

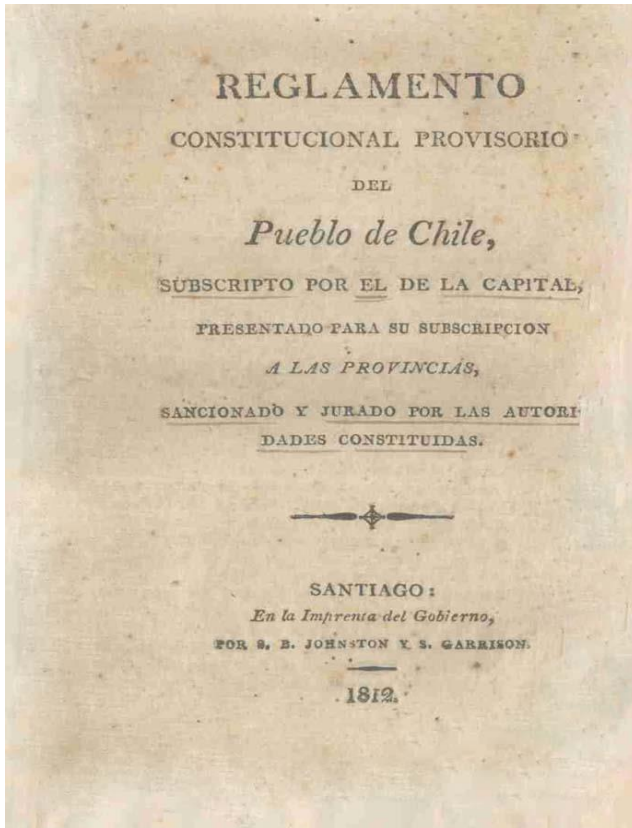
CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS: ESTUDIO COMPARADO

Maximiliano Larraechea Loeser

I. INTRODUCCIÓN:

Como documento político-jurídico, la principal función de una Constitución es regular la acción de los poderes del Estado y sus principales agentes, considerando los respectivos mecanismos de compensación de las esferas de poder de cada uno (conocido como check and balance) y la forma en que éstos se relacionan entre sí y con la sociedad civil, precisando en la denominada “parte dogmática” los derechos y libertades de las personas. Como documento de rango superior a las leyes, suele considerarse como la “Ley Fundamental del Estado” y aunque no representa un “Contrato Social” -como se aprecia en opiniones de algunos personeros del ámbito académico- sí responde a un Contrato Social vigente, lo que insinúa como consecuencia que ante un nuevo contrato social debiese emerger una nueva Constitución.

Las Constituciones, según su origen, tienen variadas clasificaciones: otorgadas por el soberano, impuestas, pactadas, aprobadas por voluntad popular, etc. En el caso de éstas últimas, las Constituciones asumen materias como el reconocimiento de los derechos y obligaciones de las personas, las libertades y los principios generales que posteriormente deben orientar la formulación de las leyes, Asimismo, cada vez con mayor frecuencia, determinan el funcionamiento y principios de la economía y sus principales agentes desde el Estado. Vemos, entonces, que una Constitución



es un documento que necesariamente incorpora en su formulación el *ethos* y la historia de cada nación e incluso la realidad regional, como asimismo se ve influenciada por las circunstancias particulares del momento en el cual son formuladas. En una república, determinan como mínimo la conformación de ésta (Estado Unitario, Federal, etc.), enuncian y limitan los derechos fundamentales, establecen la relación entre el Estado y la sociedad civil, establecen las normas de funcionamiento de los órganos del Estado y las autoridades que los encabezan, como asimismo la forma de legislar y los mecanismos de reforma de la Constitución misma.

Todo Estado-Nación, requiere de capacidades para asegurar niveles de seguridad a sus ciudadanos. El concepto de seguridad presenta una larga evolución histórica y a derivado en concepciones

bastante amplias respecto de qué se considera como parte de la seguridad de un Estado. Desde luego, los alcances de este concepto no son unánimes y difieren de acuerdo a realidades, desafíos, experiencias históricas y, desde luego, las ideologías, pero este informe no pretende definir esta materia. En el presente trabajo, se pondrá especial énfasis en comparar cómo los textos constitucionales en Chile y otros países de la región las definiciones respecto de la conformación, roles y otras regulaciones de sus fuerzas militares y de orden y seguridad, como parte de las capacidades del Estado para proporcionar seguridad. Para ello, en primer lugar se expondrá la información respecto de cómo estas materias fueron incluidas en los textos constitucionales chilenos, para luego efectuar una comparación entre diversos países de la región y, finalmente, extraer algunas conclusiones.

II. EL CASO CHILENO

La historia de Chile nos muestra la existencia de 11 textos constitucionales, si se considera entre éstos el proyecto de república federal (Leyes Federales de 1826) que no pasó de su status de proyecto, a saber:

- **Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile de 1811**, que aunque sin rango constitucional, rigió entre los meses de agosto y noviembre de ese año y fue reemplazado por el texto elaborado por José Miguel Carrera al año siguiente. En él, se establecía como autoridad proclamadora al “Congreso representativo del Reino en Chile”, para establecer un cuerpo ejecutivo colegiado denominado Autoridad Ejecutiva Provisoria pero fuertemente supeditado a los dictámenes del Congreso, depositario de la voluntad del Reino. Entre otras materias, el citado Reglamento establecía en su Artículo 5° que “No podrá el Ejecutivo provisorio disponer de las tropas del Ejército ni milicias en servicio extraordinario ni extraerlas de sus partidos sin aprobación del Congreso, el que se reserva proveer los empleos de este ramo desde Capitanes inclusive y todo ramo militar”. Esta norma, constituye la primera inclusión del estamento militar en el ordenamiento constitucional chileno.
- **Reglamento constitucional provisorio de 1812**, que promulgó José Miguel Carrera y que conservó el principio de obediencia al Rey Fernando VII de España, pero no en forma absoluta debido a que estableció varios parámetros de independencia, entre los cuales se destaca el que se prohibía en forma expresa que se obedecieran órdenes o instrucciones desde una autoridad que no se encontrare radicada dentro de las fronteras de Chile. Debe tenerse en cuenta, que este Reglamento emergió luego de dos golpes de Estado perpetrados por los hermanos Carrera, en Santiago y Concepción, luego de los cuales se sabía que se preparaba una acción militar española desde el Perú. Este Reglamento asignó al Senado la facultad de declarar la guerra y el traslado de tropas, como única mención a las fuerzas militares.
- **Reglamento para el gobierno provisorio de 1814** del 17 de marzo de 1814, que estableció el cargo de Director Supremo y fue derogado con el fin de la Patria Vieja como resultado de la derrota de las fuerzas independentistas patriotas ante los españoles. Como en los casos

anteriores, lo militar se limitó a la declaración de guerra y el término de ésta, decisiones que debían ser consultadas y acordadas con el Senado.

- **Constitución provisoria del Estado de Chile de 1818**, que fue aprobada mediante plebiscito, promulgada por Bernardo O'Higgins y rigió hasta el 30 de octubre de 1822. El principal objetivo de este texto constitucional, fue institucionalizar el poder ejercido por el Director Supremo, que era O'Higgins. Resulta interesante destacar que esta Constitución incluyó lo que hoy se conoce como la "parte dogmática" de la Constitución en su Capítulo Primero "De los derechos del hombre en Sociedad" y el Capítulo Segundo "De los deberes del hombre social". Debe recordarse la fuerte influencia de los filósofos que inspiraron la revolución francesa, en O'Higgins. Esta Constitución mantuvo en el Senado la facultad de rechazar la declaración de guerra o de paz que propusiere el Ejecutivo, pero asignó al Ejecutivo la decisión última sobre las sentencias dadas contra militares en los consejos de guerra.
- **Constitución Política del Estado de Chile de 1822**, que significó el inicio de un periodo de ensayos respecto de la manera de organizar la naciente República luego de abdicar Bernardo O'Higgins. Constituyó un sistema bicameral y mantuvo la declaratoria de guerra en el Senado, aunque incluyó al Ejecutivo en la facultad expresa de organizar las fuerzas militares (aunque no comandarlas en el extranjero sin autorización legislativa) y la de nombrar los Generales. Duró su vigencia, menos de un año. La cuestión de "comandar las fuerzas en el extranjero", obedecía a la situación de la región, en que con frecuencia los líderes político-militares encabezaban acciones militares libertadoras fuera de sus propias fronteras.
- **Leyes Federales de 1826**, impulsadas por José Miguel Infante y que fueron derogadas al año siguiente. Además del cambio profundo que significaba organizar un Estado Federal, no incluyeron normas sobre otras materias.
- **Constitución política de Chile de 1828**, de corte liberal, que fue aprobada por un Congreso Constituyente el 8 de agosto de ese año. En ella se empleó por primera vez el título de Constitución Política de la República de Chile. Consideraba la existencia de un Presidente y un Vicepresidente, como asimismo un Congreso Bicameral. Dispuso la organización del Poder Judicial, que anteriormente no estaba establecida en la Constitución y dio más facultades comparativas al Poder Legislativo. En su artículo 46, asigna al Congreso la facultad exclusiva de "Designar anualmente la fuerza armada necesaria en tiempo de paz y de guerra", "Permitir o prohibir el ingreso de tropas extranjeras" y "Permitir o prohibir la salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República".
- **Constitución política de la república de Chile de 1833**, que a la fecha ha sido la de mayor prevalencia y duró hasta 1925. Nació como consecuencia del término de la guerra civil de 1829-1830, en que triunfó el bando conservador y dio un tinte parlamentario al sistema de gobierno, lo que fue profundizado por medio de reformas constitucionales de corte liberal que progresivamente fueron limitando las atribuciones del Ejecutivo. Mantuvo y reforzó la atribución del Congreso para declarar la guerra y para "Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en tiempo de paz y de guerra", como

también la autorización de entrada de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales. Radicó en la Cámara de Diputados, la atribución de acusar ante el Senado a “...los Generales de Ejército o Armada por haber comprometido gravemente la seguridad y el honor de la nación...” El Presidente, previa autorización del Senado, podía mandar personalmente a la tropa armada, siendo subrogado en ese caso por el Ministro del Interior como Vicepresidente. El Presidente, tenía facultades para el ascenso de autoridades militares hasta el grado de Coronel, disponer las fuerzas de mar y tierra y declarar la guerra una vez aprobado esto por el Senado. En suma, esta Constitución involucraba a las FFAA de acuerdo a lo siguiente:

- Art.36: Daba al Congreso la facultad de aprobar o no, la declaración de Guerra propuesta por el Presidente
- Art.37: Otorgaba al Congreso la facultad de autorizar la instalación de militares en o en las cercanías del Congreso, autorizar el ingreso de tropas extranjeras y permitir la salida de tropas chilenas
- Art. 38: Acusar constitucionalmente diversas autoridades, entre las cuales se encontraban los Generales y Almirantes
- Art. 82: Facultaba al Presidente de la República para el nombramiento de Oficiales superiores, con acuerdo del Senado. También disponer de las fuerzas de mar y tierra y mandarlas personalmente con acuerdo del Senado.
- Art. 150, prohibía a las Fuerzas Armadas a efectuar cualquier acto de requisición
- Art. 157, establecía la no deliberancia de las FF.AA y fuerza pública
- **Constitución Política de la República de Chile de 1925**, que durante su vigencia experimentó 8 reformas, la última de ellas (muy importante para las FF.AA) en el año 1971. Aunque su aplicación fue parcial durante el gobierno militar, que legisló mediante una serie de Decretos Leyes, siguió vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1980.

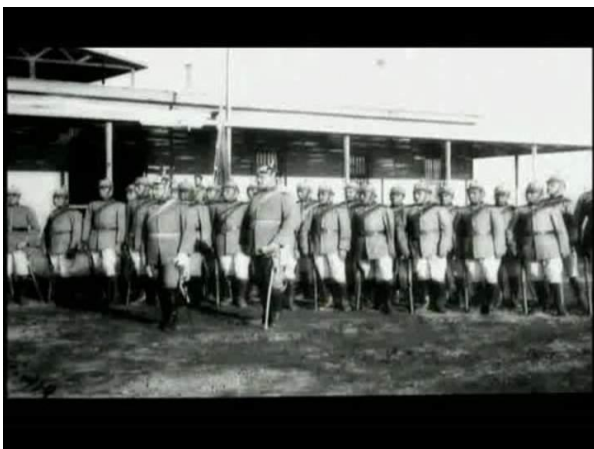
Los contextos histórico-políticos previos y los presentes en el momento de su promulgación y de las posteriores modificaciones, resultan relevantes para comprender a cabalidad este texto constitucional:

Como consignan los archivos de la Biblioteca del Congreso Nacional, tras el fin de la Guerra Civil de 1891 y la muerte del Presidente José Manuel Balmaceda, este período se caracteriza por la existencia de un régimen político parlamentario. Sin embargo, la preeminencia del Parlamento no significa reemplazar la institucionalidad política emanada de la Constitución de 1833, sino que se la reforma e interpreta de manera parlamentaria –por medio de las llamadas “prácticas parlamentarias”-, limitando y disminuyendo el poder del Jefe de Estado y otorgando facultades ejecutivas a los partidos políticos representados en el Congreso. Entre estas prácticas destacan las facultades de pedir cuentas a los ministros en las llamadas interpelaciones, las que provocan una marcada inestabilidad de los gabinetes, afectados por una frecuente rotativa ministerial entorpeciendo el normal desenvolvimiento de la labor gubernativa.

A pesar de ello, el régimen parlamentario se desenvuelve con una notable estabilidad política, manteniendo las instituciones republicanas, las libertades públicas y la alternancia en el poder de la Alianza Liberal y la Coalición Conservadora. Durante el período se suceden de manera consecutiva en la Presidencia de la República el almirante Jorge Montt (1891-1896), Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901), Germán Riesco (1901-1906), Pedro Montt (1906-1910), Ramón Barros Luco (1910-1915), Juan Luis Sanfuentes (1915-1920) y en sus postrimerías, Arturo Alessandri Palma (1920-1925), a quien se le considera un mandatario de transición. Asimismo, se desarrollan las obras públicas, se impulsa la educación, se expande el comercio y la economía da muestras de un gran vigor. Estas iniciativas se sostienen, en gran medida, gracias a las abundantes riquezas que el Estado recauda por medio del impuesto a la venta del salitre, principal producto de exportación del periodo.

Sin embargo, con ocasión de las celebraciones del Centenario en 1910, en la opinión pública se hace presente una sensación de malestar y pesimismo, con fuertes críticas al sistema político parlamentario, especialmente ante la denominada “cuestión social”.

En la primera década del siglo XX se promulgan las primeras leyes sociales de nuestra historia, tales como la ley de la silla (1904), la ley sobre habitaciones obreras (1906) y la ley de descanso dominical (1907). Estas iniciativas legales se muestran insuficientes para solucionar las graves carencias que afectan a los sectores obreros y populares de nuestra sociedad. En consecuencia, el malestar hacia el régimen parlamentario persiste y se agudiza, hasta manifestarse de forma abierta y masiva en el año 1920, con la elección presidencial de Arturo Alessandri Palma. Alessandri asume la primera magistratura del país tras una campaña presidencial que apela a los sectores medios y populares, haciendo una dura crítica al sistema y a la clase política que sostiene al régimen parlamentario. Durante su presidencia, Alessandri intenta implementar una serie de reformas a la institucionalidad política parlamentaria y a la legislación social y laboral, con el objeto de responder a las demandas ciudadanas y de impedir un estallido social. Sin embargo, la clase política más conservadora se niega a acceder a tales reformas, lo que provoca un agudo clima de frustración e impotencia ante el régimen político imperante.



Esta situación llega a una crisis terminal en septiembre de 1924, con la intervención militar denominada “Ruido de sables”, que obliga al Congreso a aprobar sin mayor debate un paquete de leyes sociales que estaban pendientes desde largo tiempo en el Congreso. En vista de que los militares se constituyen en una junta militar, Alessandri renuncia al cargo y sale del país. Pocos días después es disuelto el Congreso y la junta militar asume el poder. En estos días comienza a destacarse la figura del coronel Carlos Ibáñez del Campo, quien se

transformó en una figura importante en la vida política chilena de buena parte de este siglo y marcó una etapa en la que militares tuvieron un rol muy influyente en el devenir político de Chile

El 9 de septiembre de 1924, el país quedó a cargo del ministro del Interior, general de división Luis Altamirano Talavera, en calidad de vicepresidente. Entre el 11 de septiembre de 1924 y el 23 de enero de 1925, se organizó una Junta de Gobierno presidida por Altamirano. Este último, le entregó el mando al general de división Pedro Pablo Dartnell Encina, quien se mantuvo en el cargo hasta el 27 de enero de 1925. Ese día, asumió Emilio Bello Codesido, hasta el 20 de marzo de 1925, fecha en que se le pidió al presidente que regresara a cumplir el resto de su mandato. Tras el regreso de Alessandri a la Primera Magistratura, éste impulsa la redacción de una nueva Constitución Política, que logró fortalecer el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, alcanzó la separación definitiva de la Iglesia y el Estado, y aumentó el período presidencial de 5 a 6 años.

A su vez, se suprimen las facultades de interpelación y censura del Congreso en relación a los ministros de Estado, quienes pasan a ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Las leyes de contribuciones y de fijación de las Fuerzas Armadas pierden su carácter de periódicas y la ley de presupuestos pierde su carácter de arma política del Parlamento ante el Ejecutivo. Se prohíbe el acceso de diputados y senadores a cargos ministeriales y se entrega el control de las elecciones a un ente autónomo, el Tribunal Calificador de Elecciones. Con esto se pone fin al parlamentarismo, restaurando el sistema presidencialista.

En síntesis, la Constitución Política de 1925 proporcionó el marco institucional del proceso de ampliación y de incorporación de la ciudadanía al sistema político, que predominó en gran parte del siglo XX. En cuanto a las menciones constitucionales relacionadas a las Fuerzas Armadas en esta Carta Magna, se aprecia que, sin constituir un Capítulo específico, estaban distribuidas particularmente en el articulado que otorgaba facultades al Poder Ejecutivo y al Legislativo, como sigue:

- Art.22: En el marco de las garantías constitucionales, acota el concepto de “fuerza pública” exclusivamente a las Instituciones armadas y policiales, estableciendo además que deben ser jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Esto obedeció a las experiencias políticas de fines del siglo anterior, incluyendo la revolución del 1891. Además, durante 1971 se le aplicó una modificación a este mismo artículo, en que quedó explícitamente instalado el concepto de que la incorporación de las dotaciones a las Instituciones sólo pueden provenir desde las respectivas escuelas matrices, como un freno a la posibilidad de interferencias provenientes de otros países. El concepto original de esta Constitución de “fuerza pública” deviene a partir de la modificación de 1971 en una definición que la acota a las Fuerzas Armadas y Carabineros.
- Art. 44: dentro de las atribuciones del Congreso, establece que es quien fija las fuerzas de aire, mar y tierra para la paz y la guerra, como asimismo las normas para regular la entrada y salida de tropas extranjeras y propias respectivamente.
- El mismo artículo, establece que es el Congreso el que puede aprobar una declaración de guerra.
- Art. 72: en el marco de las atribuciones especiales del Presidente, determina:
 - Que con acuerdo del Senado puede mandar personalmente las fuerzas de aire, mar y tierra.

- Declarar la guerra, aunque con acuerdo el Senado.
 - Declarar el Estado de Sitio o Estado de Asamblea. En el caso del Estado de Sitio, inicialmente es una facultad del Congreso pero ante la ausencia de sesiones de éste, el Presidente está facultado.
- **Constitución Política de la República de Chile de 1980**, que en realidad entró en vigencia en marzo de 1981: provino de una comisión constituyente en la que participaron miembros de una comisión de estudios designada para tal efecto (Comisión Ortúzar), el Consejo de Estado (que incorporó a determinadas personalidades de la vida política afines al régimen militar) y la Junta de Gobierno, que estaba constituida por los Comandantes en Jefe y el General Director de Carabineros, los que conformaban el Poder Legislativo en ese entonces. Ha recibido un total de 21 modificaciones de diversa profundidad. La Constitución de 1980, significó un cambio profundo en las estructuras del estado y los principios orientadores para la elaboración de las leyes que de ella se derivaban. También, tomando en cuenta los acontecimientos políticos de los últimos años y las experiencias de las Instituciones en su vinculación con el poder político, explicitó un rol importante de las FF.AA en la estructura del Estado, asignándoles entre otras materias una responsabilidad de tutela hacia la estabilidad política del mismo. Ello no fue casual, sino una consecuencia de la experiencia de la aplicación de la Constitución de 1925 y particularmente una situación puntual en que el mundo enfrentaba una división en el marco de la guerra fría, como asimismo las experiencias de la relación de las FF.AA con el Poder Ejecutivo y Legislativo. Ello se inscribe en el acontecer histórico durante la vigencia de la Constitución de 1925, como se detalla a continuación:

De acuerdo a los archivos de la Biblioteca del Congreso, a pesar del orden institucional inaugurado desde la promulgación de la Constitución de 1925 y hasta la reelección presidencial de Arturo Alessandri Palma en 1932, el país se vio envuelto en un período de graves convulsiones políticas. En octubre de 1925 se efectuó en Chile la primera elección presidencial directa, siendo electo Presidente de la República Emiliano Figueroa Larraín. Sin embargo, el gobierno de Figueroa se vio interrumpido por las tentativas del coronel Carlos Ibáñez del Campo, Ministro de Guerra y de Interior y líder de los militares que realizaron el “Ruido de sables” en 1924. En vista de ello, en mayo de 1927 el Presidente renunció a su cargo, llamándose a nuevas elecciones presidenciales. El 23 de mayo de 1927, Carlos Ibáñez del Campo se presentó como candidato único y resultó elegido Presidente de la República.

El gobierno de Ibáñez se caracterizó por un acentuado autoritarismo y por la posición subordinada a la que se vio relegado el Congreso, situación que llegó a su clímax en el denominado “Congreso Termal”, designado por el propio Ibáñez, enajenando así al Congreso su carácter democrático. A pesar de ello, Ibáñez logró concitar un importante apoyo ciudadano, en vista de la buena situación económica por la que atravesaba el país, la que se tradujo en un vasto programa de construcción de obras públicas. Así mismo, se experimentó un importante desarrollo institucional, con la creación de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Bienestar Social, la Dirección General de Obras Públicas, la Inspección General del Trabajo, la Fuerza Aérea Nacional (hoy Fuerza Aérea de Chile) y el Cuerpo de Carabineros de Chile. En materia legal, destacan la promulgación de la ley de menores, de cooperativas agrícolas, el Código Sanitario y especialmente, el Código del Trabajo.

Hacia 1931 y debido a la Gran Depresión, se produjo en Chile una grave crisis económica que afectó la actividad salitrera, por lo cual Ibáñez perdió el apoyo ciudadano. Su caída en 1931, desembocó en un período de aguda inestabilidad política, caracterizado por las asonadas y los golpes militares. El 4 de junio de 1932 se proclamó la denominada “República Socialista”, que disolvió el Congreso, siendo sucedida por juntas cívico-militares de diversa composición y orientación política. Destacan aquí las figuras Eugenio Matte, Marmaduke Grove y Carlos Dávila, quienes gobiernan hasta octubre de 1932. Posteriormente el general Bartolomé Blanche derrocó a Carlos Dávila y, presionado por la ciudadanía, renunció a favor de Abraham Oyanedel, gobernante interino que llamó a elecciones presidenciales para el 30 de octubre de 1932.

Efectuadas las elecciones presidenciales en 1932, Arturo Alessandri Palma resultó electo Presidente de la República para el período 1932-1938. Alessandri desarrolló un gobierno de fuerte autoritarismo, combatiendo duramente al caudillismo militar, a la izquierda de corte marxista y a los elementos nacionalistas y nacistas. Al mismo tiempo implementó una serie de drásticas medidas económicas de corte liberal. Si bien Alessandri alcanzó los objetivos planteados por su gobierno, hacia el final de su mandato el clima de enfrentamiento político se agudizó entre los diversos partidos y agrupaciones que competían por sucederlo.

Entre 1938 y 1952, Chile fue gobernado de manera consecutiva por presidentes del Partido Radical, a saber: Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952). Destaca el impulso dado a la industrialización del país, especialmente tras la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la expansión de la educación pública, el fortalecimiento de la clase media y la plena incorporación de la mujer a la vida política al otorgársele el derecho a sufragio en 1949. De este modo, bajo las administraciones radicales fue posible integrar a comunistas, socialistas, demócratas, liberales y conservadores en las más diversas combinaciones. Esta estrategia política de índole pragmática, en la que prima la negociación, hizo del Congreso una institución de enorme influencia y de gran poder de decisión. En este período se asumió los nuevos problemas económico-sociales que enfrentaba el país.

El general Carlos Ibáñez del Campo, se presentó a las elecciones presidenciales de 1952 con un programa que criticaba frontalmente a los partidos políticos tradicionales. Esta propuesta alcanzó gran aceptación entre la ciudadanía, eligiendo a Ibáñez Presidente de la República por el período 1952-1958. Durante su gestión se implementaron una serie de iniciativas como la creación del Banco del Estado, el Ministerio de Minería y la Corporación de la Vivienda. Desde el punto de vista político una medida de gran trascendencia fue la reforma a la ley electoral de 1958, que estableció la cédula única de votación, poniendo fin al cohecho y al fraude electoral, ampliando el padrón electoral y extendiendo la ciudadanía hacia los sectores populares. Sin embargo, el programa gubernativo de Ibáñez se vio afectado por la falta de apoyo político partidario, al tiempo que fracasa en el ámbito económico. Esto lleva a que su período presidencial concluyó sumido en graves huelgas generales y protestas callejeras.

En las elecciones presidenciales de 1958, la ciudadanía se vuelca hacia la candidatura de Jorge Alessandri Rodríguez, un independiente de derecha, ingeniero de profesión ajeno a los partidos políticos, quien propone un gobierno de especialistas y técnicos, “el gobierno de los gerentes”. Durante el gobierno de Alessandri se implementan programas de fomento de la vivienda y el ahorro, así como una primera reforma agraria, que si bien es de carácter restringido, implanta la

institucionalidad sobre la cual se desarrollará de forma plena esta importante reforma. La gestión de Alessandri (1958-1964) se muestra insuficiente para solucionar los graves problemas que aquejan al país, afectado por el estancamiento económico y por demandas de cambio político de mayor envergadura. Esto lleva a la ciudadanía a concebir los cambios políticos, económicos y sociales desde visiones más revolucionarias. Estas visiones ideológicas de cambio estructural aspiran a dar soluciones globales a los problemas nacionales, hecho que contribuye a debilitar el juego político imperante hasta entonces, fundado en la negociación, el compromiso y el acuerdo y que tiene como espacio privilegiado al Congreso.

Internacionalmente, la política chilena comienza a experimentar influencias de la Guerra Fría y la Revolución Cubana, procesos que inciden notoriamente en el comportamiento de los actores sociales y políticos. En 1964 es elegido Presidente de la República Eduardo Frei Montalva, del Partido Demócrata Cristiano, que desarrolla un vasto programa de reformas estructurales. Destacan la ley de sindicalización campesina, la chilenización del cobre, el programa de Promoción Popular y, sobre todo, la Reforma Agraria, iniciativa de enorme trascendencia que cambiaría de manera radical la estructura social, política y económica del país. Entre 1964 y 1970, Frei impulsa estas reformas bajo la institucionalidad en el marco de la implementación de la “Revolución en libertad”, definida como una opción alternativa al programa revolucionario de la izquierda chilena, que plantea superar el Estado y el régimen capitalista, creando una sociedad de corte socialista. Durante este periodo, la situación del estamento militar se apreciaba bastante afectada por la escasez de equipamiento, falta de presupuesto y malas condiciones salariales, que conduxeron a situaciones de tensión político-militar. El 1 de mayo de 1968, los oficiales de la Academia de Guerra y Academia Politécnica Militar presentaron individualmente su renuncia por los escasos sueldos que recibían. Luego, durante las fiestas patrias de 1969, un batallón del Regimiento Yungay debía rendir honores al paso de la comitiva oficial que participara en el Te Deum. Sin embargo, este batallón a cargo del mayor Arturo Marshall, retrasó su salida. El oficial fue castigado con 10 días de arresto. El 21 de Octubre de 1969, el General Roberto Viaux encabezó un levantamiento militar desde el Regimiento “Tacna”, que fue inicialmente apoyado por la Escuela de Suboficiales, el Batallón de Blindados, unidades de Intendencia, Academia de Guerra y Academia Politécnica, en lo que denominaron como un movimiento “gremial” en protesta por las condiciones del personal. La asonada tuvo por efecto la renuncia del Ministro de Defensa y del Comandante en Jefe del Ejército, como asimismo la detención de General Viaux, pero también la promesa del gobierno en cuanto a mejorar las condiciones del personal militar.

A pesar de las reformas políticas y económicas impulsadas por la administración demócrata cristiana, hacia el fin de su gobierno la población respaldó el programa de la Unidad Popular, alianza de los partidos de izquierda chilenos encabezada por el socialista Salvador Allende, elegido Presidente de la República para el período que se extiende entre 1970 y 1976. Allende y la Unidad Popular impulsaron un proyecto político de carácter socialista, que significó profundas transformaciones en la estructura económica y en la propiedad de los medios de producción. Asimismo, ejecutó programas sociales de auxilio hacia los sectores más pobres, impulsó organizaciones populares de base, profundizó el proceso de Reforma Agraria y llevó a cabo la nacionalización de la gran minería del cobre. Estas iniciativas fueron muy resistidas por los gremios empresariales y sectores conservadores de la sociedad chilena, los que sumados a la oposición de los sectores medios agrupados en la Democracia Cristiana y a las divisiones al interior de la propia

izquierda, desembocaron en una lógica de confrontación política extrema. Desde el segundo semestre de 1972 se desencadenó una profunda crisis económica con altos índices de inflación y estancamiento industrial, sumados a una división política ante el endurecimiento de las posiciones del gobierno y principalmente del Partido Socialista, con apoyo explícito del régimen cubano de Fidel Castro. Se apreció la irrupción de movimientos paramilitares y una consigna de corte revolucionario que llevó la tensión política y social a un punto crítico

El Congreso Nacional acordó declarar "el quebrantamiento institucional y legal de la República", representando dicho acuerdo "al Presidente de la República y a los señores Ministros del Estado miembros de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros". Entre los meses de julio y agosto de 1973, el diálogo entre el gobierno y la oposición, que intentó poner freno a la crisis política y económica, terminó en un fracaso. Derrocado el gobierno el 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar tomó el poder político, estableciendo un gobierno autoritario. Entre otras medidas inmediatas, decretó la clausura del Congreso Nacional, el receso a los partidos políticos e instauró el Estado de Sitio en todo el país. La Junta Militar gobernó el país hasta el 11 de marzo de 1990 y en sus comienzos estuvo integrada por el general Augusto Pinochet Ugarte, Comandante en Jefe del Ejército, general Gustavo Leigh Guzmán, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, almirante José Toribio Merino Castro, Comandante en Jefe de la Armada, y por el general César Mendoza Durán, General Director de Carabineros.

Entre 1973 y 1978, el general Pinochet asumió de manera consecutiva los cargos de "Jefe Supremo de la Nación", "Presidente de la República" y "Capitán General", al tiempo que conservó el cargo de Comandante en Jefe del Ejército. A su vez, la Junta Militar reemplazó al Congreso en el ejercicio de la función legislativa, quedando investida de los poderes Legislativo y Constituyente, potestad que ejerció mediante la dictación de Decretos Leyes. A partir de 1975, sectores que promovían un sistema económico neoliberal lograron imponer su proyecto económico, el que se aplicó en Chile de manera extensiva. Paralelamente y junto con acusaciones de violaciones a los Derechos Humanos y una fuerte ofensiva internacional, el país enfrentó en 1974 y luego en 1978 la posibilidad cierta de ser sometidos a una agresión militar, primero por parte del Perú y luego desde Argentina, en ambos casos en una condición de abierta inferioridad de medios, pero que finalmente no se consumaron pero dejaron en el gobierno y las instituciones de la Defensa, la convicción de la urgencia que revestía reforzar su sistema de Defensa.



Luego de un largo proceso de elaboración, se implementó la Constitución Política de 1980, dando inicio a la institucionalización del régimen. En ella se estableció un régimen presidencialista, con una Presidencia de 8 años, un Congreso de poderes limitados y con un tercio de senadores designados, y una serie de mecanismos institucionales que otorgaron influencia militar en el acontecer político. Por ejemplo, se estableció la inamovilidad de los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas, el carácter de "garantes de la institucionalidad" otorgado a estas mismas instituciones, y la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), son manifestaciones de la presencia militar en la Constitución de 1980, que en alguna medida asumió la concepción de Seguridad Nacional propia de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana, que desde la perspectiva de la amenaza a la seguridad validaba una serie de acciones desde los distintos campos de acción. Además, el texto se complementó con veintinueve artículos transitorios que le otorgaban otras atribuciones y oportunidades de permanencia al

general Pinochet.

Llamada a su aprobación mediante un plebiscito efectuado el 11 de septiembre de 1980, éste arrojó una aprobación del 67%. Seis meses más tarde, el 11 de marzo de 1981, comenzó a regir la Constitución Política y el general Pinochet asumió su mandato presidencial por ocho años. En el plano económico, y acorde con la política de reducción del Estado, a partir de la década de los ochenta se desarrolló una profunda reforma a los sistemas de salud, educación y previsión estatales. En enero de 1980 se promulgó la ley de municipalización de la educación, entregando la administración fiscal de la educación pública a las municipalidades. En noviembre del mismo año se promulgó la ley que reemplazó el sistema de pensiones basado en un fondo común aportado por los trabajadores, por otro derivado de la capitalización individual en entes privados, las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En marzo de 1981 se promulgó la ley que facultó a las personas a depositar sus cotizaciones de salud en entes privados, las denominadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Estas profundas modificaciones a aspectos estrechamente relacionados con la denominada "cuestión social", son una parte muy relevante del debate político y de la crisis que hoy tiene a Chile ad portas de la elaboración de una nueva Constitución.

Asimismo, se considera que la Constitución de 1980 tuvo un carácter refundacional en la conformación del aparato de Estado y los mecanismos de defensa de éste, incorporando a las FF.AA como una agente estabilizador garantista con un poder político relevante en determinadas circunstancias. Resulta evidente que ello obedeció a las experiencias previas y a una visión más conservadora en orden de establecer el orden como una condición básica para el desarrollo,

poniendo esto incluso como prioritario ante determinadas libertades individuales requeridas por los sectores del autodenominado progresismo en Chile. Debe tenerse en cuenta que esta Constitución incorporó con los años un sinnúmero de modificaciones de diversa profundidad, destacándose entre éstas la eliminación de la condición de “garantes de la institucionalidad”, la limitación al poder decisorial del COSENA y la eliminación de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe. El articulado de este texto constitucional incorporó a las FF.AA en un capítulo específico y en numerosos artículos adicionales, como sigue:

- Art. 32: entrega la atribución para designar los Comandantes y al General Director de Carabineros, ascensos y retiros, disponer de las fuerzas e aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las, junto con asumir en caso de guerra la jefatura de las FF.AA.
- Ar. 41 y 42, Estados de Excepción Constitucional, cuando se refiere a los estados de catástrofe y emergencia dispone que las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente, quien asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que señale la ley.
- Art. 52, entrega a la Cámara de Diputados la atribución para acusar constitucionalmente a Generales y Almirantes.
- Art. 63, referente a las materias que son materia de ley, incluye a las que fijan las fuerzas que han de mantenerse en tiempos de paz o guerra y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional, como también la salida de tropas nacionales.
- **Capítulo XI, se titula “Fuerzas Armadas y Seguridad Pública”, considera:**
 - Art. 101, dispone que las FF.AA dependientes del Ministerio de Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, agregando que existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.
 - Art. 102, expresa que la incorporación a las plantas sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y empleados civiles que determine la ley.
 - Art. 104, determina la forma en que los CCJJ son designados, la duración de su cargo, la inamovilidad inicial y la forma en que el Presidente puede llamarlos a retiro antes de completar su periodo.
 - Art. 105, dispone el mecanismo para los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales, como también para regular las normas referidas a la carrera profesional, incorporación a las plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las FF.AA.
 - Art. 106, como parte del Capítulo XII relativo al Consejo de Seguridad Nacional COSENA, señala que éste es el encargado de **asesorar** al Presidente de la República en materias de seguridad nacional y ejercer las demás funciones que le

encomiende la Constitución y establece que estará integrado entre otros, por los Comandantes en Jefe de las FF.AA.

Se aprecia en este articulado, que por vez primera se incluye como un asunto de orden constitucional la definición de las instituciones que componen la Defensa, sus roles y el detalle de los procesos de incorporación y ascensos de los Oficiales, aspectos que son profundizados por una Ley supranumeraria de alto nivel de Quorum para su modificación, denominada Ley Orgánica Constitucional de las Fuerza Armadas. Otras materias de gran relevancia que recoge este texto, son las referidas a la apoliticidad de las FF.AA, su exclusividad en la posesión de las armas, la estabilidad de sus mandos y su rol inicial como “garantes de la institucionalidad” como defensa última del orden institucional.

La definición de Seguridad Nacional y los roles que competen a las Fuerza, Armadas, fueron motivo de un extenso análisis y discusión en la Comisión Constituyente, conocido como Comisión Ortúzar¹ por su Presidente, Enrique Ortúzar Escobar. Las actas de la sesión N° 59 del 1 de Agosto de 1974 de dicha Comisión, consignan que ésta fue desarrollada específicamente para “analizar la misión que constitucionalmente le corresponde a las Fuerzas Armadas y el concepto de Seguridad Nacional”. En esta sesión, celebrada en dependencias del Ministerio de Defensa, participaron además el Ministro de Defensa Nacional, General de División Oscar Bonilla, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, los Jefes de Estados Mayores de las Instituciones de las FF.AA, el Sub Jefe del Estado Mayor de la Defensa, un General representante de Carabineros de Chile y los Auditores de las Instituciones.

Destacan en la discusión de esa sesión, las divididas opiniones en cuanto a qué tan conceptuales genéricamente o cuan específicas deberían ser las definiciones respecto del rol de las FF.AA y su figuración en las Bases de la Institucionalidad, cuestión que finalmente se zanjó en la decisión de no incluirlas en dicho capítulo pues la discusión sobre la Doctrina de seguridad nacional podía darse en forma posterior (Opinión de Jaime Guzmán), a pesar que inicialmente se concordaba en que el rol de las FF.AA en cuanto a velar por la seguridad era tan relevante, que conllevaría la necesidad de que ello estuviera reflejado en el capítulo preliminar antes mencionado. En cuanto al marco de acción de las Fuerzas Armadas, la discusión se inició en torno a la definición del concepto de Seguridad Nacional, en donde por su complejidad la comisión decidió consultar al Ministro de Defensa por una opinión del más alto nivel. El Ministro de Defensa, General Sr Bonilla, esbozó una definición amplia que trascendía largamente las materias netamente militares, concepto que en general fue asumido por toda la comisión. Sin embargo, esta concepción fue expresada desde una mirada que posteriormente se reflejó en el texto acordado: dada la importancia que se asignaba al rol desempeñado por las FF.AA en el momento, se consideró que eran fundamentales para preservar la Seguridad Nacional en todo el amplio espectro de su definición, lo que llevó a la expresión final de “garantes de la seguridad nacional”. Ejemplo de ello es la opinión del Ministro de Defensa del momento, quien expresó ante la comisión que la “Seguridad Nacional surge de cualquier actividad del Estado, sea ésta privada o pública” y que en consecuencia las FF.AA tenían un rol importante aún durante la vigencia del estado democrático y que “...deben estar dotadas de facultades para aconsejar, sugerir y proponer las políticas que sean convenientes de adoptar para fortalecer la seguridad nacional en los niveles de decisión política”. Este concepto general, junto con la opinión

de la comisión en cuanto a la importancia que reviste preservar las FFAA libres de presiones o injerencias desde la política contingente, explica el articulado original de la Constitución de 1980, el que una vez más, reflejaba las consecuencias del estado de lo político y social del momento de su elaboración y las experiencias del pasado reciente. En ese sentido, el Memorándum que elaboró la Comisión Constituyente en Noviembre de 1973 y previo al inicio de las sesiones de análisis, demuestra el fenómeno mencionado al acordar como objetivos fundamentales de la nueva Constitución lo siguiente: “La nueva estructura constitucional destacará la alta misión que le corresponde a nuestra Fuerzas Armadas y de Orden, porque dicha misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos”²

Como se puede apreciar, la evolución de los textos constitucionales reflejó aquello que casi por definición los caracteriza: reflejaron desde la mirada del constituyente el acontecer, las necesidades, los conflictos, la cultura, las aspiraciones y las costumbres de la época en que se dictaron. Los primeros textos, por necesidad fundacional, definían los límites geográficos de los nacientes Estados y regulaban la forma de conducir fuerzas militares que a menudo constituían fuerzas libertadoras a nivel regional, poniendo límites a las potestades de mando del ejecutivo y estableciendo quien debía zanjar las materias respecto de su conformación. Luego, conforme a la participación directa o indirecta de líderes militares en el acontecer político, se mantuvo como una materia constitucional la designación o remoción de los altos mandos, como una manera de hacer prevalecer el poder del Congreso por sobre cualquier caudillismo.

Las asonadas militares de fines de los '60 y su inclusión en el aparato del ejecutivo en el inicio de los '70 produjeron una significativa presión sobre los conductores políticos de la época, como asimismo la tentación posterior de emplearlos como mecanismo estabilizador ante las crisis políticas de esas décadas. Así las cosas, la experiencia de la crisis que desembocó en el término del gobierno de la Unidad Popular, el escenario de Guerra Fría imperante en el mundo y la región y el hecho de que la conducción del país estaba en manos de las FFAA y Carabineros, explican el articulado de la Constitución de 1980, que más allá de alabanza o críticas fue la que acompañó el importante desarrollo que experimentó Chile durante los últimos 40 años y ahora es sindicada al mismo tiempo por parte de la sociedad, como uno de los factores de la crisis política y social que actualmente enfrenta el país, causante de la decisión de elaborar y proponer una nueva Carta Fundamental.

III. EL ÁMBITO REGIONAL

Aunque en las opiniones provenientes de la política contingente y desde algunos sectores del ámbito académico señalan que las FFAA no debieran figurar en la Constitución y que el caso de Chile es único en este sentido, un análisis comparado permite apreciar que la mayoría de las Constituciones de la región se refieren de una u otra forma a las FFAA, aunque no hasta el punto de dedicarles un Capítulo especial, como se verá a continuación:

- La Constitución de **Argentina**, cuya última modificación se efectuó en 1994, en su Art. 75 determina que el ejecutivo requiere del Congreso para declarar la guerra y en su Art. 99 declara que el Presidente es “el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas”. Asimismo, que el Presidente dispone de las FFAA y su distribución y organización. Sin embargo, no establece la función de las FFAA ni los mecanismos de ingreso a éstas, dejando estas materias a nivel de Ley.
- La Constitución de **Bolivia**, elaborada el año 1967 pero sometida a modificaciones en 1995, sí determinó el rol de las FFAA en su Art. 208: “Las FFAA tienen la misión fundamental de defender y preservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y la soberanía nacional y el honor, asegurar el rol de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”. Se advierte acá, un rol político muy relevante y que ha sido ejercido muchas veces en el acontecer político de ese país. La actual Constitución, vigente desde 2009, asigna a la Asamblea Legislativa en su Art. 158 la autorización e ingreso de tropas extranjeras y la salida de tropas propias. El Art. 160 establece específicamente para el Senado, la ratificación de la propuesta del Ejecutivo respecto de los ascensos de los Oficiales Generales. El Art. 172 entrega al Presidente la facultad de designar y destituir a los Comandantes en Jefe y asimismo “ejercer el Mando de Capitán General de las FFAA y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad de su territorio”.

Esta Constitución, dedica un capítulo exclusivo para las Fuerzas Armadas, denominado Título VII, Fuerzas Armadas y policía bolivianas, con 8 artículos específicos para las FFAA:

- Art. 243, que determina que están exclusivamente constituidas por el Comando en Jefe de las FFAA, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea
- Art. 244, establece que las FFAA “tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país”, en consonancia con la anterior Constitución.
- Art. 245 determina el carácter jerarquizado, disciplinado y no deliberante de las FFAA, que como organismo institucional no realiza acción política pero que permite que sus miembros ejerzan sus derechos de ciudadanía en la forma en que determina la ley.
- Art. 246 establece que las FFAA dependen en lo técnico de su Comandante en Jefe pero en lo político, del Presidente a través del Ministro de Defensa. Asimismo, que el Comandante en Jefe de las FFAA dirigirá las operaciones.³
- Art. 247 permite que un extranjero ejerza mando o cargo administrativo en las FFAA, aunque sólo previa autorización del Capitán General (N.del A: el Presidente de la República). Sin embargo, determina que para ser Comandante en Jefe,

Comandante de “grandes unidades” (sic) o Viceministro de Defensa, se requiere ser boliviano de nacimiento.

- Art. 248, crea un Consejo Supremo de Defensa, presidido por el Capitán General, cuya composición, organización y atribuciones deben ser establecidos por una ley.
- Art. 249, determina la obligatoriedad del Servicio Militar
- Art. 250, establece que los ascensos son regulados por una Ley.
- En el caso de **Brasil**, la Constitución de 1988 concentra en su Art. 142 varios de los aspectos mencionados en artículos separados en otras Cartas Magnas. Este artículo, determina la composición de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Aeronáutica), las define como “instituciones permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y destinadas a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de éstos, de la ley y el orden. Aparece acá nuevamente el rol “tutelar” que en algunas opiniones figura como exclusivo de la Constitución chilena de 1980. Adicionalmente, el Art. 143 establece las normas relativas al Servicio Militar, en cuanto a su obligatoriedad y la exención de esta obligación para mujeres y eclesiásticos en tiempo de paz.
- **Colombia**, tiene una Constitución que rige desde 1991. Las Fuerzas Armadas, en este caso, se inscriben en el concepto de Fuerza Pública y aparece en 18 artículos referidos a su relación cercana o relativa con alguna materia. >destacan los siguientes aspectos:
 - Art. 39, impide que la Fuerza Pública se sindicalice
 - Art. 48, reconoce que las FFAA tienen un sistema de pensiones diferente
 - Art. 116, considera a la Fuerza Pública dentro de las disposiciones relativas a “Garantías Penales” en caso de acusaciones legales.
 - Art. 173, le otorga al Senado la atribución para aprobar los ascensos de Oficiales de la Fuerza Pública, autorizar el ingreso de tropas extranjeras y aprobar la declaración de guerra
 - Entrega al Presidente de la República, la facultad de Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. Asimismo, dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente, proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso y finalmente, permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República
 - Art. 216: “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las

armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.

- Art. 217: Establece cómo se conforma la Defensa, como asimismo su función constitucional: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la **defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional**” (Nota: negritas son del autor). “La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.”
- Art. 219, establece la no deliberancia de la Fuerza Pública y le deniega el derecho a sufragio mientras se encuentren en servicio activo.
- Art. 220, garantiza que “Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley”.
- Art. 221, define el funcionamiento de las Cortes Marciales y los Tribunales Militares, estableciendo entre otras materias, que la Corte Penal Militar es independiente de sus mandos militares. (N. del A: Con esta norma, se buscó potenciar la justicia militar durante el actuar de las FFAA contra la guerrilla y el narcotráfico).
- Art. 222: aunque asigna como materia e Ley la formación de los integrantes de la Fuerza Pública, determina que debe incluir materias sobre democracia y Derechos Humanos.
- Art. 223, se pronuncia sobre la introducción, fabricación y tenencia de armas y explosivos, aunque manifiesta que el control y autorización de ello se efectúa como “gobierno” y no desde las FFAA.
- En el caso de **Ecuador**, la Constitución de 1998 ya asignaba a las FFAA la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Posteriormente, la Constitución de 2008 y las siguientes modificaciones significaron un profundo cambio en la estructura y enunciados constitucionales de ese país. La primera mención directa a las FFAA en esta Constitución, se aprecia en el Art. 113.8, que establece la prohibición de que los miembros de las FFAA o Policía Nacional en servicio activo sean candidatos a cargos de elección popular.
 - Art. 134, entrega al Presidente la máxima autoridad sobre las FFAA y la designación de sus Altos Mandos. Además, le asigna la obligación de velar por el mantenimiento de la soberanía, la independencia del Estado, el orden interno, seguridad pública y la dirección política de la Defensa Nacional.

Posteriormente y como parte del Capítulo III Función Ejecutiva, la Sección Tercera es un compendio de disposiciones específicas bajo el título de “Fuerzas Armadas y policía Nacional”. Por lo extenso

de este articulado, se mencionará en forma resumida las disposiciones que más relevancia presentan en la comparación que se está efectuando en este estudio, que son las siguientes:

- Art. 158, asigna a las FFAA la tarea de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Asimismo, les asigna la misión fundamental de “defensa de la soberanía y la integridad territorial”. Agrega disposiciones respecto de la observancia de los Derechos Humanos.
 - Art. 159, establece la obediencia y no deliberancia, la sujeción al poder civil y la Constitución y determina la responsabilidad de las autoridades militares respecto de las órdenes emitidas, denegando el principio de obediencia debida en el caso de quienes ejecuten tales órdenes.
 - Art. 160, determina las formas de asegurar la no discriminación en el ingreso, entregando a la ley la definición de los requisitos. Establece los ascensos por mérito y determina que los delitos cometidos dentro de la misión específica de las FFAA serán juzgados por los órganos de la función judicial, aunque en salas especializadas en materia militar y policial.
 - Art. 161, establece que el Servicio Militar es voluntario
 - Art. 162, fija las condiciones y limitaciones para que las FFAA puedan participar en actividades relacionadas con el desarrollo.
 - Finalmente en el Art. 165, que no es parte de la Sección Tercera sino de la Sección Cuarta “Estados de Excepción”, determina que el Presidente en esos casos puede “disponer el empleo de las FFAA y la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o parte de ella...”
- La Constitución Política de **Paraguay** de 1992, determina en su art. 236 la inhabilidad de jefes militares o caudillos civiles de un golpe de Estado, revolución armada u otra acción contra el orden establecido, para ejercer cualquier cargo público por dos periodos constitucionales consecutivos, además de las eventuales sanciones penales o civiles. El Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, por lo que las dispone, organiza, y distribuye, junto con nombrar o remover a los Comandantes de la Fuerza Pública y concede los grados militares.. Entrega a la Cámara de Senadores la atribución exclusiva para prestar acuerdo a los ascensos desde el grado de Coronel hacia arriba y para autorizar tanto el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional como la salida de tropas propias. En su Capítulo V “De la Fuerza Pública”, define qué instituciones la componen, el funcionamiento de los Tribunales Militares, aspectos referidos a la Policía Nacional y los aspectos básicos referidos a las FFAA. En este sentido, el más relevante es el Artículo que sigue:
 - Art. 173. “De las Fuerzas Armadas”. Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y las Leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas,

conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinadas por la ley.

Los militares en servicio activo ajustarán su desempeño a las leyes y reglamentos y no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

- El Art. 174, referido a los Tribunales Militares, establece que éstos sólo juzgarán delitos y faltas de carácter militar, calificados como tales por la ley, y cometidos por militares en servicio activo. Sus fallos podrán ser recurridos ante la justicia ordinaria. También estipula que si el acto cometido está calificado tanto por la ley penal común como la militar, será considerado como delito militar sólo si es cometido por militares en servicio activo y en el ejercicio de sus funciones castrenses. Sólo en caso de conflicto internacional, los tribunales militares pueden ejercer jurisdicción sobre civiles y sobre militares retirados.
- La Constitución Política del **Perú**, del año 1993 y actualizada el 2020, entrega al Presidente la autoridad para presidir el Sistema de Defensa Nacional y organizar, distribuir y disponer el empleo de las FFAA y la Policía Nacional. También tiene la facultad para declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso. y al Congreso la atribución para dar consentimiento al ingreso de tropas extranjeras. El Art. 137, sobre los Estados de Excepción, le permite en esos casos disponer que las FFAA asuman el control del orden interno. La constitución peruana, considera un abultado Capítulo XII sobre “Seguridad y Defensa Nacional”, del cual se destaca los siguientes artículos por incidir directamente sobre las FFAA;
 - Art. 163, determina la existencia de un Sistema de Defensa Nacional, estableciendo que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante éste. Estipula que la Defensa Nacional es integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos tanto externo como interno y que toda persona natural o jurídica debe participar en ésta en la forma que determina la ley.
 - Art. 164, dispone que la dirección, preparación y ejercicio de la Defensa Nacional se realizan en un sistema dirigido por el Presidente, cuya organización y funciones está establecida por medio de la ley.
 - Art. 165, que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea y que “tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República”. También, que sumen el control del orden interno de acuerdo al Art.137 antes expuesto.
 - Art. 167, define que el Presidente es el Jefe Supremo de las FFAA.
 - Art. 168, establece que la organización y funciones de las FFAA y Policía Nacional, están determinadas por ley, como de la misma manera las especialidades, la preparación y el empleo, la disciplina y la organización de la Reserva.
 - Art. 169, determina el carácter no deliberante de las FFAA y que están subordinadas “al poder constitucional”.

- Art. 170, se pronuncia sobre la asignación y uso de los fondos de acuerdo a la ley
 - Art. 171, establece que las FFAA y la policía Nacional participan en el desarrollo nacional y la defensa civil, de acuerdo a la ley
 - Art. 172, se pronuncia sobre los efectivos y ascensos, determinando que los efectivos y su cantidad son fijados anualmente por el Ejecutivo y los recursos para ello son aprobados en la Ley de presupuesto. Los ascensos son regulados por ley pero el Presidente es quien otorga los ascensos de Generales y Almirantes de acuerdo a la propuesta de cada Institución.
 - Art. 173, determina que los miembros de las FFAA en caso de delito de función, están sometidos a fuero y al Código de Justicia Militar.
 - Art. 174, determina que los grados, honores, remuneraciones y pensiones en las FFAA son equivalentes y constituyen derechos que sólo pueden ser retirados por sentencia judicial.
 - Art. 175, establece que sólo las FFAA y la policía Nacional pueden poseer armas de guerra. Establece la propiedad de éstas por parte del Estado, con excepción de algunas fabricadas en la industria privada, en la forma que regula la ley, la que además reglamenta la fabricación, comercio, posesión y uso de armas distintas a las de guerra por parte de los particulares.
- La Constitución Política de **Uruguay** rige desde 1967 y en general no presenta menciones específicas para las FFAA. En este caso, el Poder Legislativo corresponde a un sistema bicameral en que la Asamblea General, compuesta por ambas Cámaras, que aprueba la declaración de guerra que provenga del Presidente, aprueba los tratados de paz o alianzas, aprueba la salida de tropas fuera del territorio o la entrada de tropas extranjeras y designa anualmente la fuerza armada necesaria, particularmente en lo referido a las dotaciones. El Art. 168 le asigna al Presidente de la República, el mando superior de todas las Fuerzas Armadas y establecer los retiros y pensiones, de acuerdo a las leyes. Asimismo, concede los ascensos, aunque a partir del Grado de Coronel requiere del acuerdo de la Cámara de Senadores. En lo referido al ámbito judicial, establece en el Art. 253 que la jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra. Los delitos comunes cometidos por civiles en tiempo de paz, están sometidos a la justicia ordinaria.
 - En el caso de la **República Bolivariana de Venezuela**, aunque no se trata de un Estado democrático de acuerdo a los estándares internacionales y no está reconocido como tal por el Estado de Chile y decenas de otros Estados, se muestra acá la fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en la Constitución. El presidente, de acuerdo al Art. 236, tiene respecto de las FFAA las siguientes atribuciones:
 - Dirigir las Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.

- Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.
- Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.

El texto constitucional tiene un extenso articulado específicamente dedicado a las FFAA, que como se sabe, conforman uno de los pilares fundamentales en los cuales se apoya el régimen de gobierno imperante, por lo que la Constitución es un reflejo de la estructura de poder vigente ya desde antes de su promulgación. Estos artículos se concentran en el denominado Título VII “Seguridad de la Nación” y contiene 4 Capítulos denominados “Disposiciones Generales”, “De los principios de Seguridad de la Nación”, “De la Fuerza Armada Nacional” y “De los Órganos de Seguridad Ciudadana”, que expresan en detalle la visión ideológica respecto de la seguridad y defensa, desde el cual se visualiza la acción de la Defensa y las FFAA en los siguientes artículos:

- Art. 322: La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.
- Art. 323: El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación. Presidido por el Presidente o Presidenta de la República, lo conforman, además, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los Ministros o Ministras de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente. La ley orgánica respectiva fijará su organización y atribuciones.
- Art. 324: Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.
- Art. 325: El Ejecutivo Nacional se reserva la clasificación y divulgación de aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca.

- Art. 326: La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.
- Art. 327: La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.
- Art. 328: La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.
- Art. 329: El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.
- Art. 330: Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.
- Art. 331: Los ascensos militares se obtienen por mérito, escalafón y plaza vacante. Son competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional y estarán regulados por la ley respectiva

- Art. 332: El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:
 - 1. Un cuerpo uniformado de policía nacional.
 - 2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.
 - 3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil.
 - 4. Una organización de protección civil y administración de desastres. Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna. La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley

Se advierte en este caso, un diseño de Seguridad y Defensa basado en actores múltiples, en el que la sociedad civil participa en un ámbito y profundidad regulados por la Constitución y con la posibilidad de conformar organizaciones como la Guardia Nacional, que participan en la Defensa y en “el mantenimiento del orden interno del país”, así como de “policía administrativa” y “de investigación penal” de acuerdo a lo que le faculden las leyes imperantes en el sistema chavista.

IV. CONCLUSIÓN

En el presente estudio, se comparó desde una perspectiva histórica la evolución de la existencia de disposiciones relativas a Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en los textos constitucionales que rigieron a Chile a partir de su independencia. A continuación, se expuso cómo el resto de los países de la región abordan las materias de Seguridad, defensa y FFAA, constatando que en la mayoría de éstos las respectivas Constituciones abordan esta materia, obviamente desde la mirada que se origina en sus propias vivencias históricas y las ideologías que más influyeron en el pensamiento político del momento en que fueron formuladas.

¿Por qué sólo la región sudamericana? Porque en la visión del autor, el *Ethos* y la historia social y política de cada continente contienen profundas diferencias y la Constitución es finalmente un reflejo del Contrato Social imperante, por lo que otras regiones o continentes, aunque su experiencia puede ser estudiada, no constituyen un referente tan válido como la región cuando se trata de comparar cómo sociedades relativamente parecidas histórica y culturalmente abordan la expresión de su Contrato Social en una Carta Fundamental.

Las principales motivaciones conceptuales que se aprecia en los textos que se comparó, son las siguientes:

- Rol de las FF.AA , determinando si sólo se centran en las amenazas externas o si abarcan algunos aspectos relacionados con las hoy denominadas “Nuevas Amenazas”, como

asimismo las tareas en situaciones distintas de la guerra. Debe recordarse, que algunas personalidades del mundo político y académico plantean objeciones a los roles de las FF.AA en casos de desastres, elecciones, etc.

- Formas de dependencia de las FF.AA respecto del nivel político
- Mecanismos para autorizar el ingreso de tropas extranjeras y para la salida de tropas propias
- Mecanismo estable para los nombramientos y retiros de los CCJJ, Altos Mandos, Oficiales y Personal de Planta, que evite su designación influenciada por la política contingente, determinando en quien o quienes aprueban los ascensos y retiro en qué grados.
- Conformación estructural, sistema de remuneraciones, salud, justicia y previsión, entre otras materias.
- FF.AA ante Estados de Excepción: rol, atribuciones y dependencia. Establecer los límites entre el actuar de las Fuerzas de Orden y las FF.AA y las excepciones a ello.
- Atribuciones y limitaciones derivadas de su condición de expresión monopólica de la fuerza del Estado. Por ejemplo: la no deliberancia (hay casos de países vecinos y de situaciones antiguas en Chile, marcados por declaraciones de tipo político provenientes de autoridades castrenses) y el respeto a su condición de jerarquizadas y obedientes.

Un deber constitucional del Estado, consiste en garantizar la Seguridad Nacional. La Seguridad Nacional es concebida actualmente en un sentido amplio que abarca en forma integral múltiples áreas de seguridad, entre las cuales la más visible es la seguridad externa y la seguridad interior. Teniendo las FF.AA un rol principal en esta materia y constituyendo la fuerza del Estado para cumplir con este mandato constitucional, aparece como indispensable que la Constitución regule cómo deben hacerlo. Es el pueblo (el Soberano) el que manifiesta a través del Constituyente, el rol y las condiciones y limitaciones al uso de la fuerza legítima del Estado. Debido a la misma condición de tener el monopolio de la fuerza, la dependencia (y en consecuencia la obediencia) de las FF.AA y Carabineros debe estar claramente determinada en el texto constitucional y no ser sujeto de un simple cambio de la ley respectiva.

Hay argumentos que señalan que las FF.AA: no son “un Poder del Estado” y en consecuencia, no deben estar en la Constitución. Debe señalarse que ésta incluye otros órganos que tampoco son un “Poder del Estado”, como el Banco Central o el Consejo Nacional de Televisión, que tienen un impacto directo menos significativo en la acción del Estado en una situación inmediata. Considerando que la Constitución abarca la conformación del aparato del Estado y todos los elementos con que cuenta para su normal funcionamiento, estabilidad y preservación, cuesta entender que la función de fuerza constituya una excepción y deba ser omitida.

La inclusión de las FF.AA. en la Constitución, como se aprecia en este estudio, no es una peculiaridad del Estado de Chile. Tampoco es una exclusividad de la actual Constitución, excepto por el hecho de constituir un capítulo especial. Por estos motivos, en forma resumida se estima que los argumentos para que las FF.AA sigan figurando en la Constitución son los siguientes:

- Por constituir el órgano de fuerza del estado. Una función estatal que en ocasiones puede tener una fuerte incidencia en la coexistencia de los ciudadanos y de éstos con el Estado,

requiere de regulaciones al más alto nivel y que por su vigencia en la Constitución tendrían mayor estabilidad y respaldo si su normativa emana de un precepto constitucional y posee altos quorum para ser modificada.

- Para asegurar su profesionalización, ya que una norma de este nivel obliga a su cumplimiento desde una perspectiva más estratégica y hace que su aplicación sea más notoria y fiscalizable.
- Para evitar toda forma de injerencia externa sobre su estructura y su planta, limitándola a los egresados de sus escuelas. Al constituir una norma de rango constitucional, es mucho menos probable que futuros proyectos de ley relativicen el principio de que las plantas institucionales no sean infiltradas desde organizaciones afines a sectores políticos y/o desde el extranjero.
- Porque se define “a quien” obedecen en caso en una crisis política extrema. Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las crisis recientes en Perú y Bolivia, en que la posición de las FF.AA resultó clave para influir en el resultado final. De igual forma, la historia de Chile consigna una serie de situaciones en las cuales las FF.AA o parte de ellas “optaron” respecto de a qué Poder del Estado ser leales, lo cual es un factor de inestabilidad.
- Para su estabilidad, ya que los quorum requeridos para modificar la Constitución hacen menos probables modificaciones que respondan a coyunturas puntuales. Resulta evidente, que una norma legal que requiera de simple mayoría para su promulgación, modificación o eliminación produce un efecto de impredecibilidad respecto de la vigencia de normas institucionales de trascendencia.

Maximiliano Larraechea Loeser