



Máster en relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo

Títol: DIRECCIÓN Y CONTROL POLÍTICO DE
LAS INSTITUCIONES ARMADAS EN CHILE
2005-2018: ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS
PARA EL FUTURO

Autor: Ricardo Montero Allende

Tutor: Rafael Grasa Hernández

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament (MURISD).

Curs 2018/19

Universitat Autònoma de Barcelona

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2017/18



Reconocimiento-Compartir Igual 4.0 Internacional

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, Rafael.Grasa@uab.cat.

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament. Els treballs es publiquen en les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en las tres lenguas del máster, catalán, castellano y inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english

RESUMEN

Este trabajo identifica algunas causas de la insuficiente dirección y control político de las instituciones armadas chilenas durante el periodo 2005-2018. El análisis considera la interacción civil-militar desde una doble perspectiva: la eficacia del poder político y el nivel de autonomía de las instituciones. Se concluye que las causas de la insuficiente dirección y control son principalmente: la escasa atención política por la materia, la baja preparación de los actores políticos en temas de seguridad y defensa, las deficiencias orgánicas del aparato público y el ejercicio de una autonomía ilegítima por parte de las instituciones armadas.

PALABRAS CLAVE

Dirección y control político, autonomía ilegítima, instituciones armadas, policía, fuerzas armadas, seguridad, defensa, relaciones cívico-militares, Chile.

ABSTRACT

This paper identifies a number of causes of the lack of political control and strategic direction of the Chilean Armed Forces from 2005 to 2018. This analysis takes a double perspective on civil-military interaction: the effectiveness of political power and the autonomy of the Armed Forces. The conclusion reached is that the main causes of this lack of political control and strategic direction are: scarce political interest in the topic, poor preparation of political actors in security and defense, organic deficiencies of the state apparatus, and the illegitimate autonomy exercised by the Armed Forces.

KEY WORDS

Political control and strategic direction, illegitimate autonomy, Armed Forces, police, security, defense, civil-military relations, Chile.



**MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES INTERNACIONALES,
SEGURIDAD Y DESARROLLO**

**DIRECCIÓN Y CONTROL POLÍTICO DE LAS INSTITUCIONES ARMADAS
EN CHILE 2005-2018: ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS PARA EL
FUTURO**

RICARDO MONTERO ALLENDE

Tutor:

RARAEL GRASA HERNÁNDEZ

Julio, 2019

Declaro, con mi firma al pie, que el presente trabajo es original y que no contiene plagios o usos indebidos de otras fuentes y acepto las consecuencias que podría tener contravenir el presente compromiso.

Sumario

Introducción	2
1 Fuerza estatal y el contexto latinoamericano	5
2 Seguridad y defensa en Chile.....	8
2.1 Periodo 1990-2005	8
2.2 Periodo 2005-2018	9
2.3 Delitos e irregularidades (2005-2018).....	12
3 Valoración y análisis crítico del período de estudio.....	14
3.1 Eficacia de la dirección y control político.....	15
3.1.1 Priorización política	15
3.1.2 Preparación de civiles	16
3.1.3 Estructuras orgánicas e institucionales de dirección control	17
3.2 Autonomía de las instituciones armadas.....	19
3.2.1 Probidad, transparencia y rendición de cuentas	20
3.2.2 Incorporación de mujeres a las instituciones armadas	21
3.2.3 Término de la carrera en las instituciones armadas.....	22
3.3 Análisis de procesos particulares	22
3.3.1 Ciclo presupuestario.....	23
3.3.2 Pedagogía de la seguridad y defensa	24
3.3.3 Narrativa del sector	26
4 Conclusiones.....	28
5 Recomendaciones	30
5.1 Lineamientos políticos.....	30
5.2 Reformas orgánicas e institucionales	31
5.3 Aspectos particulares	31
Bibliografía	33

Introducción

Una de las responsabilidades fundamentales del poder político es la dirección y el control del ejercicio de la fuerza estatal. El objetivo de esta fuerza es velar por los derechos y la protección de toda la población, constituyéndose en la base para el desarrollo social y la construcción de paz (Grasa, 2007). En este sentido, Oro (2010) sostiene que “[l]a fuerza es indispensable para la supervivencia del Estado en la arena de la política internacional (...) Asimismo la fuerza pública es indispensable para mantener el orden interno” (p.27). Subordinadas al poder civil democráticamente electo, los órganos legalmente competentes para ejercer la fuerza son las instituciones armadas.

Es responsabilidad del gobernante y de sus colaboradores, ejercer la dirección de dichas instituciones. Esta dirección debe proyectarse a largo plazo, establecer objetivos específicos de relevancia social y definir los medios necesarios para conseguirlos. Pero, además, el gobernante debe controlar a las instituciones armadas, entendiendo por ello aquel dominio, ejecutado a través del mando, que garantice la preponderancia necesaria del poder civil. Así bien, la dirección y el control son términos complementarios y dependientes, parte de un proceso constante, dinámico y en permanente evolución. Lamentablemente, tanto en Latinoamérica como en Chile persiste un déficit particularmente relevante en el direccionamiento y control de las instituciones armadas (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007).

Por otro lado, es evidente que todo órgano estatal requiere de la autonomía necesaria para cumplir de la mejor forma su misión específica. Sin perjuicio de lo anterior, dicha autonomía es ilegítima cuando va más allá del mandato legal expreso, contraviene las directrices políticas o provoca privilegios injustificados. En el caso de las instituciones armadas, una autonomía ilegítima es, como veremos, especialmente riesgosa.

Los desafíos que presenta el ejercicio de la fuerza estatal son permanentes para todos los países y han representado un reto central para América Latina. Chile, por su parte, ha sido un referente regional en materia de solidez institucional y subordinación de sus policías y fuerzas armadas al poder civil. Con todo, el diagnóstico sobre la supremacía efectiva del poder político sobre las instituciones armadas ha demostrado no ser tan auspicioso como se creía (Atria, 2009; Pion-Berlin y Martínez, 2017; Flisfisch y Robledo, 2012). Es así como, en el contexto de una insuficiente dirección y control político y una autonomía

ilegítima por parte de las instituciones armadas, durante los últimos años se descubrieron diversos delitos, multimillonarios fraudes, actos de indisciplinas y graves faltas a la probidad.

La interacción entre civiles y militares ha sido examinada desde diferentes perspectivas: (a) desde una mirada focalizada en el control civil, los grados de autonomía y la rendición de cuentas (Dammert, 2019; Grasa, 2019); (b) desde un enfoque centrado en el contexto social y la evolución de la interacción entre el Estado, las fuerzas armadas y la sociedad (Von Clausewitz, 1976; Agüero 2003); (c) desde una aproximación algo más amplia, evaluando el control civil, las prerrogativas militares, la eficacia y eficiencia en la gestión del gobierno y la conducta militar (Flisfisch y Robledo, 2012: 33); y (d) desde una perspectiva holística, analizando el poder militar, el marco normativo, las instituciones de la defensa, el conocimiento del sector, los grados de convergencia y la efectividad estratégica (Pion-Berlin y Martínez, 2017: 33).

Considerando las perspectivas enunciadas, el presente trabajo persigue dos objetivos: identificar algunas de las causas de la insuficiente dirección y control político de las instituciones armadas chilenas, durante el período 2005-2018; y, proponer algunas recomendaciones que permitan afrontar las deficiencias identificadas. Para cumplir dichos objetivos se examinará la bibliografía en la materia, la evolución del marco normativo y la cobertura de medios de comunicación, para, posteriormente, valorar y analizar dicha información de manera crítica. Se considerará la interacción civil-militar desde una doble perspectiva: la eficacia del poder político, por un lado; y, el nivel de autonomía de las instituciones, por otro. En el contexto de esta dinámica se analizan tres procesos particulares: el ciclo presupuestario, la pedagogía en seguridad y defensa y la construcción de la narrativa del sector.

En cuanto a los procesos particulares seleccionados, estos evidencian algunas de las deficiencias en la dirección y control político sobre las instituciones armadas. El ciclo presupuestario ha sido reconocido como una de las falencias más evidentes del sistema y no ha podido ser subsanada de manera integral (Atria 2009; Contreras 2010; Agüero y Fuentes, 2009; Flisfisch y Robledo, 2012; Pion-Berlin y Martínez, 2017). Por su parte, los desafíos pedagógicos y la narrativa del sector son temáticas poco consideradas dentro de los análisis de la interacción entre civiles y militares y parece importante profundizar en ellas.

En Chile las instituciones armadas son seis, organizadas bajo el alero de tres ministerios. Las instituciones reguladas por la Constitución Política de la República (CPR, art. 101), se dividen entre las policías, es decir, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones (PDI), que dependen del Ministerio de Interior y Seguridad Pública; y las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Por otro lado, regulada legalmente (Ley N° 2859, 1979), y bajo dependencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se encuentra Gendarmería¹. Por compartir la misma naturaleza, y sin perjuicio de las consideraciones generales aplicables a las seis instituciones, el presente artículo se focalizará en Carabineros (policía militarizada) y las Fuerzas Armadas.

El presente texto se estructura en cinco secciones: la primera, trata sobre la relevancia de la fuerza estatal en el contexto regional latinoamericano; la segunda, expone las principales reformas en materia de seguridad y defensa; y, los principales delitos, actos de indisciplina y faltas a la probidad ocurridos durante el período de análisis; la tercera, realiza una valoración y análisis crítico del período, desde una doble perspectiva: la del poder político y la de las instituciones armadas, además de analizar, en el marco de esa interacción, tres procesos particulares: el presupuestario, el pedagógico y la construcción de la narrativa; luego, la cuarta sección entrega algunas conclusiones generales respecto a las causas de la insuficiente dirección y control político de las instituciones armadas chilena; y, finalmente, la quinta propone recomendaciones en tres ejes: lineamientos políticos; reformas orgánicas y en aspectos particulares.

El período de análisis va desde las importantes reformas constitucionales realizadas el año 2005 (por su relevancia social, política y legal), hasta el año 2018. Las falencias que se identifican durante dicho período de tiempo, junto a sus respectivas propuestas, pretender ser útiles para alimentar un debate más profundo sobre la materia y orientar a los líderes políticos y de las instituciones armadas a trabajar en posibles soluciones.

¹ Sin perjuicio de que los elementos examinados, las conclusiones y las recomendaciones les puedan ser aplicados, en el contexto del presente análisis, Gendarmería no será considerada de forma prioritaria, por presentar particularidades propias, al ejercer la fuerza estatal de forma más restringida, principalmente en los establecimientos penitenciarios.

1 Fuerza estatal y el contexto latinoamericano

Tras la profesionalización del uso de la fuerza² y la consolidación del Estado moderno, la experiencia histórica parece demostrar con consistencia que su gobernanza estatal monopolizada es la respuesta más efectiva para su administración social (Weber, 1919; Tilly, 2006). En este sentido, es la ciudadanía la que a través del ejercicio democrático le entrega la legitimidad de su uso al gobernante, el marco jurídico el que señala sus atribuciones y los derechos humanos los que la limitan. Así, la legítima fuerza estatal tiene como objetivo final la seguridad de la población, el desarrollo social y la construcción de paz, por lo que la fuerza del aparato público ejercida con objetivos distintos a aquellos deja de ser justa. Además, el poder civil legítimo no puede desatenderse de ella, el gobernante que por negligencia o complicidad prescinde de su correcta dirección y control, delega la administración de la fuerza en otros actores, sean estos público, privados o delictuales (Oro, 2010: 64-65). Y es que la fuerza nunca desaparece de la sociedad, solo varía quiénes la administran, los objetivos que se persiguen, su legitimidad y en qué intensidad es aplicada.

En América Latina el ejercicio de la fuerza estatal es un tema complejo y de máxima relevancia. No es la región más pobre, pero sí la más desigual; es una región sin guerras, pero no es una región en paz; por el contrario, es una de las regiones más violentas del mundo (Grasa, 2016: 51; UNODC, 2019). La mayoría de los latinoamericanos sienten inseguridad, no están empoderados y reciben una protección estatal baja o inexistente (ONU, 2009). La extrema desigualdad, la impunidad y la exacerbada violencia aumentan la vulnerabilidad de los más excluidos, limitan el desarrollo, erosionan la paz social y socavan la dignidad humana (PNUD, 2016; Calderón, 2012). En este contexto, existen, a lo menos, tres factores interrelacionados que han condicionado las relaciones entre políticos, miembros de las instituciones armadas y la sociedad en América Latina.

El primer factor son los numerosos golpes de Estado que detonaron las brutales dictaduras militares, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado. En el marco de la guerra fría y bajo la narrativa de la doctrina de la seguridad nacional, los gobiernos ilegítimos de la región establecieron de forma sistemática la tortura, asesinatos y las

² Entendiendo por fuerza “el uso disciplinado de la violencia.” (Oro, 2010: 26).

desapariciones masivas como parte de sus políticas³. Estos macabros eventos marcaron la historia de las sociedades que los padecieron y condicionaron sus relaciones con las instituciones armadas (Huntington, 1991; Agüero, 2003: 255-256). Una vez retornada en forma generalizada la democracia al continente, los países que desarrollaron institucionalidades más fuertes han logrado controlar de mejor forma sus policías y fuerzas armadas (Pion-Berlin y Martínez, 2017), sin embargo, en prácticamente todos ellos aún persisten resabios culturales y privilegios injustificados propios de sus antiguos regímenes autoritarios, intentando coexistir con democracias frágiles que buscan adaptarse a los desafíos sociales del siglo XXI.

Un segundo factor relevante es la deficiente dirección y control político del sector. Aparentar formalmente control no es lo mismo que ejercerlo, tal como controlar no implica necesariamente dirigir. Un buque atracado en puerto podría aparentar control y estar abandonado, o incluso estar bajo absoluto control de su capitán, incumpliendo su objetivo natural de desplazarse navegando por el mar. El desafío del capitán consiste en fijar un destino específico, establecer los medios que se utilizarán para alcanzarlo y ejercer durante todo el desplazamiento el control sobre la tripulación que, bajo sus órdenes, opera el buque. En efecto, mantener a los miembros de instituciones armadas “en los cuarteles”, no significa necesariamente que estén bajo un control efectivo ni una dirección clara.

En este contexto, la dirección y control político de las instituciones armadas en América Latina históricamente no ha sido prioritario, no es parte de la planificación estatal de largo plazo, representa un desafío pendiente y genera una tensión constante (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007). A pesar de que el primer responsable por la seguridad y la defensa debe ser la autoridad civil, a través de la conducción política de las instituciones armadas (Atria, 2009: 37), en muchos casos los actores políticos no han sido capaces de ejercer la dirección y el control debido al desconocimiento civil del sector, la falta de preparación

³ En ocasiones coordinados entre ellos, como con la llamada “Operación Cóndor” o “Plan Cóndor”, ejecutada como una herramienta represiva de las dictaduras latinoamericanas, principalmente entre Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, en colaboración con los organismos de inteligencia de los Estados Unidos, durante las décadas de 1970 y 1980. Su objetivo era perseguir y eliminar a sus opositores; sus víctimas han sido calculadas en decenas de miles.

e involucramiento en la materia, la poca injerencia en la planificación estratégica institucional y la falta de control en la ejecución presupuestaria. En el caso Latinoamericano, “los esfuerzos de construir capacidades de dirección política-civil en el sector de la defensa en países democráticos han sido débiles” (Agüero y Fuentes 2006: 16).

Análogamente, la orgánica institucional no ha logrado ser funcional al control civil. Por ejemplo “los ministerios de Defensa, aunque estén bajo la dirección civil, son tradicionalmente ámbitos escindidos –al menos parcialmente— del resto de la administración del Estado” (Grasa 2017: 7). En esta línea, uno de los principales errores de del poder político en América Latina ha sido focalizarse en tratar de controlar a las instituciones armadas como un fin en sí mismo, perdiendo de vista la relevancia de influenciar la trayectoria de la entidad (Weber, 1919: 8). Una dirección política clara puede ser la mejor herramienta para garantizar un control efectivo.

Un tercer factor relevante que caracteriza a América Latina son los excesivos niveles de autonomía de sus instituciones armadas (Grasa, 2019: 165-166). Ellas son constitutivas del aparato público y de la sociedad, pero muchas veces su organización y conducta interna las transforman en verdaderas subculturas. Respecto al corporativismo propio que las caracteriza, Huntington (1957) señala que sus miembros:

[C]omparten un sentido de unidad orgánica y conciencia de si mismo, como grupo aparte de otros que no lo son. Este sentido colectivo tiene sus orígenes en la prolongada disciplina y adiestramiento necesario para lograr la competencia profesional, el lazo del trabajo común y el compartir la misma responsabilidad social. (p.23)

En el caso latinoamericano, este sentido de unidad orgánica apartado de la sociedad se consolida a través particularidades exclusivas de dicho grupo, distintas de las del resto de la población, como, por ejemplo: complejos habitacionales y educacionales independientes, salud y previsión propias, sistema de justicia militar, clubes sociales y lugares de vacaciones exclusivos, clases sociales establecidas por rangos y escalafones, entre otras características. Estas particularidades y privilegios potencian un corporativismo exacerbado que, si transgrede el marco normativo, contraviene los

direcciónamientos políticos o provoca privilegios injustificados, puede propiciar una autonomía ilegítima por parte de las instituciones armadas.

2 Seguridad y defensa en Chile

Para comprender correctamente el periodo 2005-2018 en Chile es necesario, previamente, hacer una breve referencia al periodo inmediatamente anterior, el cual abarca el fin de la dictadura y la transición a la democracia.

Periodo 1990-2005

Durante 17 años (1973-1990), el pueblo chileno fue víctima de una brutal dictadura militar liderada por el general Augusto Pinochet⁴. El dictador fue depuesto por un plebiscito en 1988, entregando el poder en 1990 al presidente democráticamente electo Patricio Aylwin. Sin embargo, gracias a las normas previstas en la Constitución redactada en dictadura y aprobada mediante un plebiscito fraudulento en 1980⁵, Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta el año 1998, senador vitalicio hasta el 2002 y con estatus de expresidente hasta su muerte el 2006. La normativa impuesta por la Constitución, la presencia activa de Pinochet en el ámbito político y social del país, la negativa de los legisladores de derecha herederos del legado del régimen dictatorial ha aprobar reformas democratizadoras y el actuar deliberante de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas provocaron una lenta transición, particularmente en lo que respecta a la obediencia y subordinación de las instituciones armadas al poder civil. (Agüero, 2003).

Otro factor condicionante en la interacción política, militar y social fue el pausado pero constante avance en materia de derechos humanos. El proceso de investigación, verdad, justicia y reparación se basó en el trabajo y las conclusiones de la comisión Rettig del año 1991 (“Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación”) y particularmente

⁴ Agüero (2003) plantea una particularidad del régimen dictatorial chileno: la participación conjunta entre militares y la élite social, además de técnicos y economistas civiles. El autor califica la interacción como esencial para la efectividad del régimen (p.256-257).

⁵ El proceso eleccionario no contó con los elementos mínimos de legalidad, independencia, libertad y transparencia necesarios para calificar el acto plebiscitario como democrático y legítimo (Biblioteca del Congreso, 2019).

de las comisión Valech I (“Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura”) y Valech II (“Informe y Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas en la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura”) del año 2004, sobre los crímenes cometidos durante la dictadura militar (INDH, 2019). A la fecha, todavía existen procesos judiciales pendientes.

Este breve bosquejo del periodo 1990-2005, permite apreciar que dicha época se caracterizó por un cuadro social y político extremadamente complejo de dirigir para las fuerzas democráticas que habían returnedo al poder. Estas dificultades provocaron una conducción política frecuentemente pragmática que conllevo, en ocasiones, a soportar privilegios injustificados de las instituciones armadas en pos de una estabilidad social que se pudiera proyectarse en el largo plazo, sin arriesgar las reformas democratizadoras que se estaban implementando o la amenaza de una nueva intervención militar.

Periodo 2005-2018

Las reformas constitucionales del 2005 dan inicio al periodo de análisis de fondo, durante el cual ocurrieron diversos hitos de relevancia legal, política y social que influyeron en el sistema de seguridad y defensa chileno y en la subordinación de las instituciones armadas al poder democrático.

En materia política y legal, se realizaron una serie de importantes reformas que ayudaron a encauzar las relaciones entre autoridades civiles y líderes militares. El principal hito en materia fueron las reformas constitucionales del año 2005 (Ley N° 20050), modificaciones que restablecieron los elementos mínimos necesarios para la efectiva supremacía democrática civil sobre las instituciones armadas (Pion-Berlin y Martínez, 2017: 151-152). El texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución (CPR, art. 64, inc. 5), entre otras modificaciones legales, terminó con los senadores designados (incluidos excomandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y exdirectores generales de Carabineros), con los senadores vitalicios y con la atribución del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) de autoconvocarse a través de dos de sus miembros, facultad que quedó radicada exclusivamente en el presidente de la república. Además, el nuevo texto devolvió íntegramente al control civil la facultad para decretar los estados de excepción constitucional, redujo los plazos para su ejecución y le restituyó al presidente la facultad

de llamar a retiro –informando previamente al la Cámara de Diputados y al Senado— a los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y al director general de Carabineros (CPR, art. 104, inc. 2). Se modificó también la función de las Fuerzas Armadas de ser “garantes de la institucionalidad” y se les encomendó dicha responsabilidad de manera conjunta a todos los órganos del Estado (CPR, art. 6).

Finalmente, se modifica el art. 8 de la CPR, explicitándose en el texto constitucional el principio de probidad y publicidad en el ejercicio de la función pública, añadiendo que “sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto” de los actos y resoluciones de los todos órganos del estatales, incluyendo como parte de ellos, por cierto, a todos los que forman parte del sistema de seguridad y defensa. En definitiva, es posible sostener que solo a partir de dichas modificaciones legales se materializaron los principios de obediencia y no deliberación por parte de las instituciones armadas chilenas antes el poder civil democráticamente electo (Contreras y Salazar, 2018: 8).

Las reformas fueron complementadas por la Ley N° 20424 del año 2010, que instituyó el nuevo estatuto orgánico del ministerio de Defensa Nacional y por la Ley N° 20502 del 2011, que creó el Ministerio de Interior y Seguridad Pública (sucesor legal del Ministerio de Interior), la subsecretaría de Prevención del Delito y trasladó la dependencia de las policías desde Defensa a Interior. Estas modificaciones legales (después de años de discusión) consolidaron la separación de roles entre seguridad interior y defensa. Las materias de seguridad interior como responsabilidad exclusiva de Carabineros y la PDI, quienes “[c]onstituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”. Por su parte, la defensa es responsabilidad de las Fuerzas Armadas, las que “[e]xisten para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional” (CPR, art. 101)⁶.

⁶ En términos generales, las únicas excepciones legales en que las fuerzas armadas realizan regularmente tareas de seguridad son la Armada en el territorio marítimo, puertos y playas; la Fuerza Aérea, en el territorio aéreo y los aeropuertos; sumado a las labores de orden público que realizan las fuerzas armadas con motivo de los actos electorales y plebiscitarios establecido en la CPR art. 18.

Respecto al Libro de la Defensa Nacional⁷, continuando con las ediciones de los años 1997 y 2002, y en el contexto de las citadas reformas, el año 2010 se publica una nueva versión que renovó la visión del sector ajustándola a la nueva realidad constitucional, legal y nacional (Ministerio de Defensa, 2010). En la misma línea, a fines del 2017, y al alero de la ley sobre “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” (Ley N° 20500, 2011), se publicó la última edición del libro, actualizando su contenido, incorporando explícitamente el concepto de seguridad humana y la planificación por capacidades, potenciando la relevancia de temas como las nuevas normativas de probidad y transparencia, mitigación del cambio climático, ciberdefensa, derechos humanos, diversidad sexual, políticas de género, personas con capacidades diferentes y pueblos originarios, entre otros. En definitiva, el último libro intenta aproximarse a la defensa desde una visión más moderna (Ministerio de Defensa, 2017).

Otro hito relevante para el período, relacionado directamente con la dirección y el control de las instituciones, fue la utilización del estado de excepción constitucional, aquel que, en situaciones excepcionales, limita “los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas” (CPR, art. 39-45). Desde el retorno de la democracia en el año 1990 esta herramienta constitucional no había sido utilizada sino hasta el 28 de febrero de 2010, fecha en la que fue accionada mediante el decreto 152 del mismo año, para dar respuesta a los devastadores efectos del terremoto y posterior tsunami que afectó la zona centro sur del país. Este tipo de decreto (estado de catástrofe, en caso de calamidad pública), requiere el nombramiento por parte del presidente de un jefe de la Defensa Nacional, quien asume el control de la zona afectada. Ese día las fuerzas armadas volvieron a salir a la calle, subordinadas al poder democrático civil, para ayudar y resguardar a la población afectada. Luego, como muestra de la evolución de la relación entre las autoridades políticas y las instituciones armadas, entre el 2010 y el 2018, el estado de

⁷ Un libro de la defensa nacional o “Libro Blanco de Defensa es un documento de política clave en que se expone el concepto de defensa del Gobierno. Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva de mediano plazo” (OEA, 2002).

excepción constitucional fue utilizado otras 16 veces (Ley Chile, 2019a), gozando de un amplio respaldo de la opinión publica y la población en general (CEP, 2010; CEP, 2019).⁸

En materia de incorporación de la mujer a las instituciones armadas también existieron avances. Desde el libro blanco del año 2002 se venia trabajando en principios generales que reconocieran la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Este criterio se mantuvo en las ediciones 2010 y 2017. En concordancia con dichos lineamientos, en el año 2009 Chile fue el primer país latinoamericano en lanzar un Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 sobre “Mujer, Paz, y Seguridad” del Consejo de Seguridad de la ONU⁹. El 2015 fue publicada su segunda versión (Gobierno de Chile, 2015). Según la última edición del libro de la defensa nacional (2017): “las mujeres representaron el 14,4% del personal de las Fuerzas Armadas, considerando oficiales, Cuadro Permanente, Gente de Mar, empleados civiles de planta y soldados conscriptos. La distribución de mujeres por rama es la siguiente: Ejército, 14,9%; Armada, 11%; y Fuerza Aérea, 18,2%” (p.193).

Delitos e irregularidades (2005-2018)

Sin embargo, a pesar de todos los avances expuestos en diferentes materias, el Estado de Chile vive actualmente una crisis respecto a la dirección y control de sus instituciones armadas. La dirección es predominantemente responsabilidad del poder ejecutivos (en el contexto de un presidencialismo reforzado). El control, por su parte, además del ejecutivo, es de responsabilidad conjunta con otras reparticiones públicas: el Congreso Nacional

⁸ En su encuesta 2010 el Centro de Estudios Pùblicos (CEP) midió el apoyo a las instituciones armadas post terremoto, todas ellas, salvo la Armada (por la responsabilidad en los errores cometidos en la evacuación por riesgo de tsunami), muestran una alta aprobación ciudadana. Por su parte, la opinión pública y las autoridades políticas de las zonas afectadas han sido consistente en respaldar la participación de fuerzas armadas en respuesta a desastres en el marco de los estados de excepción constitucional.

⁹ Dicha resolución “estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza” (ONU Mujeres, 2019).

(especialmente a través de las comisiones de seguridad y defensa de ambas cámaras), la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia.

Lamentablemente, durante el periodo de análisis la dirección no fue ejercida correctamente y los controles no fueron suficientes ni efectivos. Así bien, en los últimos años se hicieron públicos diversos actos de corrupción, delitos, irregularidades y multimillonarias estafas que dejaron en evidencia las deficiencias del sistema.

Los dos casos más graves son, por un lado, el de Carabineros, conocido popularmente como pacogate (CIPER, 2019a) y, por el otro, el del Ejército, conocido popularmente como milicogate (CIPER, 2019b). En ambos se investigan complejas redes de corrupción maquinadas al interior de dichas instituciones, cuyo objeto fue esencialmente la sustracción ilegal de cuantiosas sumas de dinero público. A esto se agregan diversas irregularidades relacionadas a la compra fraudulenta de pasajes al extranjero con recursos fiscales (arista judicial “empresas de turismo”¹⁰) y el mal uso y malversación de gastos reservados¹¹ por parte de comandantes en jefe. También se detectaron irregularidades en uno de los sistemas exclusivos de las instituciones armadas, el de previsión social, gestionado por la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA)¹² y la caja

¹⁰ Miembros del Ejército coludidos con empresas de turismo, compraban pasajes por valores elevados, con cargo a dineros públicos, para luego solicitar la modificación del itinerario (por ejemplo, para vacaciones privadas que muchas veces incluían a sus familiares) o solicitaban rembosos para beneficio particular.

¹¹ La Ley N° 19.863 del 2003, en su art. 2, define los gastos reservados como: “aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto”. Son aprobados anualmente por ley y son rendido de forma genérica y secreta directamente al Contralor. Las entidades que disponen de dichos gastos son: la presidencia de la república, el ministerio del Interior, el ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Fronteras y Límites, el ministerio de Defensa, la subsecretaría de Fuerzas Armadas, la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), las tres ramas de las Fuerzas Armadas, Carabineros y la PDI.

¹² Administra el sistema de salud y previsión social de Carabineros, policía de investigaciones y gendarmería.

de previsión de la defensa nacional (CAPREDENA)¹³. En ambos casos se revelaron asignaciones irregulares de millonarias pensiones, dudosos criterios para sus reliquidaciones, reincorporaciones laborales irregulares, y beneficios institucionales a favor de violadores de los derechos humanos durante la dictadura (CIPER, 2017), lo que ha provocó investigaciones tanto judiciales, como de la Contraloría y el Congreso (Cámara de Diputados, 2016).

A los delitos, irregularidades y abusos en el uso de recursos fiscales se sumaron graves hechos de indisciplina. Así, por ejemplo, en el caso de Carabineros, cabe mencionar la llamada “Operación Huracán” (2017), en la que se manipularon y fabricaron pruebas para intentar incriminar a un grupo de comuneros mapuches en actos terroristas (CIPER, 2019c) o esconder los verdaderos hechos ocurridos el año 2018, en el operativo policial que terminó con la muerte de otro comunero, Camilo Catrillanca, al interior de una comunidad Mapuche (CIPER, 2019d).

Las características en común de todas las ilegalidades descritas residen en que, fueron cometidas de forma orgánica, involucrando a diversos niveles de la jerarquía institucional e incluyeron a sus más altos mandos. Como consecuencia, durante el año 2018 gran parte de los generales de Carabineros y el Ejército fueron pasados a retiro por motivos relacionados directa o indirectamente a temas de corrupción, ilícitos, responsabilidad de mando o indisciplina grave. Todos los casos expuestos siguen bajo investigación, incluyendo dentro de los investigados y procesados a comandantes en jefe del Ejército, directores generales de Carabineros, coroneles y otros altos rangos institucionales.¹⁴

3 Valoración y análisis crítico del período de estudio

Los graves delitos, multimillonarias estafas y actos de corrupción e indisciplinas han demostrado que los avances en materia de seguridad y defensa son relevantes, pero no suficientes. Todas las actividades ilícitas y abusivas cometidas son gravísimas, deben ser investigadas y sancionadas. Pero estos son síntomas y no la enfermedad. La enfermedad

¹³ Administra el sistema de previsión del Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Chile.

¹⁴ A la fecha del cierre de este artículo, cada día se conocen nuevos antecedentes, se suman nuevos ilícitos, aumentan las irregularidades, los montos defraudados y se van sumando nuevos involucrados.

se encuentra en la insuficiente dirección y control político, por un lado, y, por otro, en la autonomía ilegítima (aquella que va más allá del mandato legal expreso, contraviene las directrices políticas o provoca privilegios injustificados) de las instituciones armadas. Estos dos factores están íntimamente relacionados. En efecto, a menor capacidad de ejercer la dirección y el control político, mayor es el riesgo de autonomía ilegítima por parte de las instituciones armadas. Bajo la misma lógica, a mayor capacidad de ejercer dirección y control, menos es el riesgo de autonomía ilegítima. Esta interacción es eminentemente política (no burocrática), pues lo que en definitiva está en juego es la distribución de cuotas de poder (Denney y Valters, 2015: 35-36).

A continuación, se analizará el periodo 2005-2018 considerando la interacción civil-militar desde una doble perspectiva, por un aparte, la eficacia del poder político para ejercer la dirección y control; y el nivel de autonomía ejercido por las instituciones armadas, por otro. En el contexto de la citada interacción se describirán, además, tres procesos particulares: el ciclo presupuestario, la pedagogía en seguridad y defensa y la construcción de la narrativa del sector.

Eficacia de la dirección y control político

Con posterioridad a la dictadura, el foco del poder político estuvo en someter formalmente a las instituciones armadas al poder civil (Flisfisch y Robledo, 2012: 57). Con todo, tras conseguirse el año 2005 la formalización legal de la obediencia, subordinación y no deliberación de las instituciones armadas, no se avanzó lo suficiente en materia de dirección ni se logró ejercer de manera integral el control sobre estas. Al respecto, existen al menos tres factores que pueden ayudar a entender estas deficiencias: la baja priorización política que se le ha entregado a la dirección y el control; la débil preparación de políticos y funcionarios públicos civiles en materias de seguridad y defensa; y las deficiencias existentes en las estructuras orgánicas e institucionales.

3.1.1 Priorización política

Si bien existen diagnósticos compartidos entre los principales partidos políticos respecto a la necesidad de diversas modificaciones en el sector de seguridad y defensa, estas no se han materializado en reformas concretas. Como ejemplos de problemas que han sido ya

largamente identificados y que no han sido subsanados, principalmente por falta de priorización política, podemos señalar, entre otros: el sistema de financiamiento de las policías y fuerzas armadas; el déficit en transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones; la reformar orgánica de la Oficina Nacional de Emergencias; la reformar a la justicia militar y su código; la reforma a la Agencia Nacional de Inteligencia. En efecto, fueron necesarios graves escándalos, robos y delitos para que el poder político comenzara, de forma reactiva, a intentar priorizar el tema y mejorar las herramientas de dirección y control. La experiencia comparada ha demostrado que el soporte y la priorización político en materias de seguridad y defensa, especialmente en cuanto a sus reformas pendientes, es fundamental (Denney y Valters, 2015: 35-37). Con todo, si las reformas no son llevadas oportunamente a cabo, es altamente probable que las instituciones armadas continúen deficitarias en el cumplimiento de sus objetivos constitucionales y que irregularidades como las sucedidas durante los últimos años se repitan.

3.1.2 Preparación de civiles

En Chile -y en América Latina en general- son escasos los políticos y funcionarios públicos civiles de carrera que se preparan e involucran técnicamente en temas de seguridad, y son todavía menos los que lo hacen en materias de defensa (Pion-Berlin y Trinkunas, 2007; Agüero y Fuentes 2009: 16; Pion-Berlin y Martínez, 2017: 31). Así bien, en términos generales, la centroderecha política, cuando ha gobernado (2010-2014/2018-2022), ha optado por entregar los temas más técnicos a uniformados en retiro (incluyéndolos en cargos políticos de primera línea, como subsecretarías) y adherir –por ahora de forma moderada, si se compara con otros países de la región— a políticas de mano dura, populismo penal y securitización de respuestas¹⁵. Por su parte, a la centroizquierda le ha costado tomar postura en temas de seguridad y defensa. Producto de la dictadura, mantiene en general, dificultades para relacionarse con normalidad con las instituciones armadas y proponer lineamientos políticos claros en seguridad y defensa. Finalmente, respecto a los funcionarios públicos civiles de carrera sucede algo similar,

¹⁵ Como por ejemplo: utilizar el número de detenidos como indicador de éxito en el combate a la delincuencia, el intento por entregar nuevas tareas a militares en materia de seguridad interior, la securitización del tema de migración, entre otras.

pues, son pocos los especialistas en políticas públicas de seguridad y defensa (Agüero y Fuentes 2006), lo que provoca que muchas veces terminan sucumbiendo ante los policías y militares en retiro recontratados por los ministerios respectivos.

3.1.3 Estructuras orgánicas e institucionales de dirección control

En distintos niveles de la administración pública se requieren reformas orgánicas e institucionales que faciliten la gobernanza del sistema de seguridad y defensa. A continuación, se analizará el Ministerio de Interior; el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto; el Consejo de Seguridad Nacional; y la institucionalidad militarizada de Carabineros.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Está compuesto por tres subsecretarías: la de Interior, la de Prevención del Delito y la de Desarrollo Regional y Administrativo; bajo su responsabilidad están también ambas policías, la Agencia Nacional de Inteligencia, la Oficina Nacional de Emergencias y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). Además, ejerce importantes roles políticos. En el caso chileno, el ministro de Interior y seguridad pública

subroga

—con título de vicepresidente— al presidente de la república en caso de “impedimento temporal, sea por enfermedad o ausencia del territorio u otro grave motivo”, en su calidad de primero en el orden de precedencia legal entre los ministros de Estado (CPR, art. 29). Por el mismo motivo de precedencia, tradicionalmente el ministro del Interior realiza la coordinación política cotidiana de los restantes ministerios (sin mandato legal expreso). Aunque en principio esta múltiple función pareció razonable, —responsabilizarlo por la seguridad, prevención del delito y subordinar las policías al más alto nivel político— ha terminado siendo un arma de doble filo, dado que con frecuencia se mezclan temas de contingencia política con otros de orden público que requieren miradas más bien de largo plazo. Además, por el importante rol político que desempeña el ministro del Interior y las diversas tareas que esto conlleva, en la práctica la subordinación funcional de las policías termina dependiendo de forma cotidiana del subsecretario de Interior (equivalente a un viceministro). Esta situación distorsiona las atribuciones legales expresas de cada autoridad y las relaciones jerárquicas con otros miembros del gabinete (como ministros y subsecretarios), lo que, en definitiva, entorpece el trabajo en materias de seguridad.

Ministerio de Defensa y Estado Mayor Conjunto. La cartera de Estado está compuesta por las subsecretarías de Defensa (responsable por la política de defensa del ministerio), la subsecretaría Para las Fuerzas Armadas (responsable de asuntos administrativos y de gestión), las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto (EMCO). La división administrativa, ocurrida el año 2010, en dos subsecretarías, ha significado un avance en la conducción de la defensa, pero faltan todavía herramientas más efectivas para avanzar en el direccionamiento militar. El caso que resulta más evidente es el de EMCO, organismo responsable del “trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas” (Ley N° 20424, art. 25). Además, es asesor estratégico en los casos que se decrete estados de excepción constitucional, guerra externa o crisis internacional, situaciones en las cuales el presidente de la república le entrega la conducción estratégica de los medios de la defensa. La deficiencia del sistema radica en que quien preside el EMCO es un general de menor rango que los comandantes en jefe de las respectivas ramas a los cuales debe coordinar. Aunque hasta ahora esta dinámica ha resultado funcional para la coordinación en materia de estados de excepción constitucional por desastres naturales, operaciones de paz y ejercicios conjuntos y combinados, es difícil imaginar una coordinación efectiva del EMCO en situación de guerra externa y crisis internacional, o avanzar en la integración conjunta e interoperabilidad de las fuerzas armadas, si quien debe liderar dichas tareas detenta un rango inferior que los jefes de las instituciones que debe coordinar. Entregarle nuevas atribuciones al EMCO puede ayudar a una mejorar la interacción entre las ramas y, con su ayuda, lograr una mejor dirección y control político.

Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Presidido por el jefe de Estado es el “encargado de asesorar al presidente en las materias vinculadas a la seguridad nacional”. El consejo lo integran los presidentes del Senado, la Cámara de Diputados y la Corte Suprema, el contralor general de la república, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el general director de Carabineros (CPR, art. 106-107). Este consejo cuenta con características particulares, resabio bastante representativo de las distorsiones legales en las relaciones político-militares que se produjeron con posterioridad a la dictadura, pues es un órgano que no considera en su composición a los ministros responsables por las instituciones armadas (Interior y Defensa), no entrega atribuciones nuevas al presidente y no se ha reunido con periodicidad durante la última década. En pocas

palabras, se trata de un órgano mal constituido y obsoleto, que no justifica el rango constitucional que detenta y que viene siendo cuestionado hace bastante tiempo (Agüero, 2003: 267; Atria, 2009: 38).

Institucionalidad militarizada de Carabineros. Esta característica fue establecida en su fundación en 1927 y se le reconoce expresamente en el art. 1 de su Ley Orgánica Constitucional (LOC N° 18961, 1990), que la califica como “una Institución policial técnica y de carácter militar”. Carabineros es la cara visible del Estado en materia de seguridad doméstica pues detenta y regularmente ejerce la fuerza ante la población. Por ello, no resulta lógico que esta interacción se realice en códigos militares, que precisamente están pensados para imponer la fuerza en su acción, no para interactuar cotidianamente con civiles, prevenir delitos o mantener el orden en situaciones sociales cotidianas. La militarización institucional se ve reflejada en su formación, uniformes, grados, su forma de desenvolverse y, en definitiva, en su cultura organizacional. Más aun, de manera consistente con una formación militar aplicada a la seguridad interior, con frecuencia Carabineros ejerce la fuerza de forma evidentemente abusiva, como, por ejemplo, en protestas sociales y manifestaciones (Dammert, 2019). Por todas estas razones, es necesario avanzar en la desmilitarización de Carabineros, potenciando un trabajo de mayor interacción con las personas (Grasa, 2019: 173-175), con foco en la prevención del delito y el orden público. Este cambio institucional puede ayudar a mejorar su dirección y control político, democratizando su actuar y modificando positivamente el código bajo el cual se relaciona la institución con la sociedad, pasando de militara a netamente policial.

Autonomía de las instituciones armadas

Las transformaciones en las relaciones entre políticos, militares y la población en general son una construcción cultural e institucional de largo plazo, que requiere el trabajo conjunto de todos los actores. Al respecto, Agüero (2003) establece un criterio clarificador al señalar que los “[c]ambios en la dimensión civil-militar no pueden ir más lejos que lo que avanza la sociedad en conjunto” (p.268). En el mismo sentido, las instituciones armadas no pueden estar mucho más atrás en las transformaciones que experimenta la sociedad.

La autonomía es una característica propia de cualquier repartición pública y es necesaria para su correcto desempeño. Por defecto, sin adecuados grados de autonomía, el órgano estatal pierde dinamismo y proactividad, lo que limita gravemente la posibilidad de cumplir adecuadamente con su fin público. Por exceso, en todos aquellos casos en que el órgano público va más allá de las atribuciones que le concede la ley, se contraviene los lineamientos políticos de su superior jerárquico y/o surgen privilegios injustificados, la autonomía se torna en ilegítima. Este ha sido el caso de las instituciones armadas chilenas. En efecto, con posterioridad a la dictadura cívico-militar, las instituciones militares se recogieron “a los cuarteles”, acentuando su hermetismo y limitando su interacción con otros componentes regulares de la sociedad. Justamente, durante el periodo de análisis, la falta de direccionamiento y control, sumado a la citada autonomía ilegítima, las transformó en cajas negras institucionales exentas de la aplicación práctica de los principios y normas generales de la administración de un estado democrático. La autonomía ilegítima se ha caracterizado por la falta de integración regular al aparato estatal y por los sistemas evidentemente privilegiados que poseen los miembros de dichas instituciones en materia de protección social (salud, previsión, reincorporaciones a las instituciones luego del retiro, etc.), comparados con el resto de la sociedad chilena.

En este contexto, existen una serie de temas pendientes que se podrían revisar y mejorar, los que ayudarían a un cambio cultural de las instituciones armadas y a su mejor integración tanto al aparato público en particular como a la sociedad en general. A continuación, se analizarán tres ejemplos: las deficiencias en materia de probidad, transparencia y rendición de cuentas; la incorporación de la mujer a las instituciones y el término de la carrera de los funcionarios de instituciones armadas.

3.1.4 Probidad, transparencia y rendición de cuentas

La labor de las instituciones armadas es vital para el Estado, pero la particularidad de la responsabilidad social que se les confía no tiene porqué conllevar privilegios injustificados o discrecionalidades especiales. Por el contrario, como parte constitutiva del aparato estatal, su actuar debe limitarse exclusivamente a las competencias establecidas por ley y a las directrices que determine el poder político democrático. Así bien, las policías y las fuerzas armadas deben cumplir con los principios generales de probidad, transparencia y rendición de cuentas (CPR, art. 8).

La probidad es un requisito esencial en todas las actuaciones de la gestión pública (CPR, art. 6), por lo que es indispensable que los ilícitos cometidos por los miembros de las instituciones armadas sean investigados íntegramente, juzgados por los tribunales y que los responsables sean sancionados. Respecto a la transparencia, esta debe ser siempre la norma general. Es entendible que el secreto en el funcionamiento de las instituciones armadas en ciertos ámbitos es absolutamente necesario, pero debe ejercerse dentro del marco legal, es decir, el secreto “es siempre una materia de derecho estricto y, en consecuencia, requiere ser establecido mediante norma expresa, su interpretación debe ser restringida y no procede la analogía como mecanismo de integración de normas en caso de lagunas de secreto” (Contreras, 2010: 93). La excepción fundada no puede constituirse en una regla general. En cuanto a la rendición de cuentas, esta debe ser permanente, tanto ante el poder político como ante la población en general. La autoridad civil debe ejercer la dirección y el control sobre las instituciones armadas y exigir una mejora en la calidad de la información que estas entregan, tanto a los órganos de control (Ministerios, Congreso, Contraloría) como al público en general, sometiéndolas a los mismos estándares que rigen a toda la administración pública (Consejo para la Transparencia, 2018).

3.1.5 Incorporación de mujeres a las instituciones armadas

Aun considerando los avances, el porcentaje de mujeres en las instituciones armadas sigue siendo muy bajo (particularmente en las fuerzas armadas) y el proceso para acceder a los más altos cargos del escalafón no ha sido lo suficientemente rápido. En un país donde mujeres han ocupado varias de las más altas reparticiones públicas –presidenta de la república, ministras, presidenta del Senado y de la Cámara de Diputados, ministras de Corte Suprema¹⁶, es necesario incorporar a la brevedad a mujeres en los cargos superiores de las fuerzas armadas¹⁷, para que puedan incidir de forma directa en la conducción de las instituciones y en la toma de decisiones estratégicas (Gauché, 2017).

¹⁶ Sin perjuicio de lo expuesto, todavía existen cargo de máxima relevancia nacional que de manera injustificable nunca han sido ejercido por mujeres, por ejemplo: ministra del Interior o de Hacienda, presidenta del Banco Central o del Banco del Estado, entre varias otras jerarquías.

¹⁷ Carabineros cuenta desde hace algunos años con generalas dentro de sus filas.

No hay institución pública representativa de la sociedad si las mujeres no están incorporadas plenamente y en igualdad de condiciones. Por otro lado, tanto como un acto de justicia e integración social, es además una forma de abrir las instituciones armadas a la sociedad y hacerlas más representativas de país por el cual trabajan. En definitiva, no hay transformación cultural ni institucional sin la plena incorporación de las mujeres.

3.1.6 Término de la carrera en las instituciones armadas

Si bien son entendibles algunas diferencias respecto al término de la carrera de los funcionarios de las instituciones armadas por las particularidades de las funciones que desarrollan, con respecto a otros miembros del aparto público y de la sociedad, no son justificables ni entendibles irregularidades, faltas a la probidad, conflictos de intereses o abusos. Por ello, se requieren nuevas regulaciones al menos en materia de: pensiones, reincorporación de funcionarios en retiro y participación de éstos en política contingente.

Respecto a las pensiones, junto con la revisión que se está realizando para extender la carrera militar, se debe examinar y transparentar su funcionamiento en general, estudiar los criterios y los montos asignados, las duplicidades en los pagos, reliquidaciones y la forma en que se calculan todos ellos. En cuanto a las reincorporaciones posteriores al término de la carrera, se debería normar de mejor forma los criterios e inhabilidades para poder acceder a ellas. A todo evento, la reincorporación no puede provocar distorsiones en la orgánica interna, duplicidades en ingresos y, especialmente, no puede significar privilegios injustificados. En cuanto a la incorporación de militares en retiro a la política de primera línea, esto también debería ser regulado bajo condiciones y plazos prudenciales, para evitar conflictos de intereses, garantizando un equilibrio entre el fin de la carrera militar y el legítimo derecho de los retirados a participar activamente en política.

Análisis de procesos particulares

A continuación, se describirán brevemente tres procesos que pueden ayudar a evidenciar las deficiencias en materia de dirección y control que se provocan en la interacción entre el poder político y las instituciones armadas. Estos procesos son: el ciclo presupuestario, la pedagogía de la seguridad y defensa, y la construcción de la narrativa del sector. Las deficiencias en materia del ciclo presupuestario es un diagnóstico compartido tanto por gran parte del espectro político como por los especialistas en estos temas, pero las

modificaciones legales necesarias no se han podido concretar. La pedagogía de seguridad y defensa y la construcción de una narrativa para el sector son temas a los que, por el contrario, se les ha prestado poca atención y que deben ser considerados como procesos muy importantes. Como veremos a continuación, en los tres casos, los déficits en los procesos aumentan la autonomía de las instituciones armadas y, a la vez, disminuyen la capacidad política para dirigirlas y controlarlas.

3.1.7 Ciclo presupuestario

Delegar la administración del presupuesto es, necesariamente, entregar gran parte de la dirección y limitar la posibilidad de control. Al respecto Atria (2009) señala que “[e]n ninguna democracia occidental madura se concebiría un sistema de administración financiera de la defensa donde el ministerio del ramo no tenga un papel central” (p.39). Esto deja en evidencia que la democracia chilena todavía está en proceso de maduración, pues los ministerios de interior y defensa, como ha quedado demostrado durante los últimos años, no juegan ese papel en la administración financiera de sus instituciones dependientes. El tema del financiamiento es sin duda uno de los más discutidos y problemáticos desde el retorno a la democracia. Son varios los proyectos de ley que se han propuesto y debatidos durante todo el período y si bien existe un consenso de que se requiere una modificación urgente en la materia, éste no ha logrado traducirse en un acuerdo político que logre modificaciones legales que se traduzcan en mejoras sustantivas.

El problema presupuestario debe ser abordado desde una aproximación holística, considerando todo el ciclo y regularizando las excepcionalidades injustificadas que rigen los montos fiscales que se confían a las instituciones armadas. Esta regularización debe considerar las funciones propias de todo presupuesto –política-institucional, económica y gerencial—, ejecutando la dirección y manteniendo control en todas las etapas del ciclo –programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación— (Guzmán, Marcel y Sanginés, 2013). Actualmente los principales problemas están en la forma de financiamiento, el control del gasto y su evaluación. Las irregularidades y delitos más

notorios se han producido en: el sistema que regulaba la llamada ley del cobre¹⁸, que financió parte importante del presupuesto de las fuerzas armadas durante el período (Ministerio de Defensa, 2019); la discrecionalidad en el uso de los gastos reservados; la falta de control en la compra de armamento, sistemas, equipamiento y repuestos; y, las distorsiones y abusos en el sistema de pensiones.¹⁹ En definitivas falencias en todas las etapas del ciclo y en diversas partes del sistema presupuestario de las instituciones armadas.

Sin perjuicio de lo expuesto, no se debe perder de vista que toda reforma presupuestaria en un sector tan complejo como este debe considerar la responsabilidad estatal de garantizar los recursos necesarios para la seguridad y la defensa. Las inversiones en estas materias son lentas y requieren de estabilidad, pues muchos de los gastos que se realizan son parte de una planificación de largo plazo que comprometen altos montos. La falta de financiamiento a corto plazo puede provocar costos bastante más elevados a mediano y largo plazo o incluso la pérdida de toda la inversión. Es necesario un acuerdo político que garantice el presupuesto necesario para las fuerzas armadas como parte de una política de Estado, que cumpla con los principios de legalidad, probidad, transparencia y rendición de cuentas.

3.1.8 Pedagogía de la seguridad y defensa

Otra falencia grave del sistema de seguridad y defensa chileno es la bajísima oferta académica para formarse y capacitarse. Desde la perspectiva civil son muy limitadas las opciones para estudiar temas relacionados a la seguridad y la defensa y son muy pocas

¹⁸ La Ley N° 13196 (1958) regula un fondo de asignación específica para las fuerzas armadas, se financia con el 10% de las ventas estatales de cobre. Según su art. 5, esta tiene por “objeto adquirir y mantener los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las instituciones armadas” y “efectuar en el país las adquisiciones de los materiales y elementos a que se refiere el inciso anterior *[recién citado]* y solventar los gastos de mantención de dichos bienes”. Su particularidad es tal que la simple letra de la ley dejó de ser secreta recién el año 2016 mediante la Ley N° 20977.

¹⁹ A la fecha en que se escribe este artículo se están tramitando algunas reformas en la materia. Sin perjuicio de aquello, todavía no hay avances significativos en temas como compras militares, sistema de pensiones, fortalecimiento del control que ejercen las comisiones del sector en el congreso, entre otros.

las universidades o institutos superiores que ofrecen siquiera cursos en la temática, lo que es especialmente alarmante en programas de pregrado y postgrado universitarios relacionados a las ciencias políticas, relaciones internacionales, administración pública, derecho, sociología o afines. La preocupación por formar civiles en estas materias ha sido baja y los estímulos estatales, prácticamente inexistentes. Chile no cuenta con funcionarios civiles en la cantidad y el nivel de preparación necesaria para contrapesar de forma efectiva a los miembros o miembros en retiro de instituciones armadas que se desempeñan en el sector, impidiendo la generación de un círculo virtuoso de interacción entre ambos tipos de funcionarios. Para una dirección política real, un mayor control y la profesionalización civil en materias de seguridad y defensa, la creación de opciones académicas y de formación en el sector es fundamental.²⁰

A su vez, desde la perspectiva de las policías y fuerzas armadas, la educación está encapsulada en sus propias instituciones y dentro de su mismo círculo de influencia (su propia cultura organizacional). La injerencia civil en su planificación y mallas curriculares es bastante baja; por otro lado, la calidad y el contenido, particularmente de las instituciones de formación de policías, requiere ser mejorado de manera urgente (Dammert, 2019: 107-108). Son pocos los civiles externos a las instituciones los que dan clases regularmente en sus academias y centros de formación, y, a la vez, son pocos los profesores policías y militares que dan clases en universidades o institutos civiles. Es necesaria una mayor presencia civil en la formación de los integrantes de las instituciones armadas y es necesaria una mayor participación de dichos miembros en la formación de civiles. Un ejemplo de interacción entre civiles y militares en materia de defensa y en temas de seguridad es la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), dependiente del ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de Defensa, que permite una retroalimentación y desarrollo conjunto en torno a estas materias. La ANEPE debe potenciarse y aumentar la presencia de civiles como administrativos, docentes y alumnos. La interacción entre diversas culturas de la misma

²⁰ Es importante considerar que no existen soluciones mágicas, cualquier proceso educacional debe considerar un periodo de largo plazo, especialmente para que una masa crítica suficiente de civiles desarrolle las competencias necesarias en la materia.

sociedad y diversas perspectivas son un elemento que enriquece y potencia el proceso educativo.

3.1.9 Narrativa del sector

Este es otro factor de análisis que muchas veces es poco considerado o derechamente subestimado: la construcción de la narrativa del sector de seguridad y defensa. Comunicar correctamente una política pública es un elemento importante dentro de su ejecución, pero perder el control de la narrativa es perder el control de la política. La narrativa es una construcción ideológica que puede generar nuevas realidades (Cruz, 2016: 387; Dammert, 2019: 112), entrega contenido, transmite mensajes, genera límites y, eventualmente, puede securitizar temáticas y particularmente respuestas (Demurtas, 2016). Erróneamente, las comunicaciones institucionales se consideran como una herramienta independiente, pero en la realidad son parte constitutiva de la estrategia del sector. La narrativa le da un contexto y fundamento a la estrategia, justificándola a nivel estatal, institucional y social, a través de la validación que por medio de ella realiza la opinión pública. La confianza en las instituciones es parte de su percepción, por lo que Dammert (2006) advierte que “[e]l rol de la confianza ciudadana es evaluado como un elemento que puede inhibir el poder político impulsor de reformas evidentes o de un mayor control civil sobre las políticas de seguridad pública” (p.576).

Las policías y fuerzas armadas gozan de un alto grado de independencia en materia comunicacional, determinando líneas editoriales y estratégicas propias, repercutiendo directamente en la percepción ciudadana sobre su función. En un clima de baja credibilidad de las instituciones en general, de alta preocupación ciudadana por temas de seguridad y una pésima evaluación de la gestión de los gobiernos en la materia (CEP, 2019)²¹, la falta de una estrategia ministerial que proponga un relato claro y coordinado ha favorecido que las instituciones armadas construyan su propia narrativa. La percepción social de las instituciones se relaciona directamente con la validación pública que estas tienen. Esta construcción propia las ha disociado del aparato público, manteniendo

²¹ La información de la serie de encuestas CEP 2009-2018, evidencia que la evaluación más alta de las instituciones (en sentido amplio, no solo las instituciones armadas) fue el 2009, luego cae abruptamente el 2011, manteniéndose en niveles bajos hasta el 2018, último año del presente análisis.

indicadores altos de aprobación (considerando el contexto general y a pesar de los actos de corrupción), travistiéndose como entes diferentes al Estado. Esta disociación que comenzó a gestarse con posterioridad a la dictadura –época en que los temas de seguridad y defensa se confundía medularmente con el gobierno y el Estado— ha potenciado la autonomía y el corporativismo de las policías y las fuerzas armadas.

Como muestra de esta independencia, podemos citar algunos ejemplos. Si bien los temas criminales y policiales han sido recurrentes en los programas de televisión abierta de Chile²², estos se han acentuado en los últimos años, particularmente en intervenciones directas del trabajo policial. Carabineros ha sido parte de diversos programas de investigación y operativos de captura como “Alerta Máxima” (Chilevisión, 2013), “Bandas criminales, los más buscados...” (Canal 13, 2014); al igual que la PDI, con un programa que acompaña a los agentes en el control fronterizo de personas al ingresar al país, “El Cuerpo no miente” (Canal 13, 2018). Es plausible sostener que programas de televisión que exalten la labor de las policías (particularmente el ejercicio directo de fuerza), puede estigmatizar zonas y comunas del país donde se realizan las grabaciones, discriminar grupos específicos de personas y aumentar la percepción de inseguridad, junto con valorizar públicamente, de manera acrítica y por medio del espectáculo, la labor de las policías.

La interacción directa entre instituciones armadas y medios de comunicación puede producir efectos indeseados por el poder democrático, particularmente si no se enmarca en lineamientos claros de autoridad política, complementados con mecanismos de control. La información que maneja las instituciones armadas –incluso la cotidiana— puede ser muy sensible, y, por ello, muy apetecida por los medios (estos últimos, los principales constructores de la narrativa social).

Bajo esa misma autonomía, las instituciones gozan de independencia en diversos canales de comunicación, como el uso de sus activas redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook) y otros medios de comunicación como canales en YouTube o incluso, en el caso de Carabineros, una radio institucional: “Radio Carabineros” (frecuencia 98.1 FM,

²² Dentro de los ejemplos podemos encontrar: “Mea Culpa”, TVN, 1993; “Enigma”, TVN, 2001; “Bandas criminales, los más buscados”, Canal 13, 2004; “133 atrapados por la realidad”, Mega, 2000.

820 AM)²³. Todos estos canales de comunicación son herramientas útiles para el posicionamiento institucional, social y político. Si la dependencia y subordinación de las instituciones es efectiva, su política comunicacional y en definitiva su narrativa debería coordinarse con la de su respectivo ministerio.²⁴

Las estrategias comunicacionales en particular y la narrativa en general deben ser parte de la dirección y control del poder civil, estableciendo estrategias que se alineen con el interés de la sociedad y el Estado, evitando enfoques independientes desde cada institución. Es responsabilidad de los respectivos ministerios definir y dirigir las estrategias comunicacionales que moldean la narrativa de la política pública sectorial, controlando su ejecución. La narrativa es una construcción ideológica que puede servir como herramienta para los peores abusos, como las discriminadoras políticas de mano dura y el populismo penal; pero, también, puede ser una herramienta de pedagogía política para la concientización en los temas de uso de fuerza y su delimitación, para la defensa de los derechos humanos y en definitiva para rendición de cuentas y el control social.

4 Conclusiones

En Chile, durante el periodo 2005-2018, se llevaron a cabo importantes y positivas modificaciones en el sector de seguridad y defensa. Sin embargo, estos avances han demostrado no ser suficientes para garantizar una preponderancia efectiva del poder político sobre las instituciones armadas, lo que ha propiciado delitos, actos de indisciplina

²³ Disponible también en internet <https://nszprensa.wixsite.com/radio>

²⁴ Dos ejemplos anecdóticos y polémicos, pero que ilustran la activa estrategia comunicacional de Carabineros por mejorar su imagen institucional por distintas vías, sucedieron en el año 2018. El primero, en el contexto de una baja histórica en su aprobación, la institución propuso (replicando un modelo estadounidense), que un grupo de Carabineros se reúnen con ciudadanos para tomar café en las –para Chile bastante exclusivas— tiendas de la cadena Starbucks (La Tercera, 2018). Por las polémicas generadas el plan comunicacional no fue ejecutado. Como segundo ejemplo, el mismo año, en el marco desfile militar que se realiza todos los días 19 de septiembre (en el que tradicionalmente participa Carabineros), un grupo de uniformadas de la escuela de adiestramiento canino de Carabineros desfilo con tiernos cachorros de golden retriever en sus brazos. El hecho fue noticia en diversos medios nacionales e internacionales (BBC, 2018).

y faltas a la probidad por parte de sus miembros. Desde la perspectiva de la dirección y control político, éstos han sido insuficientes. Las causas se centran en la escasa atención política por la materia, la baja preparación de los actores políticos en temas de seguridad y defensa, las deficiencias orgánicas del aparato público y el ejercicio de una autonomía ilegítima por parte de las instituciones armadas. Respecto a dicha autonomía, esta es propiciada por falencias graves en materia de probidad, transparencia y rendición de cuentas, en el contexto de una deficiente integración de las policías y fuerzas armadas al aparato público. Las conductas de la autoridad civil y de las instituciones armadas están íntimamente relacionadas, en una interacción eminentemente política –pues lo que está en juego son cuotas de poder— a menor capacidad de ejercer la dirección y el control político, mayor es el riesgo de autonomía ilegítima por parte de las instituciones armadas; en cambio, a mayor capacidad de ejercer la dirección y el control, menos es el riesgo. Respecto a los tres procesos particulares que fueron analizados, estos evidenciaron que las deficiencias en el ejercicio del poder político pueden ser aprovechado por sus organismos dependientes de manera irregular y en su propio beneficio.

Para dar respuesta a las causas de las deficiencias identificadas, se debe priorizar políticamente el tema; potenciar la profesionalización de civiles, tanto políticos como funcionarios públicos de carrera, en estas materias; y perfeccionar las estructuras orgánicas e institucionales de control político. Además, es necesario regularizar a las instituciones armadas como parte esencial del aparato estatal; someterlas íntegramente al poder político; terminar con su autonomía ilegítima; eliminar los espacios vetados al control civil; aumentar las exigencias en transparencia y rendición de cuentas; acabar con los privilegios injustificados; y, como elemento de integración y justicia social, acelerar la plena incorporación de la mujer a dichas instituciones. En cuanto a los tres procesos particulares que fueron analizados, se requiere reformular de manera integral el ciclo presupuestario del sector, ejerciendo una preponderancia civil efectiva en todas sus etapas; aumentar la oferta educativa en temas de seguridad y defensa y estimular la interacción académica entre civiles y militares, en ambos casos tanto a nivel de profesores como de alumnos; y, se debe tomar control y construir una narrativa del sector, desde los ministerios de Interior y Defensa.

Si bien Chile es una democracia estable, sus policías y fuerzas armadas no han sido incorporadas plenamente al régimen democrático. La actual crisis de las instituciones armadas debe ser considerada como un llamado de atención a los actores políticos y ser

aprovechada como una oportunidad para lograr un acuerdo nacional en la materia, que permita realizar las reformas necesarias que se encuentran pendientes. Las políticas de seguridad y defensa deben ser producto de un amplio diálogo y consenso entre el poder político, los mandos de las instituciones armadas, el sector defensa y la población en general, que le entreguen la legitimidad, calidad, proyección a largo plazo y robustez necesaria para consolidarlas como políticas de Estado.

5 Recomendaciones

Respecto a las recomendaciones para mejorar, estas se dividen en: lineamientos políticos, reformas orgánicas e institucionales y algunas propuestas para los procesos que fueron analizados de forma particular.

Lineamientos políticos

- a. Provocar y potenciar el debate sobre la fuerza estatal y el rol de las instituciones armadas en la sociedad. Concientizar a líderes políticos, militares, la opinión pública y la sociedad en general sobre el carácter esencial de la dirección y control político de las instituciones armadas.
- b. Ejercer plenamente la dirección política (estableciendo objetivos específicos de relevancia social y definiendo los medios necesarios para conseguirlos) y el control político (dominando a través del mando y garantizando la preponderancia necesaria para ejecutar de forma efectiva la dirección sobre las instituciones armadas).
- c. Democratizar las instituciones armadas, entendiendo por ello su incorporación plena al aparato público, bajo los criterios de legalidad, probidad y transparencia que lo rigen. A todo evento, ninguna esfera de acción policial o militar puede ser secreta sin mediar control político civil.
- d. Potenciar los mecanismos de control político, administrativo y ciudadano de las instituciones armadas. Aumentar la transparencia y hacer efectiva, estimulada por el poder político, la rendición de cuentas por parte de las instituciones armadas.
- e. Implementar el enfoque de género. Todas las políticas y programas del sector de seguridad y defensa deben construirse e implementarse considerando la perspectiva de género, tomando en cuenta de manera especial la igualdad de

oportunidades y el respeto por la diversidad como un criterio institucional transversal.

Reformas orgánicas e institucionales

- a. Crear el “Ministerio de Seguridad Pública”, separando el máximo nivel de coordinación política (Ministerio de Interior) con las funciones regulares de seguridad, focalizada en orden público, temas investigativos, prevención del delito y emergencias.
- b. Eliminar el Consejo de Seguridad Nacional. En su defecto, quitarle el rango constitucional, integrar a los ministros responsables por la seguridad y la defensa y evaluar la pertinencia de las autoridades que lo integran.
- c. Desmilitarizar Carabineros. Restructurar la institución, focalizándola en tareas de prevención y orden público, con un fuerte foco en la interacción con la población.
- d. Entregar una cuarta estrella al jefe del Estado Mayor Conjunto, para equipararlo a los comandantes en jefe de las ramas. Profundizar la integración conjunta.
- e. Realizar una evaluación integral del sistema previsional de las fuerzas armadas y las instituciones que lo administran (DIPRECA y CAPREDENA) para proponer las reformas que sean necesarias. Aumentar de forma sustancial los controles administrativos y financieros civiles sobre dichos organismos.
- f. Estudiar y modificar los retiros de los miembros de policías y fuerzas armadas. Revisar los criterios y montos en la asignación de pensiones. Regular la reincorporación de las personas que vuelven a trabajar en las instituciones, evitando la duplicidad de sueldos y/o privilegios, especificando claramente los perfiles de cargo y justificando la pertinencia de las incorporaciones. Respecto a la participación en política, establecer una inhabilitación proporcional a los años en la institución, antes de poder asumir cargos políticos de primer orden (ministro, subsecretario, jefe de servicio y equivalentes) o cualquier cargo público de elección popular.

Aspectos particulares

- a. Regularizar el ciclo presupuestario de las instituciones armadas, adecuándolo a los criterios generales de la administración pública, garantizando los recursos necesarios. Potenciar las herramientas de control desde los respectivos ministerios

a sus instituciones dependientes; desde el congreso, particularmente desde sus respectivas comisiones; desde Contraloría, a través de un equipo especializado en materias de seguridad y defensa; e incentivar las herramientas de rendición de cuenta que entregan las leyes de probidad, transparencia y la de participación ciudadana.

- b. Incentivar la oferta académica en temas de seguridad y defensa. Estimular desde el Estado la creación de más cursos relacionados a estas materias, especialmente para civiles. Mejorar la formación de políticos (tanto del ejecutivo como del legislativo) y funcionarios públicos de carrera e impulsar la interacción académica entre el mundo civil y las instituciones armadas. Se deben incorporar más civiles —previo concurso público— dictando clases en instituciones armadas y más miembros de dichas instituciones dictando clases en universidades e institutos civiles. Incentivar durante la formación de uniformados la realización de cursos en universidades públicas. En el mismo sentido, es necesario realizar un trabajo conjunto de coordinación e integración académica entre los ministerios de Interior, Defensa, Educación y las instituciones pedagógicas de las policías, las fuerzas armadas y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- c. Diseñar una narrativa estratégica, a través de un plan de comunicaciones, que considere de forma integral las políticas públicas de seguridad y las políticas públicas de defensa. El plan comunicacional debe considerar a los menos una proyección de dos períodos de gobierno (ocho años plazo) y ser actualizado cada dos años. La coordinación y el seguimiento del plan deberá ser responsabilidad del equipo de comunicaciones del ministerio respectivo.

Bibliografía

Atria, R. (2009). Chile y su Defensa: transformaciones y desafíos. Santiago: ANEPE *Revista Política y Estrategia* (Nº 113).

Atria, R (2003). *Políticas de Defensa y elaboración de libros blancos: experiencias latinoamericanas*. Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales Comercio e Industria.

Agüero, F. (2003). 30 años después: la ciencia política y las relaciones fuerzas armadas, estado y sociedad. *Revista de ciencia política*. / volumen XXIII / Nº 2 / 2003 / 251-272.

Agüero, F. y Fuentes, C. (2009). *Influencias y Resistencias. Militares y Poder en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile y Catalonia Ediciones.

BBC 2018. Puppies steal spotlight at Chile military parade. *BBC news*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/av/world-latin-america-45597864/puppies-steal-spotlight-at-chile-military-parade> (consultado el 29.07.19).

Biblioteca del Congreso (2019). Plebiscito aprueba nueva Constitución Política. Valparaíso, Chile: *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado de: https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_elección?handle=10221.1/63186&periodo=1973-1990 (consultado el 29.07.19).

Flisfisch, A. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*. Santiago, Chile: PNUD.

Calderón G. (2012). Diez Tesis sobre el conflicto social en América Latina, *Revista Cepal*, Nº 107, 7-30.

Cámara de Diputados (2016). Informe de las comisiones especiales investigadoras unidas encargadas de analizar las eventuales irregularidades en el otorgamiento de pensiones en CAPREDENA y DIPRECA y las pensiones pagadas a funcionarios de Gendarmería. Valparaíso, Chile: *Cámara de Diputados*. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=33327&prmTIPO=INFORMECOMISIÓN> (consultado el 29.07.19).

CEP (2010). Estudio Nacional de Opinión Pública N°62, junio-julio 2010. Santiago, Chile: *Centro de Estudios Públicos*. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095248/EncuestaCEP_Jun-Jul2010.pdf (consultado el 29.07.19).

CEP (2019). Serie de encuestas CEP 2009-2018. Santiago Chile: *Centro de Estudios Públicos*. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/tax/port/all/taxport_20_194_1.html (consultado el 29.07.19).

CIPER (2017). El exorbitante gasto fiscal por jubilaciones de FF.AA.: \$3,8 billones entre 2011 y 2015. Santiago, Chile: *Centro de Investigación e Información Periodística*. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/2017/01/16/el-exorbitante-gasto-fiscal-por-jubilaciones-de-ff-aa-38-billones-entre-2011-y-2015/> (consultado el 29.07.19).

CIPER (2019a). Ejército. Santiago, Chile: *Centro de Investigación e Información Periodística*. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/tag/ejercito/> (consultado el 29.07.19).

CIPER (2019b). Carabineros. Santiago, Chile: *Centro de Investigación e Información Periodística*. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/tag/carabineros/> (consultado el 29.07.19).

CIPER (2019c). Operación huracán. Santiago, Chile: *Centro de Investigación e Información Periodística*. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/especiales/operacion-huracan/> (consultado el 29.07.19).

CIPER (2019d). Camilo Catrillanca. Santiago, Chile: *Centro de Investigación e Información Periodística*. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/tag/camilo-catrillanca/> (consultado el 29.07.19).

Consejo de Seguridad (2000). Resolución 1325. Nueva York, Estados Unidos: *Naciones Unidas*. Recuperado de: [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf) (consultado el 29.07.19).

Constitución Política de la República, Santiago, Chile, 1980. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (consultado el 29.07.19).

Contreras, P. (2010). Transparencia y leyes secretas en Chile. *Estudios Constitucionales*, Año 8, Nº 2, 2010, pp. 87 - 124.

Contreras, P. y Salazar, S. (2018). *Obedientes y no deliberantes: Fuerzas Armadas, autonomía, y control democrático en Chile*.

Consejo para la Transparencia (2018). *Nuevo trato en transparencia y acceso a la documentación de la información de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile*. Presentación del Consejo para la Transparencia ante la Comisión Especial Investigadora respecto de las irregularidades en contra del Ejército en procesos de adquisiciones. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/media/2019/01/oficio-CPLT-ministeriodefensa.pdf> (consultado el 29.07.19).

Dammert, L. (2016). *Confianza en la policía en Chile. Un arma de doble filo*. Dossiê: Segurança pública e reforma das polícias na América Latina, Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 575-594, out.-dez. 2016.

Dammert, L. (2019). ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Nueva época, Vol. 13 No. 44. julio – diciembre de 2019. pp. 89-120.

Demurtas, A. (2016). *Operacionalizar las teorías de la Securutización y de los Complejos de Seguridad Regional: una revisión crítica de la Escuela de Copenhague*.

Decreto 152. *Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en la región del Maule*, Santiago, Chile, 2010. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011399&buscar=decreto+152+de+2010> (consultado el 29.07.19).

Denney, L. y Valters, C. (2015). *Evidence Synthesis: Security Sector Reform and Organisational Capacity Bulding Rapid Evidence Assessment*. UKAID: Department for International Development.

Flisfisch, A. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un Índice para el Período 1990-2010*. Santiago: PNUD.

Gauché, X. (2017). Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno, *Revista de Derecho*, Vol. XXX No 2.

Gobierno de Chile (2015). Mujeres, Seguridad y Paz. Segundo plan de acción nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000. *The Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)*. Recuperado de: <https://gnwp.org/wp-content/uploads/segundo-plan-de-accion-nacional-1.pdf> (consultado el 29.07.19).

Gómez, O. (2015), “Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: Hacia una contribución global en seguridad humana”, *Regions & Cohesion/Regions y Cohesión/Régions et Cohésion*, 5(1), 26-53.

Grasa, R. (2007). Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Barcelona, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 76 p. 9-46.

Grasa, R. (2016), Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional, *Revista Nueva Sociedad* No. 263.

Grasa, R. (2019). Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril).

Guzmán, M., Marcel, M. y Sanginés, M. (2013). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Washington DC: BID.

Huntington, S. (1995 [1957]). *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Journal of Democracy, Vol.2. No.2.

INDH (2009). Violaciones masivas y Sistemáticas de Derechos Humanos en Chile, Informes de Violaciones Masivas. Santiago, Chile: *Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/168> (consultado el 29.07.19).

Janowitz, M. (1960). *The professional soldier: a social and political portrait*. New York: Free Press.

La Tercera (2018). Carabineros lanza inédita iniciativa para tomarse un café con la gente. Santiago, Chile: *La Tercera, Nacional*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/carabineros-lanza-inedita-iniciativa-tomarse-cafe-la-gente/304221/> (consultado el 29.07.19).

Ley N° 13196. *Reservada del Cobre*, Santiago, Chile, 1958.

Ley N° 2859. *Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile*, Santiago, Chile, 1979.

Ley N° 18948. *Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*, Santiago, Chile, 1990.

Ley N° 18961. *Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile*, Santiago, Chile, 1990.

Ley N° 20050. *Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*, Santiago, Chile, 2005.

Ley N° 20424. *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, Santiago, Chile, 2010.

Ley N° 20500. *Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Santiago, Chile, 2011.

Ley N° 20502. *Crea el Ministerio de Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales*, Santiago, Chile, 2011.

Ley N° 20977. *Exige la Publicación de la Ley N°. 13.196, Reservada del Cobre*, Santiago, Chile, 2016.

Ley Chile (2019a). Excepción Constitucional. Valparaíso, Chile: *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Excep ci%C3%B3n+Constitucional> (consultado el 29.07.19).

Ley Chile (2019b). Buscador de Leyes. Valparaíso, Chile: *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Consulta/homebasico> (consultado el 29.07.19).

Martínez, R. (2007). *Los mandos de las Fuerzas Armadas españolas del siglo XXI*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ministerio de Defensa (2010). Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. Santiago, Chile: *Subsecretaría para las Fuerzas Armadas*. Recuperado de: <https://www.ssffaa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010/> (consultado el 29.07.19).

Ministerio de Defensa (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Chile: Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf> (consultado el 29.07.19).

Ministerio de Defensa (2019). Ley Reservada del Cobre. Santiago, Chile, Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de: <https://www.defensa.cl/temas-de-contenido/ley-reservada-del-cobre/> (consultado el 29.07.19).

Ministry of Defense (2018). *Global Strategic Trends: The future starts today (sixth edition)*. United Kingdom: Guidance, UK Government. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends> (consultado el 29.07.19).

Montero, R. (2018): Seguridad, Defensa y DD.HH. [columna de opinión]. Santiago, Chile: *The Clinic online*. Recuperado de: <https://www.theclinic.cl/2018/09/05/columna-de-ricardo-montero-allende-seguridad-defensa-y-dd-hh/> (consultado el 29.07.19).

OEA (2002). Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrina nacionales de defensa. Washington D.C., Estados Unidos: *Organización de Estados Americanos, Consejo permanente*. Recuperado de: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp> (consultado el 29.07.19).

OEA (2013) El Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos. Washington D.C., Estados Unidos: *Organización de Estados Americanos*.

Recuperado de: <https://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf> (consultada el 29.07.19).

ONU (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*. Naciones Unidas.

ONU (2012). *Resolución 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Asamblea General.

ONU (2013). *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana*, Informe del Secretario General.

ONU, (2019). Consejo de Seguridad, Nueva York, Estados Unidos: *ONU Mujeres*. Recuperado de: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/major-resolutions/security-council> (consultado el 29.07.19).

Oro, L. (2010). *Max Weber: la política y los políticos. Una lectura desde la periferia*. Santiago, Chile: Ril Editores.

Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2007). *Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America*. Latin American Research Review, Vol. 42, No. 3.

Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017). *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civic-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

PNUD (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe.

Rojas, F. (2012). *Seguridad Humana: Nuevos enfoques*. Santiago, Chile: FLACSO.

UNODC (2019). Global Study on Homicide. Vienna, Austria: *United Nations Office on Drug and Crime*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html> (consultado el 29.07.19).

Von Clausewitz, C. (1976). *On War*. Princeton: Princeton University Press.

Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, 1-26.

Weber, M. (2012 [1919]). *El político y el científico*. Buenos Aires: Agebe.