a la jefatura del gobierno— la dirección superior de las Fuerzas Armadas. Es una prerrogativa transferida desde el *Ancien Regime* y que en algunas monarquías constitucionales sigue siendo propia del monarca, con grados efectivos o nominales de mando militar, cual es el caso de la corona británica y de España, entre otras.

Existen diversas fórmulas propias de la radicación del mando superior de las Fuerzas Armadas en la autoridad superior del Ejecutivo. En algunos países, esta asume como comandante en jefe de las

23 Jeannette Rankin fue integrante de la Cámara de Representantes entre 1916-17 y nuevamente en 1940-41; en ambos casos por el Partido Republicano. De firmes ideas pacifistas, fue uno de los 50 miembros de la Cámara de Representantes en oponerse a la declaración de guerra a los Imperios Centrales, en abril de 1917, y la única que se opuso a la declaración de guerra a Japón, el 8 de diciembre de 1941.

24 ART, Robert J. (1993). "The Four Functions of Force", en ART, Robert & WALTZ, Kenneth (eds.) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. University Press of America, Lanhan.

Fuerzas Armadas, con todos los atributos inherentes al mando²⁵. En otros sistemas políticos, el jefe del Estado o del gobierno en su caso, ejerce una conducción estatutaria política, sin los atributos propios del mando militar, el que se reserva a las autoridades uniformadas.

Especial importancia tiene en este aspecto la existencia de ministerios de Defensa. La literatura comparada hace hincapié en la institucionalidad ministerial como parte de la calidad de la relación político-militar. Pion-Berlin y Martínez, por ejemplo, postulan que el desarrollo y las capacidades de los ministerios es uno de los tres criterios para medir el grado de control civil en América Latina — los otros son la reducción de la autonomía castrense y la modernización de la legislación militar²⁶—. Sus planteamientos están en línea con los desarrollados por el Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (hoy Geneva Center for Security Sector Governance), a propósito del fortalecimiento del control civil y otros estudios sobre la materia²⁷.

Los ministerios pueden estar en la línea de mando, en el sentido que el jefe del Estado o de gobierno ejerza su autoridad sobre las Fuerzas Armadas por medio del ministro respectivo, o tener funciones más bien de naturaleza administrativa. En todo caso, casi invariablemente es el ministerio la instancia donde se prepara la política de defensa y se supervisa su aplicación, sin perjuicio de las facultades del órgano legislativo. En este proceso, el ministerio constituye la instancia burocrática requerida por la condición de “*high politics*” de la política de defensa, ya aludida. Una cuestión importante en el ámbito ministerial es el hecho que la direc-

ción superior de la función de defensa corresponde a una agencia gubernamental —el Ministerio o Secretaría de Defensa— y la ejecución de la misma a otro tipo de agencias, las fuerzas militares, cuyas características organizacionales, de funcionamiento y sociológicas son completamente distintas a las de la organización superior, situación —diríase— única en la organización y funcionamiento del Estado. Esto puede producir roces e interferencias que el nivel ministerial debe administrar.

En esta misma línea de argumentación, es pertinente mencionar la burocracia civil de los ministerios o secretarías de Defensa como la base de continuidad de la gobernanza de la función. En los sistemas democráticos, en realidad en cualquier sistema político, las autoridades superiores de la estructura ministerial desempeñan sus cargos por periodos de tiempo relativamente acotados, a veces con una muy alta rotación, lo que conspira contra la continuidad de la gestión. En consecuencia, recae en las burocracias ministeriales asegurar la continuidad administrativa y la capacidad de gestión del ministerio. Todo esto contribuye a la relevancia de las instancias ministeriales en la conducción de la defensa en sede política.

El ejercicio de la dirección política superior del sector Defensa se realiza dentro del sistema exorbitante de derecho común que caracteriza el actuar de la administración en su conjunto. Es necesario tener presente, con todo, que el proceso de ejecución de la función de defensa, en todos los niveles, se realiza dentro de un cúmulo limitado y finito de potestades públicas que se distribuyen entre el nivel político y las fuerzas militares. De ello se sigue que el nivel y la profundidad de la conducción polí-

25 Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, donde la Constitución dispone que el presidente será el comandante en jefe del Ejército y de la Armada y de las milicias de los estados cuando sean puestas al servicio de los Estados Unidos. Artículo II, sección 2. Hoy día, el cargo de comandante en jefe se extiende naturalmente a la Fuerza Aérea, y la referencia a las “milicias” debe entenderse como a las unidades de la Guardia Nacional de los estados cuando sean puestas en servicio federal. En el ámbito regional, conforme sus ordenamientos constitucionales tienen la calidad de comandante en jefe (o, en algunos casos, comandante general) de sus fuerzas armadas los presidentes de Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

26 PION-BERLIN, David and MARTÍNEZ, Rafael (2017). *Soldiers, Politicians and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press.UK

27 Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (2003). *Parliamentary Oversight of the Sector. Principles, mechanisms and practices*.

tica de la defensa se reflejará en la forma como se realiza esa distribución de potestades.

✦ La provisión de los recursos para la defensa.

Esta es una de las funciones más tradicionales del Estado. De hecho, históricamente existe una relación lineal entre el financiamiento de la defensa y la evolución del Estado moderno. Esto ocurrió a mediados del siglo XVIII, con el desarrollo del concepto del “ejército permanente” como manifestación de poder y fuerza del Absolutismo, es decir, un cuerpo de tropas organizado, mantenido y entrenado de manera permanente para afianzar el poder del soberano y no reclutado para una campaña específica. En este ejército, los soldados eran remunerados regularmente —la última campaña en que el pago de la tropa era el botín de guerra fue en la Guerra de Treinta Años— y requería de otros gastos igualmente constantes. La necesidad de recaudar fondos de modo igualmente constante apuró el desarrollo de la burocracia civil, dio un gran impulso al desarrollo de la estructura estatal y, por su intermedio, afianzó el concepto del Estado moderno.

En la actualidad es una función compartida entre el Ejecutivo, que hace las estimaciones iniciales del gasto, y el Congreso, que los aprueba. Este proceso se aplica a todo el gasto público y es parte del sistema de balances y contrapesos propios de un sistema democrático. En algunos países, la función de defensa o las Fuerzas Armadas tienen fuentes de ingresos suplementarios, usualmente para fines específicos, como la adquisición de armamentos o el desarrollo de infraestructura. El Sistema de la Ley del Cobre, vigente en Chile entre 1958 y 2019, correspondió a esa categoría de financiamiento.

✦ La ejecución sectorial de las políticas derivadas de la política de defensa y la actitud hacia las Fuerzas Armadas.

Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, corresponde al nivel político en su vertiente Ejecutiva, la implementación de la política de defensa en aquellos aspectos cuyos elementos políticos o técnicos superan a sus elementos militares. Así, cuestiones tales como la política de adquisición de sistemas de armas —un componente fundamental de la política de defensa— se inscriben en esta categoría. Lo mismo es válido para la política militar del gobierno, entendida como la actitud del gobierno (ya no del Estado) hacia las Fuerzas Armadas en cuestiones tales como ascensos, remuneraciones, participación en la vida nacional, etc. y, en términos más amplios, a su actitud hacia los uniformados: neutra, cercana o confrontacional. En estos casos, suele producirse una confusión entre políticas y actitudes, imbricándose mutuamente, pero siempre radicadas y como responsabilidad del Ejecutivo.

Cabe consignar que, en cierto modo, la actitud hacia la defensa y las Fuerzas Armadas del grupo político que legítimamente ejerce el poder constituye la base en la cual descansa todo el resto del ejercicio político y burocrático relativo a la función de defensa y puede condicionar su éxito o su fracaso. El conocido episodio del libro *Vers l'Armée de Métier*, publicado en 1934 por el entonces poco conocido teniente coronel Charles de Gaulle, ilustra a cabalidad este punto²⁸.

Es oportuno destacar que cada una de las áreas de responsabilidad del Ejecutivo en relación con la defensa a su turno, comprende múltiples fun-

28 El episodio del teniente coronel De Gaulle fue parte de uno de los casos mejor documentados de los efectos de la actitud de las autoridades políticas hacia las fuerzas militares, el de la Tercera República Francesa en la década de 1930, especialmente durante el gobierno socialista de León Blum. El Ejército era percibido como una institución monarquista y católica inmersa en una sociedad eminentemente laica y republicana, lo que generaba una considerable desconfianza política hacia el estamento castrense. Aunque la defensa era una preocupación relevante de la nación francesa por la amenaza que representaba ya la Alemania nazi, la desconfianza de la clase política hacia las fuerzas militares contribuyó grandemente al debilitamiento estratégico de Francia, cuyas consecuencias se manifestaron plenamente en mayo-junio de 1940, al tiempo de la invasión alemana. Ver entre otros muchos textos, HORNE, Alistair (2007). *To Loose a Battle; France 1940*, MacMillan, versión revisada y ampliada. London. Chapter 1.

ciones y responsabilidades específicas. Así, la definición de la política puede implicar la eventual solución de disputas doctrinarias que se generen al interior del estamento militar y que excedan sus límites disciplinarios internos. Tal fue el caso de la *Jeune École* y su precursor, el almirante Aube, en la Marina francesa en el decenio de 1880²⁹ o las disputas entre la Armada y la Fuerza Aérea de Estados Unidos sobre el control de la disuasión nuclear en la década de 1950. En este mismo sentido, las decisiones respecto del uso de la fuerza pueden extenderse a la asignación de responsabilidades equitativas a todas las organizaciones militares del país; en ocasiones, más allá de lo militarmente necesario, pero que resultan políticamente prudentes. Varios conflictos modernos y también despliegues de tropas en operaciones de paz dan cuenta de estos procesos.

Esto cierra el círculo de las potestades del Ejecutivo en torno a la defensa. Son funciones especialísimas suyas y constituyen el pilar de las relaciones cívico-militares en el sistema democrático.

B) EL ÁMBITO DE RESPONSABILIDAD DEL CONGRESO

En términos generales, al nivel político en su vertiente legislativa le corresponden cinco cometidos específicos en relación con la función de defensa:

✦ Es la instancia en la cual se genera la legislación propia del ejercicio de la función de defensa.

En los sistemas democráticos, la función de defensa se ejecuta enmarcada en normas de rango diverso que establecen los ámbitos de responsabilidad propios de los órganos que intervienen en su ejecución, incluidas las propias de fuerzas militares, las cuestiones presupuestarias y muchas otras materias relacionadas con la defensa y con el campo estratégico. En aquellas que son de rango

propiamente legal, es el órgano legislativo el encargado de generar la normativa requerida. Esto es de aplicación casi universal, proviene de la Convención francesa de 1792 y se ha proyectado hacia el ejercicio moderno de la función parlamentaria.

✦ La provisión de los recursos financieros para el cumplimiento de la función de defensa, compartida con el Ejecutivo.

En segundo lugar, el Congreso proporciona los recursos financieros para el cumplimiento de la función de defensa. Aunque normalmente es el Ejecutivo el que presenta al Parlamento sus estimaciones sobre todo el gasto público, incluido el de defensa, es en definitiva el órgano legislativo el que resuelve cuántos recursos financieros efectivamente se asignarán a esta función. Nuevamente, este proceso es de aplicación universal en los sistemas representativos. A lo anterior, debe agregarse que el Parlamento proporciona una instancia adecuada para los eventuales debates más de fondo sobre el gasto militar del país, en conjunto con el Ejecutivo.

La provisión de los recursos para la defensa se genera casi siempre en una atmósfera de tensión al interior de cada sociedad: por una parte, la defensa, como función básica de la sociedad, debe ser financiada pero, al mismo tiempo, compite con los recursos requeridos por las demás funciones públicas que son responsabilidad del Estado, como educación, salud, vivienda, infraestructura y otras, las que usualmente tienen mayor urgencia y, en algunos casos, rédito político más intenso e inmediato. Prácticamente, cualquier forma de poderío militar es costosa; por otra parte, en muchas sociedades la inversión en defensa tiene baja prioridad social, lo que limita considerablemente lo que el Estado puede hacer al respecto, excepto en tiempos de crisis. En esta dinámica, es el órgano legislativo el

29 El almirante Théophile Aube y su *Jeune École*, que preconizaba el empleo masivo de fuerzas sutiles para contrarrestar la sus premaxia naval británica, especialmente en el Canal de la Mancha, se enfrentaron a los mandos de la Marina francesa, más conservadores en su aproximación y que favorecían el empleo de buques pesados. El debate fue particularmente intenso, desbordó a la Armada y se proyectó hacia las autoridades políticas de Francia.

encargado de resolver esas tensiones y asignar los recursos apropiados, en representación de la voluntad de la sociedad.

- ✦ **Ejercer la fiscalización de eficiencia y eficacia de la manera como se cumple la función, el *accountability*, incluyendo el uso correcto de los recursos financieros de la defensa.**

En tercer término, el órgano legislativo constituye la instancia de fiscalización de la eficiencia y eficacia de la política de defensa, es decir, la forma como dicha política se está aplicando por el Ejecutivo y como esta está, efectivamente, asegurando la seguridad externa del país, el *accountability* del cual es responsable el Estado respecto del cumplimiento de todas las funciones públicas. Este cometido se inscribe en la facultad de fiscalización general del Poder Legislativo, una de sus funciones básicas, que en los sistemas bicamerales normalmente está radicado en la Cámara Baja. En la literatura especializada se suelen identificar diversas áreas específicas de fiscalización por el órgano legislativo: ejecución presupuestaria, grado de cumplimiento de la política de defensa, supervisión general o específica del estado operativo de las Fuerzas Armadas y varios otros, pero esto dependerá de cada sistema político y del ámbito de responsabilidad del Poder Legislativo.

Elemento relevante de la función de fiscalización es la posibilidad de acusar constitucionalmente a diversas autoridades relacionadas con la función de defensa como parte de las facultades especiales del órgano legislativo, el *impeachment*. En el sistema político chileno, por ejemplo, los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas son sujetos de acusación constitucional y por causales que son propiamente de la competencia castrense: “... haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación”³⁰. De igual modo, el ministro de Defensa y el presidente de la República son sujetos pasivos de acusaciones constitucionales, en lo que interesa, igualmente por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, entre otras causales³¹.

- ✦ **Generación de consensos políticos.**

En cuarto lugar, corresponde al órgano legislativo oficial de instancia para generar consensos políticos básicos en relación con la función de defensa.

Sabido es que, idealmente, su ejercicio requiere de acuerdos básicos que le otorguen continuidad ante los cambios y alternancias en el poder, características propias de los sistemas democráticos. Esto también se aplica a la política exterior. Es efectivo que la generación de consensos en torno a estas políticas se adscribe cada vez más a criterios del deber ser que a la práctica política real, pero algún nivel de acuerdo sigue siendo deseable y posible. El Congreso no es la única plataforma para lograrlos —en los sistemas sajones, por ejemplo, existe el *shadow cabinet* como otro vehículo para generar consensos—, pero las instancias parlamentarias, donde están representadas las principales fuerzas políticas, son una de especial funcionalidad.

- ✦ **Coadyuvante en la definición de la política de defensa.**

Otro componente del concurso del ente legislativo a la conducción de la defensa es su injerencia en la definición de la política respectiva. Diversos autores plantean la conveniencia de que el Congreso participe en la definición de la política de defensa y, de hecho, así ocurre en varios países. Sin embargo, tal participación se opone al carácter de *high politics* de dicha política, ya mencionado, una de cuyas características es precisamente la dificultad que sea definida corporativamente. Es una cuestión que debe ser ponderada conforme al funcionamiento de la estructura política de cada país, lo que determinará el grado de participación del órgano legislativo en este proceso —y en el de la política exterior.

Todas las funciones del Poder Legislativo en relación con la defensa, la creación de la legislación (siendo el Ejecutivo colegislador), la provisión financiera, la fiscalización de la política de defensa y, eventualmente, su concurso a su definición re-

30 Art. 52, 2d de la Constitución Política de la República de Chile.

31 Art. 52, 2a y 2b de la Constitución Política de la República de Chile.

quieren que el Congreso, o más precisamente las comisiones de defensa de ambas cámaras (en los sistemas bicamerales), dispongan de una asesoría de alto nivel, de carácter permanente. Esta es una cuestión crucial y la literatura comparada enfatiza su importancia³². La asesoría es una condición indispensable para que los parlamentarios puedan ponderar a cabalidad los variados temas relacionados con la provisión de fondos para la defensa. De igual modo, tal asesoría permitirá a las comisiones respectivas fiscalizar adecuadamente la actividad del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de la función de defensa y el alistamiento militar. Lo mismo si el ente legislativo ha de participar en el proceso definitorio de la política de defensa. En los sistemas comparados existen varias formas de materializar asesorías de este tipo, que van desde la existencia de esquemas permanentes y de dedicación exclusiva hasta la presencia de un asesor especializado con facultades para contratar servicios en las diversas disciplinas inherentes a la función de defensa. También, en sistemas de alto desarrollo, las Fuerzas Armadas suelen participar en estos esquemas de asesoría parlamentaria, sin por ello comprometer su obligación de prescindencia política.

Esto cierra el ciclo de las responsabilidades de las autoridades políticas en relación con la función de defensa y la dirección superior de las fuerzas militares. En síntesis, si el nivel político —Ejecutivo y Legislativo— desarrolla todas estas competencias respecto de la función de defensa y a las fuerzas militares de un Estado, se está en presencia de un genuino control civil, de un liderazgo civil real y efectivo sobre sus uniformados. Por cierto, hay estadios inferiores de control civil, pero los indicados constituyen el compendio propio de una democracia moderna y desarrollada.

32 Ver, por ejemplo. GIRALDO, Jeanne Kinney. “Legislatures and National Defense; a global comparison”, en Brueneau, T. and Tollefson, S. *opus. cit.* Part One.

La conducción superior de la defensa en Chile

LA PERSPECTIVA HISTÓRICA³³

Desde temprano en la vida republicana del país, los ordenamientos constitucionales han regulado las relaciones entre el estamento político y los uniformados. El tema estuvo presente en los primeros textos constitucionales, aunque su tratamiento fue, en cada caso, acorde con el grado de evolución de cada código político y, en definitiva, con el desarrollo político e institucional del país. La forma como se regularon las relaciones entre la autoridad política y el estamento militar adquirió especial importancia a partir de la promulgación de la Carta de 1833, en cuanto esta concretó las ideas que Diego Portales tenía en esta materia y que consideraba fundamentales en el desarrollo institucional del país.

La esencia de la concepción portaliana de las relaciones político-militares fue poner a los uniformados bajo una sujeción efectiva de la autoridad civil legítimamente constituida y, paralelamente, impedir el surgimiento de caudillismos militares que, en aquel tiempo y por muchos años más, asolaron a la mayor parte de los demás países americanos. De hecho, la cuestión militar y la sujeción castrense a la autoridad civil constituyeron dos de los pilares de su planteamiento político.

Aquí las normas de la Carta de 1833, a su turno sustentadas en las de la 1828, proporcionaron los fundamentos básicos, especialmente al potenciar las atribuciones del presidente de la República respecto de las fuerzas militares, aunque ninguna le

otorgó mando en tiempos de paz. Las cuestiones de detalle fueron resueltas en la Ordenanza General del Ejército y de la Marina, promulgada en abril de 1839, que asumió los principios de Portales en dos formas: por una parte, las fuerzas militares fueron subordinadas a las autoridades civiles locales, específicamente al intendente provincial con jurisdicción en la zona en que estuviesen acantonadas. A dicha autoridad, bajo el título de comandante general de Armas, obedecían todos los mandos militares que residiesen en la provincia. En segundo término, no se estableció una autoridad militar central de carácter permanente, un comandante general, responsable de la conducción del Ejército ante la autoridad política; es efectivo que la Ordenanza contempló como el más alto empleo militar al de inspector general, mas no le otorgó funciones y atribuciones de mando sino, como su nombre lo sugiere, de inspección y coordinación. Además, el inspector general quedaba subordinado a los comandantes generales de Armas, es decir, a las autoridades civiles de las provincias³⁴.

A partir de 1860, el ideario portaliano de relaciones político-militares así implementado se potenció con el desarrollo del liberalismo como la principal fuerza política en el país. La visión liberal, limitante de la autoridad del Estado y suspicaz frente a sus instrumentos, fortaleció los mecanismos de sujeción del estamento militar a las autoridades políticas. En consecuencia, ya hacia 1870 los despachos ministeriales de Guerra y de Marina pasaron a ser ocupados frecuentemente por civiles. Esto constituyó un hito de especial significación en la

33 Esta parte está basada en NAVARRO, Miguel (2016). "Ordenamiento constitucional, Defensa Nacional y relaciones político-militares". En *Revista Política y Estrategia* n.º 128, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 55-97.

34 En relación con este aspecto, se sugiere ACADEMIA DE HISTORIA MILITAR (2021). *Historia del Ejército de Chile*, Tomo I, segunda edición, Salesianos Impresores. 555-561.

relación político-militar. Pero no quiere decir que la contribución castrense al proceso institucional no fuese considerada. Antes bien, en el Consejo de Estado hubo permanentemente y como integrante de pleno derecho, un “jeneral de Ejército o Armada”, donde su aporte fue siempre importante y valorado³⁵.

La visión de Portales, plasmada en la Constitución de 1833 y en la Ordenanza de 1839, tuvo éxito y se proyectó en el tiempo. El estamento castrense efectivamente se sometió a la autoridad estatutaria civil, en los términos definidos en la normativa aplicable. Las revoluciones de 1851 y 1859 mostraron la obediencia del Ejército a las autoridades políticas y su aquiescencia a la naturaleza de las relaciones político-militares.

La solidez de estos mecanismos facilitó que mantuvieran su vigencia durante la Guerra del Pacífico, aunque con las adaptaciones propias de la situación de conflicto bélico. Una cuestión de especial relevancia en ese momento fue la necesidad de afianzar la autoridad del presidente de la República ante los militares. Esto, y la conveniencia de establecer un mando único del Ejército y la Marina en el teatro de operaciones, hizo que el Ejecutivo optase por una fórmula novedosa: el nombramiento de un ministro de Guerra y Marina en Campaña, cargo que recayó en Rafael Sotomayor con el título de comisario general del Gobierno y a quien le estaban subordinadas todas las fuerzas militares y navales chilenas, así como las autoridades civiles en la zona de guerra. A su fallecimiento, en la víspera de la Batalla de Tacna, le sucedió José Francisco Vergara. Es interesante destacar que la figura del comisario general del Gobierno fue una creación *ad hoc* en cuanto no estaba contemplada en la Constitución de 1833, pero claramente fue una extensión de la visión portaliana de relacionamiento político-militar, especialmente de la autoridad y supremacía del presidente ante el estamento castrense, en los términos madurados en los decenios anteriores. Especial mención cabe al hecho que el

decreto de nombramiento de Sotomayor dispone expresamente que tendría “las atribuciones de inspección y dirección superior que corresponden al Ejecutivo”, es decir, al presidente de la República, lo que refuerza su carácter de representante suyo en el teatro de operaciones.

Las reorganizaciones de las estructuras de mando militar ocurridas luego del término de la Guerra del Pacífico no afectaron en su esencia la relación político-militar vigente antes del conflicto. Esta solo se vio alterada en las postrimerías de la administración de Balmaceda, cuando la agudización de la pugna entre el presidente y el Congreso, ya muy patente en 1890, afectó al Ejército y a la Marina. Entonces, en ambas instituciones comenzaron procesos de politización, favorables uno y a otro bando, que hicieron crisis en enero de 1891. Incluso así, los altos mandos del Ejército y la Armada permanecieron leales al presidente de la República, en parte por el afianzamiento de la sujeción militar a la autoridad civil.

Durante la Guerra Civil, aunque resulte un tanto paradójica dada la naturaleza del enfrentamiento, las relaciones entre la autoridad política y los mandos castrenses se atuvieron, en lo fundamental, a la modalidad republicana. Desde luego, todos los mandos superiores del Ejército y la Armada permanecieron leales al presidente Balmaceda. Posteriormente, durante el desarrollo de las hostilidades, el jefe del Estado, conforme a las normas constitucionales aplicables (art. 82 n.º 17 de la Constitución de 1833) y las tradiciones políticas entonces reconocidas, asumió el mando personal de las fuerzas que permanecieron leales, la mayor parte del Ejército, técnicamente el Ejército de Chile, y una fracción minoritaria de la Armada, y en la práctica ejerció lo que en términos modernos sería el mando operativo de las mismas.

En el bando revolucionario, los mandos navales sublevados, dirigidos por un oficial superior, se atuvieron igualmente a los procedimientos jurídi-

35 El Consejo de Estado fue un cuerpo consultivo permanente de gran relevancia en la estructura política y administrativa del país durante el siglo XIX. Estaba regulado en los artículos 102 al 107 de la Constitución de 1833. Aunque su composición evolucionó ligeramente su vigencia, incluyó ministros de corte, eclesiásticos superiores, oficiales generales e inspectores de rentas. Se extinguió con la promulgación de la Constitución de 1925.

cos; en consecuencia, exigieron del Congreso un pronunciamiento de destitución formal del presidente, de modo de poner su actuar a salvo de ser considerado una asonada castrense vulgar³⁶. Luego, durante el conflicto, la Junta Revolucionaria de Iquique designó a un militar como ministro de Guerra y Marina, pero igualmente mantuvo una presencia política permanente en las fuerzas en campaña, lo que aseguró un debido control civil del movimiento y evitó cualquiera desviación de este. Por tal motivo, cuando en la noche del 23 de abril el blindado Blanco Encalada, buque insignia del alzamiento, fue sorprendido y hundido en Caldera por los torpederos *Lynch* y *Condell* de la flotilla del Gobierno. En el blindado se encontraban a bordo Ramón Barros Luco, presidente de la Cámara de Diputados y miembro de la Junta Revolucionaria de Iquique, y Enrique Valdés Vergara, secretario de esta. Este último pereció en el naufragio, mientras que Ramón Barros Luco se salvó en condiciones especialmente anecdóticas y muy azarosas. De igual modo, cuando se ejecutó la invasión a la zona central por parte de las fuerzas del Congreso, la Junta permaneció en Iquique, pero el ministro de Hacienda, junto al de Guerra y Marina, acompañaron a la expedición en representación de aquella.

Los dos grandes conflictos del siglo XIX constituyeron una prueba de primera magnitud para el sistema de relacionamiento político-militar establecido por la Constitución de 1833 y su legislación derivada. En ambos casos se generaron conflictos de poder y tensiones al interior del sistema político, pero la autoridad presidencial se mantuvo inalterada. Esto fue especialmente perceptible durante la Guerra del Pacífico; mas también la Guerra Civil demostró hasta qué punto el estamento castrense aceptaba la supremacía civil y las ritualidades republicanas. Es efectivo que luego, en el siglo XX, en dos oportunidades las relaciones político-militares se apartaron del cauce constitucional, pero en ninguno de los dos casos de tal quiebre institucional puede culparse al sistema de relacionamiento en-

tre las autoridades civiles y los uniformados establecido en las Cartas de 1833 y 1925, vigentes al momento de ambos eventos.

Los presidentes de la República del periodo asumieron en plenitud su responsabilidad para con la defensa y el Ejército y la Marina. Desde luego, Errázuriz Zañartu (1871-76), quien a comienzos del decenio avizoró la complejidad del horizonte estratégico del país, ejecutó un amplio programa de rearme naval y militar y, además, creó el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que dio nuevo impulso a su actividad diplomática. Luego del término de la Guerra del Pacífico, Santa María (1881-1886) y, especialmente, Balmaceda (1886-91), conscientes de la nueva condición estratégica de Chile, impulsaron grandes programas de modernización castrense. Este último resumió la perspectiva presidencial en su cuenta a la nación de 1889: “La mejor organización del Ejército y de la Marina y la provisión de los materiales de guerra más perfectos y acabados serán siempre uno de los principales deberes de los mandatarios de Chile”.

LA CONDUCCIÓN SUPERIOR DE LA DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ACTUAL

En lo que concierne a la conducción superior de las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980 sigue la tradición de no otorgarle al presidente de la República la condición de comandante en jefe, pero que históricamente le ha dado la posibilidad de “mandar personalmente la fuerza militar” solo en caso de guerra y, en su forma actual, de asumir la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, facultad que, desarrollada en el artículo 1.º de la Ley 20424, Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, hace obligatorio para el jefe del Estado asumir tal condición en caso de guerra externa. Además, el presidente de la República, en su posición en la estructura jerárquica de la Defensa, tiene siempre la condición de “generalísimo” por disposición del artículo 3º de la Ley 18002 de junio de 1981.

36 Ver PINTO Lagarrigue, Fernando (1991). *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios*, Santiago, Editorial Andrés Bello.

Con todo, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una norma que especifique que ha de entenderse por “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” ni las atribuciones y potestades que en tal calidad tendría el presidente de la República. Tampoco qué implica el título de “generalísimo”. El asunto no es menor porque, a propósito de los niveles de conducción, la ciencia militar ha desarrollado pormenorizadamente las características, atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada nivel de conducción. A mayor abundamiento, en la actualidad y en la perspectiva doctrinaria, la responsabilidad última de aplicación de las normas de la legítima defensa y del *ius in bellum* recae en el jefe del gobierno, cualquiera sea su denominación o título, lo que es aplicable en la especie la situación del presidente en Chile.

Por otra parte, la Constitución sí establece atribuciones especiales del presidente de la República en relación con las Fuerzas Armadas. Estas se contienen en los numerales 16, 17, 18 y 21 de su artículo 32, que le otorgan al jefe del Estado atribuciones para nombrar a los comandantes en jefe; para disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra; para asumir en caso de guerra la jefatura suprema de las mismas y para disponer el despliegue de las Fuerzas Armadas para proteger la infraestructura crítica o para el resguardo de zonas fronterizas³⁷. Estas atribuciones del presidente deben ser ponderadas, además, al tenor de la autoridad amplia y omnicompreensiva que al respecto le otorga el art. 24 en su inciso segundo al disponer que “... su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto (...) la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

En este mismo orden de ideas, la Carta de 1980 por primera vez otorga cobertura constitucional propiamente tal al Ministerio de Defensa Nacional “... del Ministerio encargado de la Defensa Nacional” (art. 101, inc. 1.º) y luego, en la misma disposición, sin ambages, pone a las Fuerzas Armadas bajo su égida. Esto asegura una supremacía de la autoridad política sobre las instituciones militares,

especialmente si dicha disposición se conjuga con los artículos 33 y siguientes de la Carta, en relación con la naturaleza y funciones de los ministerios, aplicables, por cierto, al Ministerio de Defensa.

A su turno, la regulación de detalle de las relaciones entre el presidente de la República, el ministro de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas está contenida en la Ley 20424, especialmente en el artículo 1.º. Sin embargo, el mismo artículo 1.º de dicha ley contribuye a la relativa ambigüedad de la posición del jefe del Estado respecto de las instituciones. En efecto, el inciso 6.º dispone que en caso de guerra el presidente asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, lo que repite la facultad del numeral 18 del artículo 32; pero a continuación establece que en caso de guerra exterior o de crisis internacional que afecte la seguridad de la República, el presidente ordenará “el empleo de las fuerzas militares”, lo que parece incorporar una nueva facultad suya, también extendida a situaciones de crisis o, alternatively, que la norma tiende a hacer sinónimos “guerra externa” y “crisis internacional”, en circunstancias que la ciencia política les otorga significados distintos.

Por otro lado, y a propósito de las atribuciones del ministro de Defensa Nacional, el literal c) del artículo 5 dispone que el ministro deberá colaborar “con el presidente de la República en la conducción de la defensa nacional en situación de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior de la República”, lo que parece implicar que el jefe del Estado asume esa función tanto en guerra como en crisis.

Complica el panorama jurídico del literal d) del mismo 5.º artículo, que dispone que el ministro debe:

“colaborar con el presidente de la República en el ejercicio de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y en el de las restantes atribuciones especiales en materias de defensa y seguridad exterior que establece el artículo 32 de la Constitución Política de la República”.

37 Esta última facultad del jefe del Estado fue agregada a la Constitución por la Ley 21522 de febrero de 2023.

Esta redacción parece indicar que el legislador confundió “la conducción de la defensa” (literal c) con la “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” (literal d), lo que contribuye a una potencial indefinición de las potestades del jefe del Estado —y del ministro— en situaciones de guerra externa y, especialmente, frente a una crisis internacional que afecte la seguridad del país.

Por otra parte, el profesor Cea Egaña estima que el presidente de la República siempre es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz y de guerra, y que su señalamiento expreso en el artículo 32 n.º 18 —en cuanto a que debe asumir la jefatura suprema en tiempo de guerra— denota que, atendida la situación de gravedad, requiere una mayor atención y dedicación del jefe del Estado en esta materia, pero no excluye que también lo sea en tiempo de paz³⁸.

Con todo, y en una óptica más holística, es preciso mencionar que la relación de subordinación de las Fuerzas Armadas ante el presidente de la República no ha sido puesta en duda en la Carta de 1980, pese a las ambigüedades ya anotadas, como tampoco lo fue durante el siglo XIX. A mayor abundamiento, la promulgación de la Ley 21522 amplió y singularizó la autoridad del presidente sobre las Fuerzas Armadas en dos materias específicas: protección de infraestructura crítica y protección de fronteras, lo que afianza su posición de conductor de estas. Esto resulta especialmente relevante, ya que los estudios sobre relaciones político-militares son contestes en que, en los sistemas democráticos, la genuina subordinación castrense a las autoridades civiles descansa por igual, tanto en las normas legales que la establecen como en las tradiciones políticas acuñadas y reconocidas al respecto.

LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS EN PROYECCIÓN

Habida consideración que la base constitucional 10 establece que en el nuevo proyecto las Fuerzas Armadas (y también las de Orden y Seguridad) han de estar subordinadas al poder civil y que la Comisión de Expertos ha incluido diversas propuestas sobre las Fuerzas Armadas y sus relaciones con el poder político, resulta necesario discurrir sobre la naturaleza de las relaciones cívico-militares y la forma como se debería estructurar la debida subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política, es decir, el presidente de la República en el nuevo texto constitucional. Los dos temas fundamentales en esto serán:

- a) asegurar una forma de subordinación efectiva, clara y despejada, que garantice la supremacía del jefe del Estado, mas no comprometa el deber de neutralidad política y no deliberación de las instituciones, y
- b) que el grado de conducción que ejerza el presidente (conjuntamente con el ministro de Defensa) sea el propio de su nivel, sin interferir en el dominio profesional propio de las Fuerzas Armadas. Ambos temas están indisolublemente ligados y se deberían subsumir en la fórmula que, en definitiva, se escoja en el proceso constituyente.

Desde luego y siguiendo la tradición constitucional chilena, la relación entre el jefe del Estado y los uniformados debería ser definida en el pasaje del texto constitucional que determine sus facultades especiales, de manera análoga al contenido del actual artículo 32. Esto es válido aun cuando las Fuerzas Armadas, eventualmente, sean reguladas en un capítulo especial de la Carta Fundamental, donde las facultades del presidente sean complementadas con otras normas relativas a la conduc-

38 CEA Egaña, José Luis (2022). *Derecho constitucional chileno*. Ediciones UC. Tomo III.

ción política y a las relaciones político-militares. De ese modo se enfatizará que la dependencia de las instituciones será de quien legítimamente detente el poder como jefe del Estado, afianzando además una cuestión fundamental: el carácter jurídico de la dirección superior que el presidente ejerce sobre las Fuerzas Armadas y su sometimiento al Principio de Legalidad, según quede dispuesto en la nueva Constitución.

Respecto de su contenido material, debe lograrse un equilibrio entre las atribuciones del jefe del Estado con el hecho que las Fuerzas Armadas tienen características distintas que los demás órganos de la administración, especialmente porque detentan el monopolio del ejercicio de la violencia legítima del Estado. Este último aspecto las singulariza y diferencia respecto de todos los demás entes públicos. Dicho de otro modo, y en la lógica de Feaver³⁹, deberá asegurarse una efectiva conducción de la defensa y de las Fuerzas Armadas por el presidente, pero sin que se les pueda emplear más que para lo que la propia Carta exprese en términos de seguridad exterior del país y su contribución en otras áreas de misión, incluyendo las de seguridad interior que el mismo texto constitucional les otorgue.

Naturalmente, las atribuciones que la Carta Fundamental franquee al jefe del Estado no serán el único instrumento que asegure la neutralidad y prescindencia política de las Fuerzas Armadas — la condición de no deliberantes que todos los ordenamientos constitucionales les han dispuesto y que nuevamente debe ser reproducido será fundamental—, pero la relación entre el presidente y las instituciones, dentro de la lógica de la subordinación, será la base de todo el entramado normativo de las relaciones político-militares.

En lo que se refiere al nivel de conducción ejercido por el presidente de la República, este debería corresponder al nivel político, bajo la lógica de la

conducción de la defensa y la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas. Esto implicaría eliminar la distinción actual entre estructuras de paz, de crisis internacional y de guerra, radicando en el presidente facultades permanentes de dirección superior de la defensa y de mando político sobre las instituciones, vigentes en todo momento. Este reacomodo de potestades tendría la ventaja adicional de simplificar el proceso de transición desde una situación de normalidad a una de crisis y, luego, a una de guerra, un objetivo que la Ley 20424 dejó avanzado, mas no completó del todo⁴⁰.

En este mismo sentido, en la determinación de la forma como el presidente de la República ejerza la dirección superior de las Fuerzas Armadas, será necesario considerar su actual estructura de mando, ya consagrada en la legislación, especialmente aquella contenida en la Ley 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que radica en los respectivos comandantes en jefe el mando superior de las instituciones. Cabrá, igualmente, considerar las tradiciones acuñadas progresivamente en esta materia y que relevan la importancia de los comandantes en jefe, especialmente en su relación con el nivel político, mas también en la configuración de la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas.

Por cierto, los elementos de detalles de la conducción política superior del presidente, una vez establecidos en el texto constitucional, deberían ser definidos a nivel legal e incluso, en algunos aspectos, en el campo de la potestad reglamentaria del jefe del Estado. Particular relevancia tendrá en este aspecto la normativa legal que, derivada de la Carta Fundamental, regulará las potestades específicas que se radicarían en el presidente en la conducción de la defensa y la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (con ese título o con otro similar), el ejercicio que nunca se realizó a propósito de la normativa actualmente vigente.

39 Ver nota 10.

40 Antes de la promulgación de la Ley 20424, el procedimiento de transición organizacional de la paz a la guerra se encontraba regulado en el Reglamento Complementario del DFL n.º 181. Era complejo, ritual y poco flexible, y en cuanto reflejaba la experiencia bélica del país del siglo XIX, estaba derechamente obsoleto.

Sería igualmente necesario que, para coadyuvar al jefe del Estado en la conducción de la función de defensa, el proyecto de nueva constitución pudiese contemplar la existencia de un genuino Consejo de Seguridad Nacional, conforme los estándares actuales de organizaciones de esta naturaleza en los sistemas comparados, ya ponderados en las ideas preliminares de este documento. La problemática de seguridad de Chile y su horizonte estratégico apuntan claramente a la necesidad de integrar los diversos elementos que inciden en el posicionamiento estratégico del país y en su seguridad interior, todo lo cual avalaría la existencia con rango constitucional de un órgano colegiado de tal naturaleza.

LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EXPERTA RESPECTO DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS

La Comisión Experta, al evacuar su propuesta para ser debatida en el Consejo Constitucional, ha incluido diversas normas sobre las Fuerzas Armadas y su relación con la autoridad política; específicamente con el presidente de la República. Desde luego, en el artículo 11 del Capítulo V “Presidente de la República”, referido a sus facultades especiales, la propuesta mantiene la tradición en cuanto a no otorgar al jefe del Estado algún grado de mando directo sobre las fuerzas militares en tiempo de paz. Así es como el literal p) repite lo dispuesto actualmente en el numeral 18 del artículo 32, disponiendo que el presidente asuma la jefatura suprema solo en caso de guerra. Pero luego, la propuesta en su artículo 25 del mismo Capítulo V radica en el jefe del Estado el deber de “garantizar la seguridad externa de la República” y le otorga la condición de “conductor de la defensa nacional”. La misma norma dispone luego que deberá ejercer sus atribuciones “en la colaboración directa e inmediata con el ministerio a cargo de la Defensa Nacional” (sic), agregando a continuación que esto deberá realizarlo “en los términos establecidos por la Constitución y las leyes”.

La propuesta, en general, no innova respecto de los mandos de las Fuerzas Armadas que siguen radicados en sus comandantes en jefe, respecto de cuyos procedimientos de nombramientos y retiro

mantiene casi iguales a las formas actuales, excepto que, a propósito del retiro anticipado de un comandante en jefe, se elimina el informe previo del presidente de la República a la Cámara de Diputados y al Senado, requisito actualmente existente. Este último punto no es trivial. Si bien es cierto que el llamado a retiro anticipado de un comandante en jefe (o del general director de Carabineros) es prerrogativa exclusiva del jefe del Estado, el informe previo a las cámaras puede generar debate parlamentario acerca de la medida, lo que en algún sentido hace de esta un hecho político, cuyos costos eventuales el presidente debe ponderar. Desde este punto de vista, su eliminación en la propuesta de la Comisión Experta, en caso de prosperar en el Consejo Constitucional, al aumentar la flexibilidad de empleo de la prerrogativa presidencial, incrementaría sus facultades de conducción superior de las Fuerzas Armadas.

Cabe observar, asimismo, que la Comisión Experta mantiene la cobertura constitucional del Ministerio de Defensa, lo que favorece y consolida la conducción civil de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la propuesta de la Comisión Experta no contiene ninguna alusión directa a un Consejo de Seguridad Nacional u otra estructura orgánica similar. Sin embargo, en el epígrafe “Fuerzas Armadas” del mismo Capítulo V, en el artículo 24, numeral 5, se dispone que la ley regulará la organización “e institucionalidad” del sector, además de otros temas relacionados con las instituciones. Esta referencia podría dar pie a la creación por vía legal de una genuina institucionalidad superior de la defensa nacional.

En síntesis y en lo que se refiere a las facultades de dirección superior sobre las Fuerzas Armadas y la función en general del presidente de la República, la propuesta de la Comisión Experta plantea mejoras incrementales sobre su situación actual: le otorga la condición de “conductor de la defensa nacional” y lo hace responsable de “garantizar la seguridad externa de la República”, pero no le franquea una relación de mando sobre las instituciones en tiempo de paz, solo en tiempo de guerra. Tampoco resuelve su situación durante la condición de crisis internacional. Esta carencia es importante por la posibilidad de enfrentar crisis de

súbito acaecimiento y rápido desarrollo que afecte la seguridad externa del país, conforme ha ocurrido con alguna frecuencia en la historia política de la República.

Desde otro punto de vista, la propuesta nada dice acerca de una genuina arquitectura de seguridad nacional, pero la alusión a la “institucionalidad” de la defensa —que debe ser regulada por ley— podría generar el sustrato jurídico para desarrollar en sede legal el tema.

Finalmente, en relación con las propuestas de la Comisión Experta, cabe agregar que estas deberán ser debatidas y, eventualmente, aprobadas en el Consejo Constitucional, entidad que les podrá efectuar modificaciones o agregar normas nuevas, pero que deberán ser aprobadas por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, tal como está previsto en el artículo 152 de la actual Carta Fundamental, y luego aprobado por la ciudadanía en el plebiscito constitucional establecido en su artículo 159.

Ideas finales y algunas conclusiones

Desde luego, la defensa constituye una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que actualmente comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública, la administración de justicia y las vinculaciones exteriores. La ejecución de estas funciones es consustancial a la idea del Estado y constituye una responsabilidad primaria del Ejecutivo. Por otra parte, la conducción de la defensa es un elemento constitutivo fundamental en las relaciones entre la autoridad política y las fuerzas militares. Cualquiera sea la forma como se estructure esta vinculación, pero especialmente en la de naturaleza democrática, el modo como el Ejecutivo encara la dirección superior de la defensa constituye el factor individual más relevante en la configuración de las relaciones cívico-militares en cada sociedad. A lo anterior, es necesario agregar que la conducción política de la defensa está directamente relacionada con la agencia gubernamental encargada de tal función (el Ministerio o Secretaría de Defensa), en cuanto una conducción eficiente y eficaz presupone una organización, siempre de rango ministerial, dotada de la estructura, las potestades adecuadas y la capacidad decisional necesaria para tal fin.

La conducción de la defensa es, entonces, una actividad regular y permanente del Ejecutivo, de naturaleza eminentemente política, que se ejerce dentro de un esquema determinado de potestades públicas y por medio de una agencia especializada de la administración central del Estado.

Habida cuenta de su importancia en la gobernanza democrática, existe una amplísima y vastísima literatura respecto de las relaciones político-militares, y especialmente a propósito de la forma como el nivel político debe conducir la función de defensa y a las fuerzas militares. Esta alude a las diversas teorías y la práctica de las formas de vinculación

entre las autoridades civiles, políticas y el estamento castrense.

Todo esto resulta aplicable en Chile, tomando en consideración el perfilamiento del tema en el actual proceso constitucional. En esa perspectiva y ponderando los aspectos doctrinales propios de las relaciones político-militares, es posible esbozar algunas conclusiones:

- ✦ Existe una indefinición respecto de la relación del presidente de la República con las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. La Constitución solo regula con claridad esta relación en situaciones de guerra, en cuanto dispone que el jefe del Estado debe, en tal evento, asumir su jefatura suprema.
- ✦ No obstante la claridad del texto constitucional al respecto, no existe ninguna norma derivada que establezca cuáles son las prerrogativas del presidente de la República como jefe supremo de las Fuerzas Armadas.
- ✦ En la historia constitucional de Chile no se ha regulado específicamente la relación del presidente de la República para con las fuerzas militares en tiempo de paz, solo en tiempo de guerra. No obstante, en términos generales, el estamento castrense no ha puesto en duda su condición de subordinación respecto del jefe del Estado.
- ✦ El carácter consuetudinario de la aceptación castrense a la dirección superior del jefe del Estado en tiempo de paz, más allá de la base normativa, genera un sustrato tradicional de aquiescencia militar al mando civil. Esto es especialmente valorado en la doctrina de las relaciones político-militares.

- ✦ Es necesario regular en sede constitucional la relación del presidente de la República con las Fuerzas Armadas, la que debe aplicarse en todo tiempo: normalidad, crisis internacional y guerra. El actual proceso constitucional proporciona la instancia necesaria.
- ✦ Las facultades entregadas al jefe del Estado deben habilitarlo para dirigir la función de defensa y a las Fuerzas Armadas, pero solo en el nivel político, sin afectar las atribuciones de los mandos militares. Tampoco pueden afectar las condiciones de neutralidad política y de no deliberación que son propias de los militares.
- ✦ La doctrina ofrece diversas formas para asegurar la dirección superior del presidente respecto de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, aquella que en definitiva se incorpore al texto constitucional deberá ser depositaria de las tradiciones políticas chilenas y de las estructuras de mando actuales de las instituciones.
- ✦ La propuesta de la Comisión Experta contiene mejoras incrementales respecto de la posición del presidente de la República frente a las Fuerzas Armadas y sus responsabilidades como conductor de la función de defensa, pero no resuelve totalmente el tema; especialmente respecto de la posición del jefe del Estado en una situación de crisis internacional que afecte la seguridad de la República.

Finalmente, cabe agregar que el ejercicio que se realice durante el debate constitucional deberá considerar las realidades de la seguridad internacional vigentes, su desarrollo esperable y sus efectos para Chile. De igual modo, corresponderá a este considerar el horizonte estratégico del país. Debe tenerse presente que la estructura resultante e incorporada al texto constitucional regirá las relaciones político-militares en la República por los próximos decenios, lo que necesariamente requerirá perspectiva de tiempo, prudencia y sapiencia.

Bibliografía

- ACADEMIA DE HISTORIA MILITAR (2021). *Historia del Ejército de Chile*, segunda edición, Vol. I. Salesianos Impresores.
- ART, Robert J. "The Four Functions of Force", en ART, Robert & Waltz, Kenneth (eds.) (1993). *The Use of Force: Military Power and International Politics*. University Press of America, Lanhan.
- BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON, Scott D. (2006). *Who Guards the Guardian and How: Democratic Civil-Military Relations*. University of Texas Press.
- CEA Egaña, José Luis (2022). *Derecho constitucional chileno*. Ediciones UC.
- COHEN, Eliot A. (2002). *Supreme Command. Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. Anchor Books, Random House, New York.
- EDMONDS, Martin (ed.) (1985). *Central Organizations of Defense*. Westview Press, UK.
- FEAVER, Peter (2005). *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Harvard University Press.
- FREEDMAN, Lawrence (2013). *Strategy. A History*. Oxford University Press.
- FREEDMAN, Lawrence (2022). *Command: The Politics of Military Operations from Korea to Ukraine*. Oxford University Press.
- GARCÍA Pino, Gonzalo y MONTES, Juan Esteban (2009). *Modernización de la Defensa en Chile 2006-2010*. UNISCI Discussion Papers n.º 21.
- GAT, Azar (2006). *War In Human Civilization*. Oxford University Press.
- Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (2003). *Parliamentary Oversight of the Sector. Principles, mechanisms, and practices*.
- GIRALDO, Jeanne Kinney. "Legislatures and National Defense; a global comparison", en Bruneau and Tollefson (2006). *Who Guards the Guardian and How: Democratic Civil-Military Relations*. University of Texas Press.
- HORNE, Alistair (2007). *To Lose a Battle; France 1940*. MacMillan, versión revisada y ampliada. London.
- KAPLAN, Robert D. (2013). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House, United States.
- KENNEDY, Paul (ed.) (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Univ. Press.
- MAO ZEDONG (1938). *Problemas de la guerra y la estrategia*. (Varias ediciones).
- MILLET, Alan R.; MASLOWSKI, Peter and FEIS, William B. (2012). *For the Common Defense: A military history of the United States from 1607 to 2012*. (Revised and expanded version) Simon & Schuster.
- NAVARRO, Miguel (2016). "Ordenamiento constitucional, defensa nacional y relaciones político-militares", en *Revista Política y Estrategia*, n.º 128, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- PINTO Lagarrigue, Fernando (1991). *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- O'NEILL, Paul (ed.) (2022). *Securing the State and its Citizens National Security Council from Around the World*. RUSI/ Bloomsbury Publishing. UK.
- PION-BERLIN, David and MARTÍNEZ, Rafael (2017). *Soldiers, Politicians and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press. UK

Autor

MIGUEL NAVARRO MEZA

Abogado, cientista político. Licenciado en Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile; magíster en Derecho, con mención en Derecho Administrativo, Universidad de Chile; Mphil. in War Studies, King's College London; diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile; diplomado del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC "Senior Leadership in Defense" y "Strategy and International Security"; y diplomado de Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii "Advanced Security Cooperation Program". Profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile y de la ANEPE. Ha sido profesor invitado en el William Perry Center for Hemispheric Defense Studies y en el Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. Vicepresidente del Instituto Chileno de Derecho Aeronáutico y Espacial.

Av. El Bosque Norte 0177, oficina 1101, Las Condes, Santiago, Chile
www.athenalab.org | contacto@athenalab.org

