

LA LEY 20.424 Y LA ORGANIZACIÓN DE LA DEFENSA: UNA APUESTA CON LÍMITES

Mladen Yopo H.¹

myopo@yahoo.es

Programa Política Global e Innovación, Universidad SEK-Chile.

Este artículo analiza la Ley N° 20.424 que crea una nueva organización de la Defensa en Chile. Se argumenta que esta Ley no consideró: la Constitución, que otorga una cierta autonomía y roles ampliados a las FFAA.; las subculturas institucionales conservadoras-misionales; las carencias profesionales, legales y logísticas para un adecuado manejo civil de la defensa; y la visión/opción de que defensa no sea un *no problema* permitiendo mayores recursos continuos para las FFAA. Si se añaden problemas como los DD.HH., la corrupción y la falta de un marco global que de sentido sistémico a la política de Defensa (*Estrategia Nacional de Seguridad Democrática*), ha significado que la modernización sectorial, como esta Ley, no cumplan con el objetivo originario previsto.

Palabras clave: *Ministerio de Defensa, fuerzas armadas, legislación, autonomía.*

LAW 20.424 AND THE ORGANIZATION OF DEFENSE: A LIMITED BET

This article analyzes Law No. 20,424 that creates a new Defense organization in Chile. It is argued that this Law did not consider: the Constitution, which grants a certain autonomy and expanded roles to the Armed Forces; conservative-missional institutional subcultures; the professional, legal and logistical deficiencies for an adequate civil defense management; and the vision / option that defense is not a problem allowing greater continuous resources for the Armed Forces. If problems such as human rights, corruption and the lack of a global framework that gives a systemic sense to Defense policy (*National Strategy for Democratic Security*) are added, it has meant that sectoral modernization, such as this Law, does not comply with the original intended.

Keywords: *Ministry of Defense, armed forces, legislation, autonomy.*

¹ Periodista y Profesor (c) Historia y Geografía de la Universidad Católica, Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leiden-Holanda. Profesor y Director de varias escuelas universitarias, ex Subdirector de la ANEPE y actual investigador del Programa Política Global e Innovación de la Universidad SEK-Chile.

Introducción

En Chile el control civil de la Defensa sigue limitado por grandes márgenes de autonomía de las fuerzas armadas (FFAA.) y la ampliación de sus funciones con la securitización del Estado y la seguridad ampliada; al final un conjunto de factores inhiben el desarrollo de un sistema de control civil que corresponda a un Estado democrático de derecho propiamente tal.

Primero, está la Constitución que establece los marcos (condiciones y atribuciones) para la organización de la defensa nacional y de leyes como la 20.424 (Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional -MINDEF). Pese a las numerosas reformas introducidas por los siete gobiernos electos desde 1990, Chile aún no tiene una carta democrática y un marco que refleje estándares que le correspondan.

Un segundo factor es la cultura estratégica como reflejo de las relaciones de poder y el condicionamiento que impone a las FFAA. como monopolizador de las armas, con un sentido misional conservador. En este relato se ancla la defensa corporativa de las ramas.

Tercero, está el rol que Chile decide jugar en el mundo de acuerdo a su estatura político-estratégica en la seguridad internacional,² más allá de la lógica amenazante-bélica inicial y luego disuasiva que le impuso la formación del Estado-Nación.

Por último, está el hecho de asumir los cambios en el escenario internacional por la globalización, la revolución científico-tecnológica y las nuevas ecuaciones de poder tras el fin de la Guerra Fría, hechos que han redundado en más incertidumbres, mayores exigencia a la paz y seguridad internacional y la necesidad de un nuevo paradigma de seguridad (Sánchez, 2020), desde una perspectiva sumatoria y no de una que readeque la política y la organización de la defensa a estas complejidades y dinámicas desde una mirada democrática.

Todas estas variables han provocado que las modernizaciones de la Defensa, como la Ley N° 20.424, o siguen las inercias provenientes del siglo XX y/o encuentran límites en su desarrollo en términos democráticos más allá de las capacidades adquiridas por las FFAA.

La pregunta que surge entonces es: ¿cómo tener una Defensa adecuada con FFAA. limitadas por el Estado democrático de derecho sin exponer su poder, su espíritu de cuerpo o su eficacia-eficiencia? Lograr una síntesis entre límite y autonomía desde la perspectiva democrática pasa por una deconstrucción y reconstrucción de

² Entendemos la “estatura político-estratégica” de un país como el grado de influencia/acción que un Estado posee en el ámbito internacional, producto de un mayor y más armónico desarrollo de su “poder nacional”, así como de su voluntad y habilidad para emplear ese activo en la promoción y defensa de sus intereses. Es la imagen/poder internacional que proyecta un país.

los parámetros legales de la Defensa partiendo por la Constitución y una *Estrategia Nacional de Seguridad Democrática* que refleje consensos, sinergias del Estado y evaluaciones multidimensionales complejas y desemboquen en políticas sectoriales interconectadas. Este artículo, por lo mismo, analizará algunos de estos corsés y sus consecuencias.

1. La Constitución como marco estratégico

Los estados modernos requieren de un *poder nacional*³ y, en particular, de un aparato de defensa con la suficiente solidez, amplitud y flexibilidad para proporcionar seguridad ante los desafíos y amenazas externas y, de esta forma, ayudar a consagrar los intereses permanentes del Estado (objetivos nacionales)⁴. Sin embargo, para la democracia y su capacidad para enfrentar desafíos multidimensionales no da lo mismo cualquier política u organización de la Defensa.

En este sentido, el tema de la organización en Defensa, en particular la Ley N° 20.424, no puede ser visto y analizado sólo desde la particularidad del sector o de los contenidos de la Ley misma al estar insertos en un paradigma societal mayor.

Lo primero que condiciona la organización en la Defensa y la aplicación de la Ley N° 20.424 es la vigencia de artículos de la Constitución de 1980 (Cumplido, 2003) que consolidan un *poder de seguridad* de una “democracia protegida/autoritaria”. Así ésta definió a las FFAA. como garantes de la institucionalidad y con la atribución de representar opinión frente a situaciones que a su juicio atentaran gravemente en contra de las bases de la misma o pudieran comprometer la seguridad nacional (Cumplido, 1990) en vista a “garantizar” la unidad del país y anular las crisis. Con este sentido legal y a pesar de las reformas, las FFAA. no sólo han tenido gran éxito en mantener sus prerrogativas constitucionales sino también de conservar su autonomía en varios temas que le permiten generar doctrina y lineamientos institucionales sin la concurrencia del MINDEF (Ejecutivo). El Artículo 1°, por ejemplo, dice que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”, una noción de amenaza ambigua que amplía el rango del “enemigo” al ámbito interno y al uso de la fuerza militar; es decir, extiende el rol de las FFAA. hacia ámbitos propiamente civiles (Varas, 2020b). En este contexto, el concepto de *seguridad nacional* no es sólo uno destinado a proteger la integridad de un Estado, sino muy especialmente a defender los valores esenciales que conforman supuestamente el alma o tradición nacional, ya que sin ellos la identidad misma se destruiría (Fuentes, 1992).

³ El *poder nacional* debe entenderse como la suma de todas las fortalezas de una nación que le permiten establecer y operacionalizar su estrategia de desarrollo en pos de los objetivos nacionales.

⁴ Como objetivos de la Defensa Nacional esenciales se establecen los siguientes: conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado; mantener su integridad territorial; generar las condiciones de seguridad necesarias para hacer frente a las amenazas externas.

Parte de esta ampliación del rol de las FFAA. se sustenta en la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, concepción militar del Estado y que sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los sesenta en Latinoamérica, y que tuvo como objetivo enfrentar al bloque soviético y sus aliados internos en el contexto de la Guerra Fría (partidos y organizaciones de izquierda y los movimientos sociales), con golpes de Estado y represión. Este planteamiento ideológico-político fundado en EE.UU. a fines de los 40’s tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que consideraron como factores subversivos la mayor parte de los problemas sociales (los criminalizaron) y la militarización del concepto de seguridad con gran impacto en toda la sociedad al securitizar la política. Las FFAA. chilenas conocieron esta ideología en la Escuela de las Américas de Estados Unidos (hasta el 2017 habían pasado más de 7 mil militares chilenos)⁵ y hoy lo hacen amalgamada en otras teorías en el complejo de la Universidad de la Defensa en Washington y otras escuelas de defensa en el mundo en base a la securitización de la realidad (conflictos asimétricos, ciberseguridad, terrorismo, seguridad internacional, etc.).

Posterior a los golpes de Estado y la violación a los DD.HH. tras la ola democratizadora en la región (fines de los 80’s) esta doctrina evolucionó hacia los lineamientos generales de la política de Defensa Nacional. El enemigo interno se reemplazó por nuevas amenazas (seguridad ampliada), lo que en cierta medida determinó el “retorno” de las FFAA. a su labor clásica. Y aunque se reconocía el hecho de que las posibilidades de conflicto con otros países eran cada vez más improbables, por ejemplo, la doctrina del Ejército (pero también de las otras ramas), continuó dando gran importancia a la anarquía del sistema internacional, lo que obligaba a introducir modificaciones a las estructuras y funciones de las FFAA. (el *Plan Alcázar* de Pinochet en 1992 y que ha guiado la modernización de la Defensa hasta ahora es un ejemplo de ello).

Precisamente en este contexto legal/conceptual que provee la Constitución a las FFAA. y en el marco de la securitización del orden interno, el Presidente Piñera en su primera entrevista a BBC Mundo⁶ tras el masivo estallido social del 18 de octubre de 2019 y tras decir que “estamos en guerra contra un enemigo poderoso” y pedir a los chilenos unirnos “en esta batalla que no podemos perder”, justificó el uso de las FFAA. con el objetivo de mantener el orden interno⁷. Dijo: “Hemos sido atacados por grupos muy organizados, muy violentos; “Es deber de usar esas

⁵ "Chile, segundo país latinoamericano que más militares envía a la Escuela de las Américas". www.radio.uchile.cl, 29/10/2017.

⁶ Protestas en Chile, Entrevista a Sebastián Piñera: 'Estamos dispuesto a conversarlo todo, incluyendo una reforma Constitucional'" www.bbc.com, 10/11/2019.

⁷ El concepto orden institucional tampoco es definido taxativamente por la Constitución ni la ley. La doctrina jurídica coincide en que es difuso, amplio e impreciso, más allá de alcances que le han dado algunos órganos del Estado a su reducida expresión de orden público. *El Tribunal Constitucional pone límites al concepto de “orden público” en la anulación de los laudos arbitrales*" www.hayderecho.expansion.com, 7/7/2020.

herramientas (FFAA.) cuando el orden público y la seguridad de nuestra gente no están protegidos”.

Sin embargo y como lo expreso el ex Subsecretario de las FFAA. Gabriel Gaspar (2020) crear fórmulas jurídicas híbridas (Ley de Inteligencia, Antibarricadas y otras) o pensar que las FFAA. pueden resolver las deficiencias de cualquier agencia del Estado, o suponer que sus medios pueden aplicarse a todo nuevo desafío es un gran y peligroso equívoco. Hablando de la ley que involucra a las FFAA. en el cuidado de la infraestructura crítica, por ejemplo, Gaspar dice que:

“Generaría dos situaciones sumamente riesgosas: por un lado, mandaría a las FFAA. a tareas sin dejar en claro cuáles serían las reglas de enfrentamiento que deberían seguir. Junto a ello, se corre el alto riesgo de provocar choques y roces de población civil con efectivos de las FFAA. Todo ello, sin la declaración de un estado de emergencia constitucional” (Gaspar, 2020: sp).

La reforma constitucional de 2005 fue un avance relevante en la limitación de la autonomía y poder político militar, la “re profesionalización” de las FFAA. y en la fijación de nuevas políticas en esta materias, entre otros, al eliminar a los ex comandantes en jefe de las FFAA. como senadores y la función de éstas de garantes de la institucionalidad (pero no en la Ley Orgánica Constitucional - LOC); al terminar con la inamovilidad de los Comandantes en Jefe (CJ) de las FFAA. y del Director General de Carabineros; determinar que el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) no puede autoconvocarse y declarar su función como de asesoría y prohibirles hacer presente sus observaciones a órganos públicos; para declarar el estado de asamblea (en caso de guerra externa), el Presidente de la República necesitará el acuerdo del Senado, no el del COSENA; las FFAA., a través del COSENA, ya no tendrán injerencia en la conformación del Tribunal Constitucional (Varas, 2020b).

Además de las reformas constitucionales del 2005 y de la promulgación posterior de leyes como la Ley N° 20.968 en 2016 (que modificó la Ley N° 20.447) y que tipifica el delito de tortura y modifica las competencias de la Justicia Militar, otro gran paso fue dado con la aprobación de la Ley N° 20.424 que moderniza el MINDEF, la única reforma sustancial registrada desde los años 40 con las excepción de la creación del Estado Mayor de la Defensa en 1942 y la incorporación de las Subsecretarías de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile en 1976 y luego el retorno de ellas al ministerio del Interior en el 2011 (Varas, 2020).

La Ley N° 20.424, enviada al Congreso el 2 de septiembre de 2005 y promulgada cinco años después (2 de febrero de 2010), tuvo como ideas fuerza la de “fortalecer la autoridad presidencial (situó la Conducción Superior de la Defensa en el Presidente) y la autoridad ministerial en la gestión de los procesos de gobierno”, dando más control civil subjetivo y objetivo de la defensa de acuerdo a las categorías de Samuel Huntington (Dyszal, 2011), para que la nueva organización ministerial pudiese

satisfacer dos objetivos básicos: “actualizar la normativa orgánica y fijar una estructura que sea capaz de llevar a cabo el ciclo completo de políticas públicas del sector, comenzando con la emisión de una *Estrategia Nacional de Seguridad* como objetivo general de carácter político del Estado frente al actuar de la Defensa”.

Según esta nueva Ley el MINDEF, como órgano asesor del Presidente de la República, tiene por misión fundamental: a) Proponer y evaluar la política de Defensa, la política Militar y las planificaciones primarias y secundarias de la defensa nacional (nivel político y estratégico respectivamente); b) Estudiar, proponer y evaluar las políticas y normas aplicables a los órganos que integran el sector Defensa y velar por su cumplimiento; c) Estudiar las necesidades financieras y presupuestarias del sector y proponer el anteproyecto de presupuesto anual; d) Asignar y administrar los recursos que correspondan en conformidad a la ley. En lo específico, esta Ley se dirige a:

1. Simplificar y tratar de desburocratizar la estructura superior de la Defensa al suprimirse o modificarse organismos del sector, y reformular algunas de sus competencias. Que la nueva estructura ministerial cumpla con las tareas que le impone la nueva Ley, en base a una Subsecretaría de Defensa, una Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y un Estado Mayor Conjunto, teniendo estos órganos una clara gestión política, administrativa y estratégica respectivamente
2. Fortalecer la figura del ministro de Defensa como conductor civil -liderazgo estratégico- (Guimera, 2018) en los procesos de gobierno y administración del sector, al extenderse en tres ámbitos el ejercicio de sus competencias: se le confiere la Presidencia de la Junta de Comandantes en Jefe; es responsable ante el Presidente de la República de la planificación primaria y secundaria de la defensa; y la Ley lo posiciona como colaborador directo e inmediato del Jefe del Estado cuando éste asume como Jefe Supremo de las FFAA.

Además, en el contexto del nuevo Sistema de Defensa Nacional, los niveles de la conducción quedaron claramente asignados, siendo el nivel político representado por el Presidente de la República y ministro de la Defensa Nacional, el nivel estratégico por el creado puesto de Jefe del Estado Mayor Conjunto, el nivel operacional por los Comandantes de los Comandos Conjuntos, y el nivel táctico por los Comandantes de los órganos de maniobra integrantes de un Comando Conjunto en particular.

3. Redefinir la Junta de Comandantes en Jefe, confiriéndole el carácter exclusivo de órgano asesor militar consultivo del ministro de Defensa sobre aspectos institucionales, comunes y conjuntos de las FFAA., ya sea en tiempos de paz o de guerra. También se la fortalece con la presidencia permanente del ministro de Defensa y la incorporación como miembro pleno del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Sin embargo, abrió una puerta al convertirla en una instancia de asesoría directa del Presidente de la República a través del ministro de la Defensa

(jerarquía que ha sido sobrepasada en más de una ocasión al recurrir los CJ's directamente al Presidente generalmente en espacios alternos).

4. Reestructurar el esquema de las subsecretarías pasando de cinco (incluía las de las tres ramas más las de las dos policías) a dos: la subsecretaría de Defensa, dedicada a los asuntos de política de Defensa; y la subsecretaría para las FFAA., a cargo de la gestión de los procesos administrativos que el ministerio y las FFAA. requieran para el cumplimiento de sus cometidos específicos. Se traspasaron las subsecretarías de Carabineros y de la Policía de Investigaciones al ministerio del Interior.
5. Crear el EMCO de manera de fortalecer la institucionalidad conjunta en el nivel estratégico (específicamente en los campos de la asesoría y la planificación) y operacional. Se entregó al Jefe del EMCO el mando militar de las fuerzas asignadas a las operaciones, de entrenamiento conjunto y de la respectiva elaboración doctrinaria. En tiempos de paz, el mando se encuentra radicado en cada rama y sólo ante una situación de crisis o guerra se asume "conjuntamente", de acuerdo a la Ley N° 20.424.

Ahora bien, en cuanto al punto 5, se entiende que una fuerza militar es conjunta cuando la organización de su mando lo es. Ello implica que distintos medios (terrestres, navales y aéreos) lo hacen integradamente, bajo un mando común o conjunto, de carácter operacional, y no bajo sus propias líneas de mando institucional (las ramas). La acción militar, entonces, deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (Eissa, 2014). Cuando las FFAA. no actúan conjuntamente, pierden capacidad y sinergia. Como veremos más adelante, la Defensa en Chile todavía tiene camino por recorrer en lo conjunto.

Es así como una década después de promulgada la Ley N° 20.424 es posible afirmar que esta reforma ha tenido un éxito con limitaciones en varios de los objetivos propuestos (liderazgo-conducción civil democrático, modernización y planificación de la Defensa e incluso de la desburocratización de los procesos).

El capitán de navío (r) Fernando Thauby (2014), unos años después de promulgada la Ley, expresó que:

“En síntesis, la modernización de la defensa “modernizó muy poco y centró su atención y activismo en aspecto sin duda de gran trascendencia pero ajenos al eje del quehacer funcional de la defensa: El código de Justicia Militar; los homosexuales y las mujeres en las FFAA; los derechos humanos; acuerdos de cooperación y relaciones exteriores del sector... En breve, la modernización del ministerio de Defensa es una tarea mal hecha” (Thauby, 2014: sp).

Más allá de lo anterior y considerando que el Reglamento ministerial fue publicado casi 2 años después (en enero de 2012), se ven ciertos déficits en las tres funciones básicas del MINDEF en las categorías planteada por Thauby (2014). La *Función Directiva*, además de la conducción estratégica, consiste en la producción de políticas que determinen los objetivos, la estrategia política, los recursos financieros que delimitan las políticas y la doctrina o formas generales de hacer las cosas, en todo el sector Defensa y en su relación con otros sectores del Estado, particular relaciones internacionales, economía, ciencia y sociedad.

Para cumplir con esta *Función Directiva* de autoridad y liderazgo se necesita voluntad política, presencia y control, y un marco legal coherente con el objetivo. Al respecto podemos constatar que en el contexto de una difícil relación de los sectores democráticos con las FFAA. por temas de autonomía y DD.HH. principalmente, y con el respaldo irrestricto de la derecha a ellas en los primeros años de la transición, se fue forjando una convivencia que llevó a considerar la Defensa como un *no problema*. Esta apreciación ha tenido como efectos el inhibir la voluntad política de los gobiernos para intervenir en el tema de la Defensa en forma profunda y, por lo mismo, como área prioritaria de nuevas políticas, ni siquiera para poner en práctica en forma definitiva el sentido de la nueva Ley. Por ejemplo, ahí está el tema de la actual planta ministerial en términos de escasa cantidad, idoneidad profesional y pertenencia principal, lo que al final ha terminado favoreciendo una labor fundamentalmente administrativa y de continuidad.

En general en Defensa se ha impuesto un rol de liderazgo transaccional⁸ (y no uno transformador), rol que ha sido fortalecido por fuerzas internas y externas que se han opuesto al cambio modernizador. Estas oposiciones han aumentado con los gobiernos del Presidente Piñera, haciendo más difícil la aplicación cabal de la Ley N° 20.424. Por ejemplo, se han nombrado oficiales en retiro de las FFAA. en las subsecretarías o en puestos jerárquicos del MINDEF u organismos relacionados. Además se han establecido asesorías técnicas del personal militar a las autoridades civiles del MINDEF producto de la inexperiencia y/o de la falta de personal técnico civil. Así la planta concursada en el primer gobierno del Presidente Piñera quedó compuesta en su gran mayoría por personal en retiro de las FFAA. y algunos burócratas/profesionales que en su mayoría han terminado “cooptados” por las fuertes culturas institucionales de las FFAA., planta que se ha sumado al personal activo militar que aportan las ramas para el normal funcionamiento, pero con regímenes laborales y salariales diferenciados. Por ejemplo y confidenciado por distintas autoridades, la Subsecretaría de las FFAA. carece del suficiente personal profesional y técnico civil

⁸ Este modelo de liderazgo busca mantener la estabilidad, la cultura, las políticas y procedimiento a través de la recompensa y el castigo, a diferencia del estratégico y/o transformacional que busca el cambio a través de la participación, la innovación, la creatividad, excediendo las normas y las expectativas anteriores en función de un mejoramiento continuo.

para el desarrollo y control real (no formal) de las áreas de misión (un mal de varias reparticiones del Estado).

De esta forma, el MINDEF se ha convertido en un ministerio “castrense”, limitando la sinergia, pluralidad ideológica y profesional del rico proceso participativo que se había empezado a desarrollar y que, por ejemplo, se reflejaba bien en la amplia participación en la elaboración de los Libros de la Defensa⁹.

Esta suerte de “militarización” del MINDEF puede ser entendida desde la perspectiva weberiana como expresión burocrática, ritualista, muy normada y disciplinada a la usanza de los cuerpos armados (la formación prusiana del Ejército, por ejemplo). Las FFAA. chilenas son una subcultura conservadora cerrada¹⁰. En este tipo de estructura “tribalizada”, los reglamentos dejan de ser medios y pasan a ser disciplinadamente los principales objetivos del burócrata, claro que, en este caso, interpretados desde una socialización y/o caudal de materiales simbólicos a partir de las prácticas y discursos socioculturales castrenses (González, 2007).

Otra limitante para el desarrollo de esta Ley y de la *Función Directiva* propiamente tal, además de la continuidad de los temas de DD.HH., han sido los múltiples hechos de corrupción que han acompañado a las FFAA. desde los tiempos de Pinochet y que hoy empieza a aparecer en los tribunales de Justicia. Este es un tema propio de una transición inconclusa al no investigarse los casos de enajenación irregular y/o dolosa de bienes y patrimonios públicos del Estado durante la dictadura y castigar a sus hechores (partiendo por Pinochet). Ahí están, entre muchos otros, los tempranos negociados de Pinochet con la empresa PSP y luego los casos de los tanque Leopard, los Mirage Elkan y las Fragatas y sus enormes comisiones para altos mando en retiro y algunos activos.¹¹ El último hecho conocido en las FFAA. es la formalización de 800 funcionarios en retiro y en ejercicio del Ejército por fraude al fisco al usar fondos públicos para pagar deudas privadas por un monto cercano a los \$3.000 millones. Entre los involucrados está el general (r) Ricardo Toro Tassara, actual director nacional de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI). Este caso podría incluso afectar al actual CJ del Ejército, general Ricardo Martínez. Como lo expresaron Claudio Fuentes y Gabriel Osorio (2020):

⁹ La decisión de publicar los libros de blancos, entre otros, tuvo como propósito avanzar en la consolidación del poder civil; constituir un espacio de reunión para reflexionar sobre las distintas posturas sobre la materia; mejorar las relaciones cívico-militares; demostrar a la comunidad internacional los principios orientadores de la defensa del país; sentar las bases conceptuales de la defensa más que una política propiamente tal; etc.

¹⁰ Ejemplo de esto se perciben en el hecho de muchos se casan entre ellos, asisten a los mismos colegios y universidades, tienen un sistema de previsión distinto, hospitales propios, justicia militar, villas y casa para sus funcionarios, etc.

¹¹ “Valientes soldados!: Cronología de los fraudes económicos y abusos cometidos por el Ejército chileno”. En: <https://lavozdelosquesobran.cl/valientes-soldados-cronologia-de-los-fraudes-economicos-y-abusos-cometidos-por-el-ejercito-chileno/>

“...No estamos hablando de ‘algunos problemas’ ‘sensaciones’ o incomodidades que circulaban en el ambiente. Lo que se enfrentaba en el sector militar es una total falta de control en la materia, que se traduciría en sistemáticos casos de corrupción, como fueron –y sólo a modo de ejemplo– los ‘pinocheques’ (1987-91), tráfico de armas a Croacia (1991), contrabando de pertrechos en la FACH (1997), la detección por parte de la Contraloría General de la República de sobrepuestos en compras de la Armada (2016) y el caso conocido como ‘milicogate’, que abarcó más de una década de actos de corrupción en el Ejército (2005-2015) y que incluye actos de fraude y desviación de fondos públicos” (Fuentes y Osorio, 2020: sp).

Claramente ha existido una incapacidad de la democracia para conducir plenamente la Defensa, sus instituciones y sus políticas, lo que ha finalizado en una inercia del sector al no tener el Presidente “las atribuciones para darle racionalidad y coherencia a la Política de Defensa dada la autonomía castrense consagrada en la Constitución” (Varas, 2020a). Esta inercia se aprecia nítidamente en la *Función Logística* donde los gobiernos civiles, por ejemplo, han carecido de una formulación estratégica que defina y ordene las políticas y desarrollos para el sector; es decir, es la autoridad política quien a través del levantamiento de una *Estrategia Nacional de Seguridad Democrática* la que debe definir, contextualizar y responder las preguntas realizadas por Eduardo Santos (2019a) de ¿cuáles son los intereses nacionales?, ¿cuánta defensa?, ¿de acuerdo a qué metodología? Esta carencia ha llevado a abusar de la no explicitada política de expansión continua del gasto militar desde 1990 (en tiempos de paz) como método para mantener “tranquilas” a las FF.AA. Más allá del recurso habitual de que las FF.AA. se quejen y la autoridades sucumban (Adams, 2018), la justificación estándar que se da para este alto gasto militar son las nuevas amenazas, la estatura político-estratégica del país, un escenario internacional de incertidumbres y la Responsabilidad Social de la Defensa, entre otros.

Una inflexión se produjo cuando el MINDEF fijó como una de sus prioridades la probidad y transparencia bajo la dirección del ministro José Antonio Gómez y sus dos subsecretarios (Marcos Robledo y Paulina Vodanovic en las subsecretarías de Defensa y para las FF.AA. respectivamente), a través de un control incremental de la gestión y la transparencia interna en todos los procesos administrativos al interior de las FF.AA. y del impulso de un plan de trabajo a partir de varios ejes fundamentales: medidas para la prevención de delitos funcionarios y: 1) la creación de una matriz de riesgo; 2) el perfeccionamiento y modificación del Registro Especial de Proveedores; 3) la revisión y fortalecimiento del proceso de compras y adquisiciones en el sector Defensa y las FF.AA.; 4) el reforzamiento de las obligaciones de cumplimiento de la Ley N° 20.730 que regula el lobby; y 5) La mayor transparencia (ej., se terminó con el secreto de la Ley Reservada del Cobre y posteriormente con la Ley misma).

Una mención especial merece la derogación de la Ley Reservada del Cobre (en julio de 2019), partida que durante décadas co-financió las capacidades estratégicas

de la Defensa y cuyos efectos más profundos están por verse. Esta, aparte de introducir nuevas fórmulas de financiamiento y sus evaluaciones (de la Política de Defensa como criterio orientador de las capacidades estratégicas, Plan Cuatrianual de Inversiones, Fondo Plurianual), fomentan las atribuciones legales para el control civil y democrático de las políticas y partidas de la Defensa, la transparencia de los fundamentos y procesos, y resitúan, en parte, a las FF.AA. en el marco de manejo, auditoría y aprobación de otros órganos fiscalizadores del Estado en sus procesos estratégicos como las inversiones en defensa.

Entonces, y pesar de estos importantes cambios registrados en el área de la Defensa y de la democratización general del país, aún se puede constatar una suerte de existencia de Estado dentro del Estado al referirnos a las prerrogativas y autonomías que tienen las FF.AA. en relación al Estado y la sociedad chilena. Más allá de que el alto grado de poder de los militares viene como parte de la tradición histórica de dirimir conflictos (especialmente internos) y particularmente fortalecido durante la dictadura, éste se perpetuó con una transición pactada, enclaves autoritarios y una favorable estructura/maraña legal para defender sus intereses partiendo por la Constitución y prerrogativas (incluyendo manejo directo y autónomo de recursos, justicia propia, sistema de salud y de pensiones diferenciado, desarrollo de especialidades similares y a la par de otros órganos del Estado, etc.). El solo hecho de hablar de relaciones civil-militares (creación de la sociología militar) es una distorsión democrática en sí al otorgarles a las FF.AA. un estatus similar al Estado y la sociedad, lo que desde ya pone en tela de juicio (aunque sea conceptualmente) el tema de la subordinación militar al civil para empezar. Todo ello ha terminado trasquilando la *Función Directiva* que propone la Ley.

2. La modernización de la Defensa ¿o lo mismo de siempre?

La Defensa de Chile ha tenido en las últimas dos décadas varias transformaciones formales-operativas, sobre todo destinadas a comprimir, re/situar, potenciar, transformar y reducir las divisiones, cuerpos armados, brigadas, unidades, de tal manera de pasar a un concepto “territorial” y extendido de la fuerza, a uno más dúctil (polivalente), operativo, pequeño, de fácil desplazamiento, que es más apropiado al tipo de conflicto y guerra que se desarrolla en la actualidad donde, entre otras cosas, se usa una alta tecnología, aparatos y armamento sofisticado a distancia, con operaciones informatizadas y pequeños grupos de militares que actúan como comandos multifacéticos, así como para responder a la Responsabilidad Social de la Defensa.

Lo que llama la atención, sin embargo, y como señala Cornejo (2012), es que esa forma de estructuración y operación de las FF.AA. ancladas en una seguridad ampliada permite fácilmente actuar en el frente al “enemigo interno” que en Latinoamérica suelen ser los pueblos indígenas, fuerzas insurgentes, movimientos

sociales y sindicales y cualquier “grupo considerado desestabilizador” por quien lo define.

El mejor ejemplo de cómo se modernizan las FF.AA. chilenas es el *Plan Alcázar*, ideado y materializado por Pinochet, cuando todavía era CJ del Ejército. Ese proyecto, como continuidad de la herencia de la dictadura, definió no crear más Divisiones del Ejército, sino fusionar unidades y divisiones, flexibilizar la estructura de esta rama de las FF.AA., preparar el contingente militar para diversidad de situaciones (nuevas amenazas) que incluyeron problemas dentro del territorio nacional, garantizar la movilidad, entre otras. La idea fue además lograr un Ejército integrado al quehacer de la sociedad y participativo en la gestión del Estado, capaz de producir efectiva disuasión y estar preparado para enfrentar distintas situaciones de riesgo en las mejores condiciones.

El mejor ejemplo de esta capacidad fue la decisión del ex Presidente Lagos el 2004 de ordenar el despliegue en 48 horas de una fuerza militar de 120 hombres para apoyar la Misión de Estabilización de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), misión que tenía tres objetivos: actuar de acuerdo con la estatura político-estratégica del país; fortalecer la cooperación internacional en Defensa como parte de la política exterior; y mostrar capacidad disuasiva. Para esa transformación, las tres ramas de las FF.AA. potenciaron sus unidades de fuerzas especiales y comandos, que son las óptimas para operaciones bélicas rápidas, eficaces, con alto poder de fuego, y que resultan de mucha utilidad en espacios geográficos diversos para atacar grupos insurgentes como ocurrió en Haití.

La posibilidad de una actuación interna de las FF.AA. en caso de conflictos sociales ha generado la crítica de legisladores y organizaciones civiles de la base con militares estadounidenses en Concón-Valparaíso destinada a preparar pequeñas unidades comandos de las FF.AA. y de Carabineros con características contrainsurgente. La Armada aclaró que esta presencia estaba destinada a formar a Cascos Azules.¹²

Parte esencial de esta modernización ha pasado por la propuesta de trabajo conjunto de instituciones (Orden Ministerial N°3380 del 24 de diciembre de 2014). Así, se ha avanzado en la interoperatividad al tener la metodología de Planificación Basada en Capacidades (PBC) para la Defensa Nacional al tener como referencia el modelo estándar de países del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); en la elaboración de nueva documentación de planificación estratégica conjunta o secundaria; en la conformación y activación de comandos conjuntos para tiempos de conflicto como órganos plenos de mando operacional; en la articulación mediante la planificación de las fuerzas bajo un concepto conjunto de las operaciones; en la generación de

¹² "La verdad acerca de la supuesta 'base militar de Estados Unidos' en Concón". En: <https://www.meganoticias.cl/nacional/283902-supuesta-base-militar-estados-unidos-concon-fuerte-aguayo-noticia-falsa-naciones-unidas-cascos-azules.html>

"Ejercicios militares en Concón financiados por EEUU concitan rechazo". www.londres38.cl

una doctrina conjunta; en iniciativas en materia de formación y entrenamiento, e implementación de infraestructura para soportar los procesos que hacen posible ejercer el mando y control concentrado en el conductor estratégico; entre otras.

Sin embargo, el avance de lo conjunto también ha encontrado límites producto de los resguardos de autonomía conceptuales y prácticas de las propias instituciones, por sus planificaciones y capacidades específicas (preparación de la fuerza por institución), de culturas diferentes ancladas en distintas influencias (alemana, inglesa, estadounidense, entre otras) y predisposiciones/celos de relacionamiento (aún mantienen simbologías propias como los uniformes), tratamientos alternativos a temas conflictivos como DD.HH. y la corrupción/control (hay críticas internas de unas a otras al respecto). Esto ha significado continuar con formación y material logístico diferenciado en su formación (no hay ciclo básico de ingreso conjunto). Tampoco se ha logrado que para los ascensos a grados superiores sea un requisito el haber pasado por trabajo conjunto. No menor en esto, es que el Conductor Conjunto le falte rango (estrella) frente a los CJ's institucionales a pesar de que es asignado por el Presidente de la República de acuerdo al Artículo 38° del citado Decreto y de definición política frente a dinámicas en tiempo de paz (no logra afianzarse como el mando operativo superior pleno tanto en tiempos de paz como de guerra).

Como afirma Santos (2019b: sp) “específicamente, la preocupación de muchos oficiales por sus propios medios militares, más bien que con sus fines y la falta de independencia con sus Instituciones, les inducen a presentar alternativas restringidas y sesgadas por su visión particular de la guerra”. Es decir, las decisiones para el apoyo y financiamiento de todos estos programas de Defensa se han basado en los planes de desarrollo de capacidades de cada institución, particularmente en la adquisición de tecnología de punta como función disuasiva y coherente con la estatura política estratégica supuestamente deseada, y como compromiso arbitrario de equidad entre las ramas de las FF.AA., y no en base a criterios sistémicos (explícitos, abiertos y ampliamente debatidos) anclados en el interés nacional y metodologías relacionadas a ellas que las debe determinar el conductor político.

El propio MINDEF reconoce que, a pesar de lo avanzado, en lo conjunto se mantiene una cierta “tribalización” de las instituciones que impide su desarrollo, al reiterar en el 2018 que:

“Los mandos de ramas de las FF.AA. son los llamados a comprender en su total dimensión la importancia de lo conjunto como un bien superior del país. Son los llamados a no perder de vista su esencia, incorporar su impronta en la búsqueda de la sinergia que otorga la concepción

conjunta de las operaciones, tanto en conflicto como aquellas tareas distintas a la guerra”.¹³

La formulación de la nueva política de Defensa a cargo de la Subsecretaría de Defensa dirigida por el almirante (r) Cristián de la Maza Riquelme (le corresponde de acuerdo a la Ley N° 20.424) en el segundo gobierno del Presidente Piñera pone de relieve un retroceso en la modernización del sector Defensa y, particularmente, del sentido de la Ley N° 20.424, además de ser un caso paradigmático de esta “tribalización” de las instituciones al no sentirse las otras ramas representadas. En conjunto con los cuatro representantes de las ayudantías militares (uno por cada rama, más uno de Carabineros), el equipo asesor del subsecretario y el equipo asesor técnico del MINDEF comenzaron a darle forma a este proyecto, el que incluye temas como la seguridad interna y externa, los servicios secretos, la compra de insumos bélicos, y la inteligencia, proceso que desde inicio a fin tiene la falencia de no desagregarse de una propuestas sistémica que le dé coherencia con el resto de las instituciones del Estado.

A diferencia de los equilibrios institucionales y prudencia (un cierto resguardo del profesionalismo a pesar de las diferencias ideológicas) que mantuvo el otro subsecretario proveniente de las FF.AA., general (r) Óscar Izurieta, desde un inicio De la Maza se inclinó por una visión menos integrada e ideológica de la Defensa, proceso que se fue acentuando con los meses hasta quebrar el balance tácito entre las ramas al proponer una política de defensa recreada “en la cocina” (por sus asesores directos) después de 5 meses de trabajo conjunto. Primero puso en todos los cargos estratégicos de su administración a ex funcionarios de esa institución y a militantes duros de Renovación Nacional (RN), partido con el que la Armada ha estrechado vínculos en los últimos años, manteniendo puentes directos con los senadores RN Kennet Pugh y Francisco Chahuán en función de intereses compartidos¹⁴. De las cuatro divisiones del MINDEF, dos las controla la Armada (la de Planes y Políticas, esencial en la formulación de la nueva Política de Defensa), una por el Ejército y una por un civil¹⁵.

El medio *Interferencia*, citando a una fuente de la FACH, además de argumentar que “a la derecha nunca le ha interesado el MINDEF”, afirmó que “Piñera le entregó el control de la agenda a la Armada, porque el Ejército está desacreditado cuando él asumió, porque Martínez no era de su gusto y no consideraron a la FACH, pues se venía el cambio de mando”. Y una fuente del Ejército, agrega que “a la Armada lo que le importa es controlar las lucas, porque al final de esto se trata todo: las lucas y

¹³ Modernización de la estructura de Defensa. El valor de lo Conjunto www.defensa.cl, del 09 de enero 2018.

¹⁴ Nueva Política de Defensa tiene enfrentadas a la Armada con el Ejército y la Fuerza Aérea". www.interferencia.cl, 15/11/2020

¹⁵ *Íbid.*

el poder; quién compra más tecnología y quién puede hacer su trabajo con mejores implementos y presupuestos”.¹⁶

El documento final hecho por De la Maza y su equipo, afirma Landaeta (2020), consigna como prioridad el Océano Pacífico, argumentando que la frontera terrestre es labor de la PDI y que el Ejército es sólo un factor de respaldo, lo que conlleva a una menor inversión para esta rama. La FACH, por su lado, vio pospuestos sus radares y sin fecha y monto para su satélite. Recién a mediados del 2020 los CJ's de la FACH y del Ejército conocieron de este “golpe de timón” de la Armada, lo que no fue bien recibido por éstos.

De hecho, existen en la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) algunas denuncias internas en el MINDEF de hostigamiento y malos tratos por sus jefes, pero es el Subsecretario quien es juez, e incluso las apelaciones pasan por él. “Entonces tiene amedrentado a todo el equipo, civil y uniformado” dice una fuente¹⁷. Esto ha salido a la luz pública desde las propias instituciones, dado que De la Maza y su equipo de asesores “están intentando legitimar esa política”.

En general, una norma informal de estos años ha sido que los planes de modernización han nacido en el seno de cada rama y luego puesto en la mesa para su certificación con escaso espacios de discusión para el control civil, cosa que las actuales autoridades del MINDEF han tratado de “subordinar” a percepciones personales.

Al final, la noción difusa de *seguridad nacional* se ha mantenido como parte central de la Constitución, contaminando un conjunto de cuerpos legales y reglamentarios referidos a las FF.AA. Por ejemplo, está en la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FF.AA., así como la Ordenanza del Ejército, con normas que constituyen un todo orgánico en conjunto con las disposiciones constitucionales referidas a éstas (es la llamada Constitución Material). Esta realidad ha terminado generando, como lo expresa Eduardo Santos (2019a), una modernización con más de los mismos y sin un solo dato nuevo gravitante que:

“Permita mejorar la potencia en el escenario, sino al revés, lo que se aprecia es un aumento de las complejidades industriales, tecnológicas, financieras y políticas para embarcarse en ese tipo de esfuerzo. Lamentablemente la inercia absorbe a los mandos políticos y militares. Sus opiniones o decisiones están siempre dominadas por meras presunciones acerca de los riesgos y los escenarios e incluso, contaminadas de pura superstición sobre lo que es la seguridad nacional en el siglo XXI” (Santos, 2019a: sp).

¹⁶ Íbid.

¹⁷ Íbid.

Conclusiones

Según la visión predominante en la opinión pública y de algunas autoridades, la idea de la Defensa Nacional se reduce únicamente al papel que los militares cumplen en ella. Sin duda, ésta es una noción distorsionada que ha conducido a errores y obstáculos al desarrollo del sector. En parte, esta visión se explican por falta de explicitación de la política de Defensa, por gozar el país un largo tiempo de paz, por ser un “no problemas” en un contexto de transición pactada que ha normalizado la convivencia de dos sistemas (el democrático y el autoritario) en medio de demandas sociales crecientes y por el rol histórico jugado por las FF.AA. como estructura burocrática cerrada con poder de fuego en el devenir y fisonomía del país, entre otros.

Esta realidad, además de obstaculizar la modernización democrática de la Defensa, entre otros por la limitada presencia y capacidad civil en los tópicos relativos a la Defensa a pesar de la vigencia de leyes como la 20.424 o la 20.500 (sobre la participación de la sociedad civil en las políticas, planes y programas que impulse el Estado), ha permitido a las FF.AA. mantener sus espacios de autonomía mediante una gradual profesionalización y ejercicio de las funciones propias de su naturaleza avalados por la Constitución y diversos conceptos que acompañan la seguridad ampliada (capacidades polivalentes, responsabilidad social). Como señala Álvarez (2013), esto ha dado cuenta de la creación de una alianza/convivencia implícita entre civiles y militares de baja injerencia civil y que redundan negativamente en la gobernabilidad democrática del sector y en la propia política de Defensa que a pesar de las modernizaciones (planificación por capacidades, polivalencia, lo conjunto, armamento moderno) sigue un curso que no da cuenta de las complejidades de la defensa y sinergias necesarias para enfrentarlas.

El sentido esencial que tiene la Ley N° 20.424, sus ideas fuerza, eran la de “fortalecer la autoridad presidencial y la autoridad ministerial en la gestión de los procesos de gobierno”, dando más control civil subjetivo y objetivo a la autoridad civil y que la nueva organización del MINDEF pudiese satisfacer dos objetivos principales:

“Actualizar la normativa orgánica y fijar una estructura que sea capaz de llevar a cabo el ciclo completo de políticas públicas del sector, comenzando con la emisión de una Política Estratégica Nacional como objetivo general de carácter político del Estado frente al actuar de la defensa”.

Si analizamos los predicamentos de esta Ley desde Pion-Berlín (1996) y el marco teórico que desarrolla para el rol de la FF.AA. en democracia, en el que incluye al ámbito profesional (las decisiones sobre el personal en nivel subalterno, la doctrina militar, la educación militar, la reforma militar y la dimensión de fuerzas), el profesional-político (la producción/adquisición de armas, el presupuesto militar, la organización de la Defensa, las decisiones sobre el personal en el nivel superior) y el político (los DD.HH., la seguridad interior, la recolección de información de

inteligencia), veremos avances en todos los niveles, pero con límites estructurales en cada uno de ellos partiendo de mayor a menor por el profesional, profesional-político y político.

Esta Ley, que apuntó a un reordenamiento global del sector, no *consideró* en su desarrollo aspectos centrales como corsés legales importantes por encima de ella que, más allá de las formalidades, por capacidad humana y legal han limitado definiciones estratégicas, el control organizativo y mecanismo efectivos para las instancias de coordinación interagencial (homologación y coordinación entre el MINDEF y el MINREL para elaborar estrategia coherente para distender las relaciones vecinales y avanzar en el contexto de zona de paz a una cooperación reforzada, por ejemplo) y con el resto del Estado para dar cuenta de las variables complejas que cruzan el escenario de la seguridad y de la profundización democrática. Tampoco consideró un cambio cultural profundo de las instituciones armadas, particularmente en sus procesos de socialización/formación y de espacios de interacción.

Como institución jurídica “matriz”, es la Constitución la encargada de limitar/definir el ejercicio del poder por medio del derecho, reconociendo y consagrando derechos fundamentales de los ciudadanos y comunidades, de las instituciones destinadas a consagrarlos y estableciendo mecanismos de tutela y protección de los mismos a través de la reglamentación y definición de los poderes del Estado y su separación, de la soberanía en sus distintas dimensiones, de elección de los gobernantes y duración en los cargos, entre otros. Por lo mismo, la Defensa Nacional, su definición, proyección y regulación se encuentran regulada por la Constitución de 1980, la que, a pesar de las importantes reformas que ha tenido y de los avances y retornos registrados en la sociedad en materias democráticas (pluralidad, inclusión e igualdad de derechos), sigue siendo un texto de corte neoliberal y de gran tutelaje autoritario que le otorga una sobre valoración y poder a las FF.AA. a través de los roles que le consagra en la defensa amén de encapsular la defensa en ellas.

Chile, más allá de sus capacidades tradicionales de poder y de un intento fallido, todavía tiene pendiente la elaboración de una *Estrategia de Seguridad Nacional Democrática*, como marco sistémico del Estado, donde se defina la estatura político-estratégica del país, sus intereses nacionales y las vulnerabilidades, el rol internacional que quiere jugar en un escenario de incertidumbres, para de ahí y en concordancia con toda la institucionalidad del Estado más la sociedad organizada, se formulen las políticas públicas y objetivos sectoriales (incluyendo la política de defensa y su organización). Es decir, de ahí debieran salir las políticas y su operacionalización y los planes para responder adecuadamente a los problemas, desafíos, riesgos y vulnerabilidades del desarrollo nacional y su seguridad desde una perspectiva sistémica desde el Estado y con una mirada del siglo XXI, donde la personas (soberanos) no sólo sean el objeto preferente de ella, sino que tengan cada día más capacidad de interlocución frente al bienestar y la seguridad, a sus fines y sus formas (ejemplo, la distribución entre cañones y mantequilla que planteó el profesor Samuelson y así fortalecer al resto de la institucionalidad pública).

Las movilizaciones sociales del 18 de octubre y el posterior *Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución* y el plebiscito aprobatorio, abrieron la posibilidad reconstruir la matriz social y democrática de nuestro Estado de Derecho, lo que abre también la posibilidad para redefiniciones específicas de conceptos como *seguridad nacional*, de la política de Defensa y del rol de las FF.AA. (funciones, organización, estructura y capacidades) de acuerdo a los cambios suscitados y a las necesidades futuras, en el entendido de que tenemos una Defensa (FF.AA.) profesional y poderosa para enfrentar “amenazas” determinísticas, pero un tanto obsoleta desde el punto de vista político-estratégico, donde conceptos matrices como la soberanía y su Defensa están mutando (la soberanía inteligente – Kaul y Blondin 2015) ya sea por los tratados internacionales o por la necesidad de cooperación frente a fenómenos globales como el cambio climático.

La gobernabilidad democrática de la Defensa exige las modificaciones constitucionales y legales que permitan la eficaz conducción civil de ésta, de su definición, planificación y organización, y particularmente de las FF.AA. como elemento esencial de la misma, cuestión que la Ley N°20.424 o las nuevas formas de financiamiento de las capacidades estratégicas no ha podido resolver del todo a pesar de sus avances. El concepto que define la principal tarea profesional de las FF.AA. es la defensa nacional en conjunto con el resto del Estado y es a partir de este objetivo que se deberá establecerse una adecuada definición del estatus de las FF.AA, como institución-servicio público en las leyes. Las nuevas realidades y desafíos domésticos y globales requieren que el liderazgo de la política de Defensa se exprese en un mando político con capacidad y voluntad para llevar a cabo estas tareas, particularmente la del Presidente/a sobre las FF.AA en tiempos de paz y de guerra, y del MINDEF sobre el funcionamiento general del sector. Si bien éste ha sido objeto de reformas importantes, es necesario un reforzamiento de sus funciones y de un liderazgo transformador que le permitan dirigir una nueva etapa de modernización.

Referencias

- Adams, Gordon (2018). “*El Pentágono siempre se queja por más dinero, y los políticos siempre se rinden*”. Recuperado el 29 de septiembre de 2020, de: <https://foreignpolicy.com/2018/02/15/the-militarys-readiness-scam-worked-again/>
- Álvarez, Gonzalo (2013). Avances y estancamiento del sector defensa. Paper presentado al VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013, pp.17-18.
- Cornejo, Cristóbal (2012). *Develando verdades sobre las Fuerzas Armadas de Chile*, recuperado el 20 de noviembre de 2020, en: <https://www.elciudadano.com/politica/develando-verdades-sobre-las-fuerzas-armadas-de-chile/07/16/#:~:text=chilenas>

- Cumplido, Francisco (1990). “Reforma al poder de seguridad”. *Cuaderno de Análisis Crítico*, n° 13, pp. 73-77.
- Cumplido, Francisco (2003). “La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia”. “*Ius et Praxis*, año 9, n° 1, pp. 365-374.
- Dyzsel, Guillermo (2011). “Hacia la conducción o gobierno civil de la defensa”. En: VI Jornadas de Investigadores Jóvenes.
- Eissa, Sergio (2014) “La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 1 n° 1, pp. 161-184.
- Fuentes, Claudio y Osorio, Gabriel (2020). *Sistema de compras militares: como evitar la corrupción*, recuperado el 20 de octubre de 2020, en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/08/sistema-de-compras-militares-como-evitar-la-corrupcion/>
- Fuentes, Gabriel (1992). “Política de defensa, diplomacia, y derecho”. *Memorial del Ejército*, n° 453, pp. 14-26.
- Gaspar, Gabriel (2020). *¿Fuerzas Armadas en tareas policiales?* Recuperado el 30 de noviembre de 2020, en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/03/15/fuerzas-armadas-en-tareas-policiales/>
- González, Yanko (2007). “Servicio militar obligatorio y disciplinamiento cultural: aproximaciones al caso mapuche-huilliche en el siglo XX”. *Alpha (Osorno)*, n° 24, pp. 111-137.
- Guimerá, Agustín (2018). *El liderazgo estratégico, una aproximación interdisciplinar*. Ministerio de Defensa de España.
- Kaul, Inge y Blondin Donald (2015). “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, en Ocampo, José Antonio (editor). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ministerio de Defensa (MINDEF), *El valor de lo conjunto: Una fuerza militar es conjunta cuando la organización de su mando lo es*. Recuperado el 14 de septiembre de 2020, en: <https://www.defensa.cl/temas-principales/el-valor-de-lo-conjunto-una-fuerza-militar-es-conjunta-cuando-la-organizacion-de-su-mando-lo-es/>
- MINDEF, *Libro de la Defensa Nacional 2002*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, en: https://www.defensa.cl/media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf
- MINDEF, *Libro de la Defensa Nacional 1997*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, en: https://www.defensa.cl/media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf

- MINDEF, *Libro de la Defensa Nacional 2017*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, en: [https:// www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf](https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf)
- MINDEF, *Senado aprueba en forma unánime Proyecto de Ley que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020, en: <https://www.defensa.cl/noticias/senado-aprueba-en-forma-unanime-proyecto-de-ley-que-fortalece-y-moderniza-el-sistema-de-inteligencia/>
- MINDEF, *Las tareas del Ministerio de Defensa Nacional en beneficio de todos los chilenos*. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, en: [https://www.defensa.cl/media/ BALANCE _FINAL. pdf](https://www.defensa.cl/media/BALANCE_FINAL.pdf)
- MINDEF, *Historia del Ministerio de Defensa Nacional*. Recuperado el 14 de diciembre de 2020, en: <https://www.defensa.cl/historia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), *Bilateral Relations 2019*. Recuperado el 14 de diciembre de 2020, en: [https://chile.gob.cl/israel/en/bilateral-relation/bilateral-relations /](https://chile.gob.cl/israel/en/bilateral-relation/bilateral-relations/)
- Pion-Berlin, David. (1996). Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur. En E. López y D. Pion-Berlin (Eds.), *Democracia y cuestión militar* (pp. 51-89). Universidad Nacional de Quilmes.
- Sánchez, Pedro (2020). “Era COVID: ¿Un nuevo paradigma de seguridad?”. *Documento de Análisis IEEE*, n° 36.
- Santos, Eduardo (2019a). *Fragatas en el horizonte y los intangibles de la paz*. Recuperado 15 de noviembre de 2020, en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/23/fragatas-en-el-horizonte-y-los-intangibles-de-la-paz/>
- Santos, Eduardo (2019b). *Financiamiento de la Defensa Nacional: las cosas por su nombre*. Recuperado el 12 de noviembre de 2020, en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/03/07/financiamiento-de-la-defensa-nacional-las-cosas-por-su-nombre/>
- Thauby, Fernando (2014). *Ministerio de Defesa: Una tarea mal hecha*. Recuperado el 2 de noviembre de 2020, en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/11/05/ministerio-de-defensa-una-tarea-mal-hecha/>
- Varas, Augusto (2020a). *Se podrían reasignar US\$ 700 millones para gasto social*. Recuperado el 10 octubre de 2020, en: <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/01/24/augusto-varas-experto-en-ff-aa-se-podrian-reasignar-us-700-millones-anuales-para-salud-educacion-y-vivienda.html>
- Varas, Augusto (2020b). *Seguridad Nacional en la Constitución*. Recuperado el 14 de diciembre de 2020, en: <https://plataformacontexto.cl/recurso/155>