



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 115 ENERO - JUNIO 2010

EL APOORTE DE LA DEFENSA NACIONAL EN LOS 200 AÑOS DE LA INDEPENDENCIA DE CHILE

- VIGENCIA DEL PENSAMIENTO DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS RIQUELME EN EL BICENTENARIO DE CHILE
- LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA EN 4 MOMENTOS: 1810-1860, 1860-1910, 1910-1960 Y 1960-2010
- CHILE EN EL MARCO DE LAS COOPERACIÓN INTERNACIONAL: SIETE DÉCADAS EN OPERACIONES DE PAZ
- EL APOORTE DE LAS INSTITUCIONES DE LA DEFENSA NACIONAL AL FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD NACIONAL
- LA DEFENSA Y SU APOORTE AL DESARROLLO NACIONAL, UNA MIRADA A 200 AÑOS

**EDICIÓN ESPECIAL EN EL AÑO DEL
BICENTENARIO CHILE 2010**

CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL EN CHILE 1910-1960[∞]

CARLOS MOLINA JOHNSON*

RESUMEN

El artículo, junto con describir históricamente el nivel de interés de la sociedad chilena por la defensa nacional entre los años 1910 y 1960, analiza los factores políticos y militares que influyeron en el rango de desarrollo de esa función del Estado, dejando de manifiesto los vacíos conceptuales y los efectos que, sobre su estructuración formal, provocaron los ambientes de crisis e inestabilidad institucional que se expresaron en parte importante del período objeto de estudio, junto a la ausencia de una relación político-militar concordante con la intención de disponer de una defensa nacional que reflejara las experiencias del país en el campo del empleo de la fuerza obtenidas durante el siglo XIX o aquellas provenientes de enfrentamientos bélicos ocurridos en el desenvolvimiento mundial en el siguiente. Todo ello, en definitiva, impidió consolidar las intenciones dirigidas a conformar el dispositivo que requería la seguridad exterior del país. En consecuencia, hasta 1960 no se lograron definir los procesos, las estructuras y los actores del mismo con el objeto de permitir una conducción integral de la defensa frente a potenciales amenazas foráneas a la seguridad nacional.

Palabras clave: *Defensa, seguridad, relación político-militar, conducción política, conducción estratégica, fuerza militar.*

ABSTRACT

THE CONDUCT OF THE NATIONAL DEFENSE OF CHILE 1910–1960

Besides making an historical description the level of interest of the Chilean society, regarding the national defense between 1910 and 1960, This essay, analyses the political and the military factors that

* General de División en retiro. Actualmente se desempeña como asesor del Ministro de Defensa Nacional e investigador en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Posee los grados académicos de Licenciado en Ciencias Militares, Magíster en Ciencias Militares y Magister en Ciencia Política. Doctor (C) en Filosofía. Chile. cmolinajohnson@gmail.com

∞ Fecha de recepción: 100610
Fecha de aceptación: 280610

influenced the range of the development of this state's function, emphasizing the conceptual vacuums and the effects the crisis and institutional instability environments had over the formal structure of the defense during most of the time observed by this study. This, along with an absence of a political-military relationship in accordance with the intent of have a national defense that would reflect the experience of the country in the field of force employment, obtained during the XIX century or those coming from wars in the following century. At the end, all of that, hindered to consolidate the disposition needed by the external security of the country. Therefore, until 1960, processes were not defined, neither the structures and the actors of the system, that would allow the global conduct of the defense facing potential external threats to national security.

Key words: *Defense, security, political-military relations, political conduct, strategic conduct, military force.*

INTRODUCCIÓN

La función del Estado que precede a cualquier otra es la de proteger a la comunidad nacional, preservándola en el tiempo y proporcionándole la estabilidad necesaria para acometer los fines que le son propios, porque solo mediante la seguridad se garantiza la condición de paz que hace posible alcanzar los bienes superiores que toda sociedad aspira. De allí lo importante que resulta mantener una capacidad de defensa nacional efectiva como medio para alcanzar el necesario nivel de seguridad externa de un país, cuyo empleo eficiente requiere del concurso de una serie de sectores públicos y privados en el entendido que *“uno de los requisitos de la defensa nacional es la globalidad, definida como la capacidad de abarcar todos los ámbitos de la actividad del país, ya que las amenazas son también de tipo global y multiforme y afectan de una u otra manera a todas las actividades nacionales”* (Academia, Bases, 5).

Se establece así una clara relación entre la seguridad nacional que, frente a los diferentes tipos de amenaza, fija tanto las metas por alcanzar como el nivel de garantía deseado y la defensa nacional que, con respecto a aquellas que provienen del exterior, proporciona la respuesta técnica para el logro de las metas respectivas, integrando y articulando las tareas y aportes que en tal sentido realizan la conducción del Estado, sus organismos dependientes y la sociedad en su conjunto. En los hechos, *“la seguridad nacional establece el problema y la defensa nacional aporta la solución, definida a partir de la constatación y el análisis detallado de los datos del problema, el establecimiento de las hipótesis y los cursos de acción para*

enfrentarlo a fin de permitir su concreción mediante las acciones que se resuelvan, factores que por separado o en conjunto no pueden alterar el problema planteado” (Quero, 53).

En ese contexto, si bien doctrinariamente la defensa es considerada como una función indefectible para el Estado, corrientemente es entendida como una especie de estructura de servicios polivalente que *sirve para todo*. Así, durante la paz, efectuaría actividades asistenciales como el combate a los incendios forestales o el enfrentamiento de calamidades públicas y catástrofes naturales. En momentos de crisis internacional o de guerra externa, sería responsable de decidir exitosamente la confrontación bélica. Para otros, incluso, más que una función, es una expresión del Estado establecida exclusivamente para la guerra. Siendo esta última de carácter excepcional, la defensa, a juicio de quienes postulan este eje de pensamiento, además de ser excesivamente costosa e innecesaria, no tendría un sentido práctico.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que los bienes a proteger y el nivel de seguridad externa por alcanzar condicionan en medida importante el modelo de defensa. En ese contexto, la protección de la integridad territorial implica marcadas diferencias en la organización y despliegue de la defensa, según se trate de un país continental o insular, extenso o pequeño, rico o pobre, poblado o no, de forma extendida o concéntrica, o si está ubicado en un continente u otro. De manera similar, el sentido de independencia o el grado de soberanía derivados de los compromisos que un país tenga a partir de la integración económica y/o política con sus vecinos u otros países tienen una considerable influencia en la concepción del modelo de defensa que se defina.¹

Por consiguiente, la defensa nacional es un concepto amplio y complejo, cuyos ámbitos de manifestación superan ampliamente el campo de lo militar. Comúnmente se le define como *“las actividades políticas que desarrollan los Estados Nación modernos, para evitar o rechazar los ataques militares que eventualmente pudieran realizar otros Estados Nación. Las actividades más habitualmente relacionadas con la defensa nacional son las que están referidas a las Fuerzas Armadas y la guerra”* (Wikipedia). En Chile, superando la restricta relación antes expuesta, la defensa nacional ha sido definida como un bien que solo puede ser provisto por el

1 Dentro de los modelos de defensa es posible distinguir las concepciones territorial o clásica, la cooperativa y la colectiva, Ver ROJAS, Francisco, Cooperación para la Seguridad Hemisférica: Construyendo la Seguridad Cooperativa y MICHELANA, Alfredo, Hacia una Nueva Visión de la Seguridad en el Continente Americano, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, Vol. VII, N° 2 y Vol. X, N° 3, respectivamente.

Estado y como una función pública en la que participan, directa o indirectamente, todos los órganos del Estado, las Fuerzas Armadas –que constituyen su medio principal– y la ciudadanía en general.²

Sin embargo, sea cual sea la descripción que se haga de la defensa nacional, nadie desconoce su calidad de función del Estado, lo que le impone a este la existencia de una estructura organizacional que cumpla tal cometido bajo la conducción de la autoridad política superior, como también colabore en el ejercicio y uso del monopolio de la fuerza como medio, dentro de muchos otros, que contribuye a la obtención de los intereses nacionales y a la consecución de los fines y objetivos de su defensa. De allí que, en la mayoría de los países, la defensa nacional, *“tanto en sus aspectos conceptuales y deontológicos, cuanto en sus aspectos organizacionales básicos”* (Academia, Bases, 71), debe constituir una preocupación no solo de las autoridades responsables de su conducción, sino que extenderse a todos aquellos sectores que reconocen en esta función un elemento primordial en la creación de condiciones favorables para el progreso y desarrollo.

A continuación, fundamentados en las reflexiones antes expuestas y en los antecedentes históricos propios de la época, confrontaremos las concepciones previamente descritas con la realidad de nuestro país entre los años 1910 y 1960, básicamente con la intención de determinar el grado de preocupación por la defensa nacional en esos cincuenta años y establecer algunos alcances que de allí se desprendan, relacionados concretamente con las prácticas que se cultivaron en el período con el objeto de ejercer la conducción política de esta sustancial función del Estado.

DEFENSA NACIONAL DE CHILE 1910-1960

En 1910 la comunidad chilena, con una población *“de tres millones cien mil habitantes, con una mortalidad infantil de 10 mil niños al año, 75 mil personas viviendo en conventillos capitalinos y con sólo la mitad de la población mayor de 15 años letrada”* (Concha, 22), iniciaba el año del centenario con una economía dinamizada básicamente por la producción de salitre y era objeto del crecimiento del Estado, institución política superior a partir de la que, progresivamente y cada vez con mayor intensidad, se trazarían las principales directrices de su destino, después de haber superado importantes contiendas bélicas externas y una dra-

2 Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (1997), Santiago.

mática guerra civil. Específicamente, en lo social, se manifestaba la decadencia de parte importante de la aristocracia criolla y surgía una incipiente clase media formada, entre otros fragmentos de la vida nacional, por ciertos sectores militares. A ese proceso de cambio y evolución se sumaba la creciente presencia de segmentos populares que expresaban sus demandas, cada vez con mayor fuerza, mediante públicas protestas que son contenidas represivamente por la autoridad política a través del empleo de las Fuerzas Armadas, a la sazón parte de la fuerza pública.

Interesante es señalar que los temas de mayor importancia en el debate público de ese año se concentraban en la necesidad de mejorar la educación; la crisis moral que sufría la república, provocada por la pérdida de valores en el ejercicio de la política y de la actividad económica; la decadencia de las prácticas parlamentarias y la ausencia de poder presidencial suficiente para contrarrestar la adversa acción del legislativo que perjudicaba el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales. Reiterativos eran también los reclamos en contra de las políticas de inmigración que, en opinión de los demandantes, favorecían el ingreso de europeos, argumentando que provocaba serios perjuicios a las posibilidades de trabajo de los chilenos.

En opinión de Vial, *“alrededor de 1910, los chilenos no solo no carecían de una común concepción del mundo (...) sino que tampoco tenían la menor fe en su sistema político, ni en la clase social que los conducía (...) habían perdido, así, la unidad nacional”* (Vial, 152). Ahora bien, en materias de seguridad exterior, no existían conflictos de fondo que ameritaran una expresión de la defensa nacional más allá de los esfuerzos derivados de la situación de paz externa que se vivía, en medio de una persistente acción de determinados sectores para desprestigiar a las Fuerzas Armadas, especialmente al Ejército, a la que contribuían, sin duda, los intentos de otros por incorporarlas interesadamente a la política contingente.³

En efecto, con Argentina se encontraba vigente el Tratado de 1881, pese a determinadas divergencias posteriores en cuanto a la aplicación del mismo y algunos desacuerdos sobre ciertas líneas fronterizas en algunos espacios, superadas mediante el fallo arbitral de la Corona británica en 1902. Con Bolivia, una vez finalizada la Guerra del Pacífico y sorteado un período de extensas discusiones, se había firmado *“en Santiago, el 20 de octubre de 1904, el tratado*

3 Ver MOLINA JOHNSON, Carlos (1990). *Chile. Los militares y la política*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

definitivo de paz entre Chile y Bolivia. Por él se consagró el dominio absoluto y perpetuo de Chile en todos los territorios ocupados en virtud del Pacto de Tregua” (Eyzaguirre, 73). Con Perú, después del mismo conflicto bélico, el Tratado de 1883 definió los territorios de Chile y le entregó la administración de las provincias de Tacna y Arica por diez años, junto al pago, por parte del país que obtuviera definitivamente esos territorios vía plebiscitaria, de una indemnización económica, plazo que en 1910 había sido superado por la ausencia de un acuerdo común con respecto a la ejecución del plebiscito. Luego, no existía una solución definitiva al respecto.

Durante el mes de septiembre de 1910 comenzaron las actividades conmemorativas del Centenario de Chile, dentro de un ambiente nacional calificado por algunos como crítico.⁴ En ese escenario, Rothkegel estima que *“bajo la administración de Ramón Barros Luco, en medio de un agotamiento del sistema político y de un estilo de vida económica y social que mostraba desajustes con los nuevos tiempos”*⁵ se iniciaron las festividades programadas para esa celebración. Recordemos, en ese contexto, que el país se encontraba sujeto a las normas de la Constitución Política de 1833 la que, no obstante sus reformas, en el artículo 81 mantenía lo ya establecido en cartas fundamentales anteriores en el sentido de que *“al Presidente de la República le está confiada la administración y el gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la república, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes”*. En el artículo 82 siguiente y en los numerales que se indican, al Presidente de la República se le conferían las atribuciones exclusivas de *“disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare conveniente”* (numeral 16°) y de *“mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado, y en su receso de la Comisión Conservadora. En este caso (...) podrá residir en cualquiera parte del territorio ocupado por las armas chilenas”* (numeral 17°).

Es interesante recordar también que durante la vigencia del texto constitucional de 1833 Chile enfrentó dos guerras externas significativas y extendidas en el tiempo. La primera contra la Confederación de Perú y Bolivia desde 1836 a 1839 y la segunda nuevamente con esos países denominada del Pacífico entre 1879 y 1884. En cada una, las formas de conducción de la defensa fueron diferentes en

4 Ver GAZMURI, Cristián (2001). *El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis*. Editor, Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

5 Opinión entregada al autor por Luis Rothkegel, Santiago el 26 de mayo de 2010.

lo político y en lo estratégico.⁶ Cabe destacar, además, que en 1910 existían los Departamentos de Guerra y Marina que eran “desempeñados por un solo Ministro” (Subsecretaría, 1), autoridad esta última encargada de ejercer el mando sobre el Ejército y la Armada, junto con colaborar al Presidente de la República no solo en materias de seguridad externa, sino que, en coordinación con el Ministro del Interior, debía participar, además, en resoluciones sobre materias de seguridad interior, toda vez que los medios de esas instituciones eran empleados constantemente en actividades de control del orden público.

Prueba de lo anterior, son las misiones que en ese entorno debieron cumplir durante los primeros años del siglo XX.⁷ En tal contexto, al inicio de 1910 los efectos perjudiciales de la represión gubernamental en el ambiente político nacional eran evidentes y utilizados como bandera de lucha principalmente por las organizaciones sindicales, como consecuencia de “*la ruptura del consenso social y el inicio de prácticas de expresión violenta relacionadas con reclamos populares*” (Balart y Molina, 18). En opinión de Vial, tales acciones se debieron a que “la clase dirigente –enfrentada a los terribles padecimientos que la cuestión social significaba para los sectores modestos, especialmente urbanos y mineros–, no tuvo más respuesta que la ceguera, la frivolidad, la desidiosa tramitación y la violencia represiva” (Vial, 152). Por ello, en esa época, para perjuicio de la imagen de las instituciones castrenses y la adhesión social hacia sus integrantes, “ *fueron miembros de las Fuerzas Armadas los que llevaron a cabo la represión de comienzos de siglo siguiendo instrucciones expresas de los funcionarios de gobierno*” (García y Montes, 187), decisión política que no solo desnaturalizaba la función principal de esas

6 En la guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana, el presidente Prieto condujo políticamente la guerra y designó al vicealmirante Manuel Blanco Encalada como general en jefe, reemplazado, después de la firma del tratado de Paucarpata, por el general Manuel Bulnes Prieto, quien, en el transcurso de una segunda expedición, logró el triunfo de las armas chilenas en la Batalla de Yungay. En la Guerra del Pacífico, iniciadas las hostilidades el Presidente Pinto decidió asumir la condición de “generalísimo de mar y tierra” (Encina, 1046). Una vez declarada la guerra a Perú y Bolivia –hecha efectiva a partir del 5 de abril de 1879–, Pinto, junto con designar al general Justo Arteaga como general en jefe del Ejército y al almirante Juan Williams Rebolledo como jefe de la Escuadra Nacional, nombró a Domingo Santa María, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores, como delegado de gobierno en terreno, a Rafael Sotomayor como Secretario General del Ejército y a José Francisco Vergara como Secretario General de la Escuadra, incorporando así la presencia política en el nivel de mando superior de esas fuerzas militares. Posteriormente, en julio de ese mismo año, sin perjuicio de la posición de Santa María, Sotomayor fue designado superior de los mandos del Ejército y la Escuadra con el título de Comisario General y el cargo de Ministro de Guerra y Marina en Campaña. A raíz del fallecimiento de Sotomayor en la víspera de la Batalla de Tacna, fue sucedido por José Francisco Vergara que se mantuvo en tal cargo hasta la campaña de Lima. Asimismo, durante la guerra, se nombraron generales en jefe del Ejército a los generales Erasmo Escala y Manuel Baquedano y jefes de la Escuadra Nacional a los capitanes de navío Galvarino Riveros y Juan José Latorre, sucesivamente. Finalmente, el recién ascendido contralmirante Patricio Lynch, quien comandó la primera división del Ejército hasta la Batalla de Chorrillos, fue nombrado general en jefe del Ejército de ocupación en 1881, entregándosele con ello la administración política, civil y militar del Perú. En ese cargo debió hacer frente a la campaña de la sierra, la más prolongada de esta guerra.

7 Ver el detalle de esos sucesos en MOLINA JOHNSON, *op.cit.*

instituciones, sino que contribuía de lleno a crear animosidad hacia las mismas y sus integrantes en parte importante de la sociedad.

Por consiguiente, las normas constitucionales y legales vigentes en 1910 le entregaban al Presidente de la República la conducción de la defensa del país, en tanto autoridad responsable de garantizar la seguridad exterior y de mantener operacional las fuerzas militares y navales para ese fin, fuerzas a las que podría mandar personalmente en el terreno de lo bélico, tal como había sucedido históricamente con el presidente Ramón Freire Serrano quien, sin perjuicio de sus responsabilidades políticas, ejerció como general en jefe del Ejército de Operaciones del Sur durante las campañas a Chiloé entre los años 1824 y 1826. Tales atribuciones, según Patrio Aylwin Azócar, *“con algunas modificaciones, son las tradicionales en la historia constitucional chilena y colocan a las Fuerzas Armadas bajo la dependencia directa del Presidente de la República, cuya autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república, de acuerdo con la Constitución y las leyes”* (Aylwin, 6).

Sin embargo, producto de la influencia del *parlamentarismo* derivado de la Guerra Civil de 1891, la permanencia de los ministros de Guerra y de Marina desde ese año a 1910 tuvo un carácter intermitente. Ello, como consecuencia de los sucesivos cambios de gabinetes ministeriales que se manifestaron en el período, derivados fundamentalmente de las permanentes censuras practicadas por el Congreso nacional, impidiéndoles por lo tanto ejercer adecuadamente ese cargo, no solo en perjuicio de la colaboración que el Presidente de la República requería con respecto a la función de defensa nacional, sino que además respecto de la posibilidad de poner en vigencia una efectiva dirección de la misma, basada en las prácticas de la época. En ese contexto político, se desempeñaron 46 ministros desde 1892 y hasta 1910 (un promedio de 2,5 ministros por año), señal clara de la imposibilidad de establecer los criterios y formas de una defensa nacional acorde con las necesidades del país, producto de las lecciones aprendidas derivadas de las propias experiencias históricas.

A la anterior situación se sumó, además, la disminución progresiva del presupuesto militar y el deterioro del sentido de subordinación al poder civil por parte de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Esta última condición había sido recuperada después del quebrantamiento de 1891, esencialmente a raíz de la profesionalización de corte prusiano del Ejército, llevada a cabo por la comisión que encabezara el oficial alemán Emilio Körner quien alcanzó el grado de general de división del Ejército de Chile donde ocupó las posiciones de más alta jerarquía. No obstante ese esfuerzo, la subordinación antes mencionada volvió a sufrir una seria

alteración como producto de las intervenciones militares en la política contingente, destacando a partir de 1910 una sucesión de movimientos menores, germen de los acontecimientos que se producirán en los años posteriores. Sin perjuicio de esa situación, al comenzar ese año las medidas puestas en ejecución desde 1892, en la perspectiva de preparar la defensa nacional frente a circunstancias adversas que pudieran afectar al país desde el exterior, estaban dando resultados favorables.⁸

Por lo tanto, al recibirse el ministro Carlos Larraín Claro de los ministerios de Guerra y de Marina en junio de 1910, comenzaba a ejercer un cargo que, más allá de estar concebido como instancia de colaboración al Presidente de la República, ejercía una posición de mando militar sobre las instituciones castrenses. En los hechos, parte importante de esa gestión se ejercía, en el caso del Ejército, a través del Inspector General del Ejército, general de división Arístides Pinto Concha y, en cuanto a la Marina, por medio del Director General de la Armada, el vicealmirante Jorge Montt Álvarez, quien hasta 1896 había sido Presidente de la República. En ese mismo eje doctrinario, si bien se consideraba formalmente que la función principal de esos ministerios era el ejercicio del mando militar y naval con el objeto de mantener una fuerza en condiciones de lograr el éxito frente a un adversario externo, esa función se desarrollaba dificultosamente dentro de un enrarecido ambiente político aún víctima de los efectos de la Guerra Civil de 1891, factor que es de evidente importancia al momento de analizar el sentido de la defensa nacional en la época y las formas de conducción de la misma.

Por tal razón, en los años siguientes al centenario, el país se vio sometido a un período de inestabilidad institucional que dominó los comportamientos de

8 Dentro de ellas se destacan la reorganización del Estado Mayor General del Ejército por diversas leyes y decretos de 1892 para dar paso a una estructura moderna que, bajo la influencia alemana y tomando como base las experiencias de la Guerra del Pacífico, las que dejaron claramente establecido la necesidad de contar con un organismo superior que durante la paz preparara al Ejército para la guerra, evitando desfavorables improvisaciones orgánicas para su empleo. Esta medida, si bien tuvo un carácter institucional específico en la estructura militar, servirá de modelo para la conformación de otros estamentos de iguales características; la disolución de las comandancias generales y particulares de armas por decreto supremo de 30 de mayo de 1899. Estas organizaciones habían sido creadas de acuerdo a la ley de Régimen Interno del Estado de 1885 en cuyas normas se le confirieron atribuciones militares a los intendentes y gobernadores, respectivamente, normas que se incorporaron a las Ordenanzas Generales del Ejército y la Armada. Con ello la intervención política en las instituciones era permanente y perjudicial para el mando militar ejercido en esos momentos por los ministerios de Guerra y de Marina; la promulgación de la ley de Reclutas y Reemplazos del Ejército y de la Armada y la disolución de la Guardia Nacional el 5 de septiembre de 1900 con lo que el cumplimiento del deber militar se constituye en una carga pública para cada ciudadano, después de largos años de discusión sobre la modalidad que el país requería para reemplazar el procedimiento de enganche; la creación de la Comisión de Defensa Nacional en la Cámara de Diputados en 1901, instancia que surge a raíz de comprobarse que Argentina había afectado el equilibrio de armamentos establecido entre los países de la región y la reorganización de las estructuras de mando de los ministerios de Guerra y de Marina entre los años 1903 y 1906, manteniendo la conducción superior del Ejército y de la Armada en esas secretarías de Estado.

los actores políticos y militares, creando condiciones que en nada contribuían a la necesaria relación entre los diversos sectores que se desenvolvían en las tareas de la defensa nacional ni menos a la posibilidad de establecer una política de defensa que orientara las acciones de esta función del Estado. No obstante esa situación, tanto la reforma del Ejército de 1906 como las actividades docentes de la Academia de Guerra habían dado lugar a interesantes estudios sobre la guerra, considerada esta última la expresión prioritaria de la defensa nacional, estudios que se vieron especialmente incentivados a raíz de la Primera Guerra Mundial (1914-1918),⁹ siguiendo la concepción doctrinaria de esa época en cuanto a que el Ejército tenía “*por función orgánica preservar la existencia de la nación y poner la fuerza al servicio de sus obras*” (Gavet, 86), concepción que, pese a los avances doctrinarios logrados por nuestro país a la fecha, subsiste sin variación en ciertos sectores que aún no han comprendido que esa función corresponde al Estado.

En ese contexto, algunas de esas experiencias fueron volcadas en la doctrina de empleo de la fuerza militar que en 1920, ante supuestos movimientos de tropas peruana a la frontera ubicada a la fecha en el río Sama, fue objeto de una movilización autorizada por el Presidente Juan Luis Sanfuentes Andonaegui y conducida por el Ministro de Guerra y Marina, Ladislao Errázuriz Lazcano, decisión política en que poco o nada tuvieron que ver las autoridades militares. Ese episodio fue popularmente denominado como la *guerra de don Ladislao* y, en opinión de sectores que se le oponían políticamente, esa acción no fue más que una forma de distraer a la comunidad nacional, dado el convulsionado clima electoral que se vivía en el país.

A la par, en ese mismo año se hacía evidente la progresiva participación de integrantes de las Fuerzas Armadas en el proceso político nacional, producto de que “*la política y muy especialmente la politiquería, tomaban cuerpo en el país influyendo, como era lógico, en la institución militar, que no podía ser ajena al ambiente en que actuaba; en tal forma que los empeños políticos llegaron a valer mucho más que el prestigio de una sólida carrera militar*” (Ahumada, 9). Tal situación adquiere una preocupante intensidad durante el proceso electoral de 1920, dado el notorio interés de uno de los candidatos, Arturo Alessandri Palma, por disponer de su apoyo tanto en las urnas como para las tareas gubernamentales posteriores, orientadas estas últimas por un programa que aspiraba a superar las acciones dominantes del Congreso nacional sobre el Poder Ejecutivo, principalmente a través

9 Una completa descripción sobre las publicaciones de esos estudios la encontramos en SAN FRANCISCO, Alejandro y SOTO, Ángel (2006). *Un siglo de pensamiento militar en Chile: El Memorial del Ejército 1906-2006*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

de “reformular en forma profunda la Constitución, entregándole al Presidente de la República una mayor participación y facultades, a fin de ejercer efectivamente el poder que le otorga un régimen presidencial de gobierno, otorgándole al Estado claras y precisas obligaciones en materias de carácter social” (Biografía, 2).

Elegido Alessandri Palma, esa participación alcanzó niveles significativos, comprometiendo a oficiales del Ejército hasta de las jerarquías más subalternas. Ello condujo en septiembre de 1924 a una intervención militar plena en la conducción política del país,¹⁰ intervención en la que el Ministro de Guerra y de Marina, Luis Gaspar Mora Sotomayor, tuvo una clara participación en los días anteriores a su materialización, que culminó con su renuncia el 5 de septiembre de ese año al materializarse el *ruido de sables*.¹¹ Se cerraba así un período en que sus antecesores, dadas las prácticas políticas de la época, asociaron el ejercicio de sus cargos a la intervención desmedida en las decisiones internas del Ejército y de la Armada sin orientar sus capacidades y esfuerzos hacia la definición de una estructura de defensa concordante con los tiempos, concentrándose, en los breves períodos de permanencia como secretarios de Estado, en la aplicación de medidas administrativas, a veces evidentemente injustas, que afectaron la moral de las instituciones.

Cabe agregar que, entre 1911 y 1924, el país contó con 43 ministros de Guerra y de Marina (3 por año), una de las proporciones más elevadas de la historia. Ahora bien, en lo que nos interesa, durante la presencia de la Junta de Gobierno en el poder ejecutivo,¹² “el 19 de diciembre se dispuso por medio de la Ley N° 163, que los Departamentos de Guerra y Marina tuvieran existencia independiente, es decir, como ministerios distintos y que por lo tanto sus funcionarios y sus presupuestos eran contabilizados separadamente, buscando de esa manera descentralizar la gestión de esos departamentos con el fin de mejorarlas, aunque por cierto, también descongestionar la tensión que se había generado por el ruido de sables de la oficialidad joven conducida por el desconocido mayor de ejército Carlos Ibáñez del Campo” (Ortiz, 6).

No es posible cerrar nuestro análisis precedente sin comentar que en 1925 se promulgó una nueva Constitución Política del Estado y se publicó el primer Có-

10 Ver AHUMADA BASCUÑÁN, Arturo (2006). *El Ejército y la Revolución del 5 de septiembre de 1924*. Reminiscencias, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

11 Se denomina así a la concurrencia de más de un centenar de oficiales de Ejército de las unidades de la guarnición de Santiago –fundamentalmente jóvenes– en la tarde de ese día a la sesión del Congreso nacional en que se discutía el aumento de dieta parlamentaria.

12 Ver MOLINA JOHNSON, *op.cit.*

digo de Justicia Militar que reemplazaba a las Ordenanzas Generales del Ejército y de la Armada. En las normas constitucionales, además de mantenerse vigente lo considerado en la Constitución de 1833 sobre la responsabilidad presidencial en materias de seguridad nacional,¹³ no se modificaron las atribuciones militares del Poder Ejecutivo en cuanto a disponer de las fuerzas militares y mandarlas personalmente con acuerdo del Senado en situaciones de guerra. A ello debemos agregar que en ese mismo año se creó el Consejo de Defensa Nacional presidido por el Presidente de la República,¹⁴ entidad responsable, según Segura e Ibarra, de *“estudiar las cuestiones relativas a la preparación de la defensa nacional, en especial aquellas en que era necesaria la cooperación de varios departamentos ministeriales o de otros organismos”*.¹⁵ Tal visión orgánica da cuenta de que existió en la época una seria aproximación a una idea de la defensa con sentido integral, ya que en su preparación involucraba a diversos actores del Estado, incluido el primer mandatario.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1925, nuevamente el país fue conmovido por inestabilidades políticas y *“cuando concluyó el período de anarquía tras la caída de Ibáñez en 1931, Chile era un país cansado”* (San Francisco y Soto, 41). Sin embargo, preciso es dejar constancia de un acto de su mandato importante para la seguridad exterior como lo fue la firma del tratado con Perú en 1929. Con posterioridad, *“el 4 de marzo de 1932, nuevamente se unieron los ministerios de Guerra y Marina, para dar cabida a un nuevo Ministerio de Defensa Nacional, según lo establecía la ley N° 5.077”* (Ortiz, 7), ministerio que, en los inicios del segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma, logró estructurarse definitivamente recién en diciembre de 1932 con la incorporación de la Subsecretaría de Aviación,¹⁶ des-

13 En el Capítulo V, Presidente de la República, Art.71, se estableció que *“Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la república”*.

14 Integrado por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Guerra, de Marina, de Hacienda, de Agricultura, de Previsión Social y de Obras Públicas, además del Inspector General del Ejército, el Director General de la Marina, el Jefe del Estado Mayor General del Ejército y el Jefe de Estado Mayor de la Armada, junto a asesores técnicos.

15 Opinión entregada al autor por Valentín Segura Flores y Ricardo Ibarra Ceballos el 14 de junio de 2010. El Consejo de Defensa Nacional fue creado por decreto supremo N° 403 de 19 de marzo de 1925.

16 En efecto, durante la Guerra Civil de 1891, el gobierno congresista creó en los territorios que se encontraban bajo su dominio, cuatro ministerios, entre ellos el Ministerio de Guerra y Marina, el que llevaba la dirección de la guerra contra el gobierno constitucional de José Manuel Balmaceda. Una vez terminada la guerra se retomó la misma forma jurídica que se había establecido en 1887; es decir, dos secretarías independientes: Guerra y Marina; pero atendidas ahora por un solo ministro, quien era el titular del Ministerio de Guerra y Marina. Esta organización del ministerio perduró hasta fines de 1924. El 19 de diciembre de ese año se dispuso por medio de la Ley N° 163, que los departamentos de Guerra y Marina tuvieran existencia independiente efectiva. Más adelante, el 23 de mayo de 1927, los ministerios de Guerra y Marina volvieron a refundirse formando el Ministerio de Defensa Nacional. A pesar de ser el primer ministerio con ese nombre su duración fue breve, pues el 21 de junio del mismo año se suspendieron los efectos del decreto supremo que lo constituyó y se dividió en dos carteras distintas: el Ministerio de Guerra y el Ministerio de Marina. El 30 de noviembre de 1927 se promulgó la tercera ley orgánica de ministerios que entregaba al Presidente de la República las

pués de una breve pero convulsionada etapa política en que el Poder Ejecutivo fue conducido inicialmente por Juan Esteban Montero y después por una serie de Juntas de Gobierno,¹⁷ intentando estas últimas poner en ejercicio un modelo político conocido históricamente como *República Socialista*, experimento que sucumbió prontamente.¹⁸

La decisión de crear el Ministerio de Defensa Nacional tiene una doble importancia. Primero, evidenció un avance sustantivo en las concepciones orgánicas para hacer frente a las exigencias de la seguridad externa y, segundo, reguló el rol de esta Secretaría de Estado en cuanto a colaborar efectivamente a las funciones del Poder Ejecutivo en materias de defensa nacional, ya que, a diferencia de los antiguos ministros de Guerra y de Marina, no se trataba ahora de ejercer el mando directo sobre las Fuerzas Armadas que contaban con sus respectivos comandantes en Jefe, sino que constituirse en una instancia de planificación, coordinación y control para el mejor empleo de los medios militares bajo esos mandos y en lo conjunto. Es importante recordar que la figura de los comandantes en Jefe se materializó a partir del 27 de abril 1931 con la oficialización del cargo en el Ejército, decisión que dejó atrás la figura del Inspector General como máxima autoridad militar; pero que en la realidad no ejercía el mando superior institucional, ya que este se encontraba en manos del Ministro de Guerra. Similar posición se constituyó oficialmente en la Fuerza Aérea durante el año 1932 y en la Armada en 1938.

Como consecuencia de las diversas situaciones de intervención militar en la política del país, a partir de 1932 la comunidad nacional comenzó a manifestar una actitud adversa hacia las Fuerzas Armadas, en especial hacia el Ejército. En ese contexto, Prats señala que comenzó a *“sentirse la reacción civilista contra el Ejército, especialmente contra la oficialidad e, incluso, contra los jóvenes cadetes, a quienes las damas de la sociedad escupen en las calles, y los jovencitos bien, en grupos matonescos, golpean, por la sola circunstancia de vestir uniforme”* (Prats,

facultades extraordinarias para organizar los ministerios públicos. Por medio de esa ley se establecieron los ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Justicia, Fomento y Bienestar Social, de Guerra y de Marina. Tomado de ORTIZ LAZO, Claudio (2004). *De la Secretaría de Guerra al Ministerio de Defensa Nacional 1884-2004*. Trabajo interno, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago.

17 Existieron cuatro Juntas de Gobierno. La primera del 4 de junio presidida por el general en retiro Arturo Puga Osorio e integrada por Carlos Dávila Espinoza y Eugenio Matte Hurtado; la segunda del 13 de junio presidida por el general en retiro Arturo Puga Osorio e integrada por Eugenio Matte Hurtado y Rolando Merino Reyes; la tercera del 16 de junio presidida por Carlos Dávila Espinoza e integrada por Alberto Cabero Díaz y Nolasco Cárdenas Avendaño; y la cuarta del 30 de junio presidida por Carlos Dávila Espinoza e integrada por Nolasco Cárdenas Avendaño y J. Eliseo Peña Villalón.

18 Ver MOLINA JOHNSON, *op.cit.*

60). Curiosamente, ahora que se había logrado constituir un Ministerio de Defensa Nacional, *“la situación desmedrada del Ejército a fines de 1932 llevó a un cierto enclaustramiento de la institución, hecho que se sumaba a los intentos del Poder Ejecutivo de hacer valer su supremacía sobre las instituciones militares”* (San Francisco y Soto, 43). Lo mismo ocurrió, en menor medida, con la Armada y la Fuerza Aérea, esta última recién creada. Esa situación impidió, entonces, la conformación de una comunidad político-militar que integrara intenciones y conocimientos para avanzar en materias de defensa nacional.

En todo caso, lo anterior no fue óbice para que fuera variando el sentido de la defensa nacional desde el concepto orgánico que la asociaba prioritariamente con la guerra para incorporar una incipiente perspectiva con respecto a la verdadera dimensión de esta función, surgida básicamente cuando *“se comienzan a establecer parámetros y criterios sobre las materias propias de la defensa nacional en relación con la preparación del país para enfrentar un eventual conflicto bélico, y cuya responsabilidad ya no solo se debía circunscribir al mundo castrense, sino que pasaba a constituir un problema de la sociedad en su conjunto”* (Academia, Historia, 22), enfoque que despertó el interés de algunos sectores políticos responsables del desenvolvimiento del Estado y, dentro del ambiente militar, condujo a que el Ejército estableciera en 1939 cursos de altos estudios militares que *“perseguían básicamente formar comandantes y asesores del más alto nivel dentro de las tres instituciones de las Fuerzas Armadas. Buscaban analizar el conflicto, no solo con una visión puramente castrense, sino integral, considerando sus causas y consecuencias, los aspectos propios de las relaciones entre los Estados, las variables económicas y los respectivos entornos vecinales. El elemento central era la definición de lineamientos de coordinación con el resto de la administración del Estado”* (Academia, Historia, 11).

A las medidas previamente señaladas se les unió a corto plazo la creación del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) mediante la ley N° 7.144 de 1941,¹⁹ establecido con el *“objeto de asesorar al gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional relacionados con la seguridad exterior del país”* (Art.1°). No obstante esa tarea, tal como se establece en el artículo 2° de ese cuerpo legal, se refería esencialmente a la definición de necesidades y a la proposición de adquisiciones de pertrechos militares, no

19 Estaba conformado por el Ministro de Defensa Nacional (presidente); los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda; los comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; los jefes de estados mayores generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; los subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación. Como secretario, un oficial superior en retiro de Estado Mayor.

estableciendo claras funciones ni responsabilidades en cuanto a la preparación y empleo de las capacidades del Estado para enfrentar contingencias provocadas por causas de origen externo. El CONSUDENA inició sus actividades el 15 de enero de 1942, presidido por el Ministro de Defensa Nacional, Juvenal Hernández Jaque, actuando como secretario el coronel Teófilo Gómez Vera. Durante ese año, fueron más de 50 las sesiones desarrolladas y entre los años 1942 y 1960 las mismas alcanzaron a 434,²⁰ destacando en este último año aquellas que tuvieron por materia central la discusión de los documentos primarios de la defensa nacional.²¹

Más adelante, se creó el Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional en 1942²² y al año siguiente el Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional,²³ este último presidido por el Ministro de Defensa Nacional con la misión de pronunciarse sobre la doctrina de la defensa; estudiar los planes de guerra y operaciones; proponer al supremo gobierno la distribución de las fuerzas y resolver todos aquellos asuntos comunes a las tres instituciones armadas. Posteriormente, en marzo de 1947, se creó la Academia de Defensa Nacional y en octubre del mismo año se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional que en su artículo 1 estableció que el Presidente de la República ejerce el gobierno y administración de las instituciones y organismos relacionados con la defensa del país, por intermedio de una Secretaría de Estado denominada Ministerio de Defensa Nacional y reconocía *“como organismos vinculados al ministerio, además de las instituciones armadas y las subsecretarías, al Consejo Superior de la Defensa Nacional, al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y al Comité Coordinador de Adquisiciones y Enajenaciones de las Fuerzas Armadas”* (Ortiz, 8).

Sin embargo, en materias de conducción de la defensa, a tales favorables decisiones en procura de una estructura de defensa nacional actualizada según las experiencias de la época no solo se opuso la constante rotación de ministros de Defensa Nacional –si bien proporcionalmente menor a las anteriormente conocidas durante el siglo XX, todavía perjudicial para los intereses del sector (1,5 ministros por año en este caso)– sino, además, la limitación de las atribuciones de los mismos a lo meramente administrativo de acuerdo a las normas reglamentarias ya comentadas. A ello se sumó la designación de una cantidad importante de oficiales

20 Datos obtenidos del archivo del Consejo Superior de Defensa Nacional.

21 De acuerdo al Decreto Supremo N° 37 de 1950, estos eran los documentos primarios y secundarios. El interés del CONSUDENA se concentró en los primeros, enfatizando sus esfuerzos en el análisis de la Apreciación Global Político-Estratégica.

22 Decretos Supremo N° 14 del 6 de julio de 1942.

23 Decretos Supremo N° 163 del 26 de noviembre de 1943.

de las Fuerzas Armadas como ministros de Defensa Nacional,²⁴ quienes, en razón de su jerarquía o rango con relación a los mandos superiores de sus instituciones; el cargo militar que ejercían o el breve tiempo de permanencia en estas funciones, no dispusieron de los espacios suficientes para llevar adelante un proceso dirigido a configurar una defensa nacional moderna.

En el anterior contexto, por ejemplo, el coronel Carlos Ibáñez del Campo asumió la cartera ministerial durante el segundo gobierno de Alessandri Palma (1932-1938). Más tarde, el mismo Ibáñez, en su segundo gobierno (1952-1958) *“nombró como ministro a un coronel (Abdón Parra) y a dos generales de brigada; lo que llevó a que en pocos meses pasaron a retiro decenas de generales y coroneles, incrementando un ambiente de inquietud y politización en las filas. El desempeño de los ministros militares tampoco fue una gran solución: su pertenecía a una rama de las FF.AA. y sus vínculos personales con el ámbito castrense, con frecuencia era un escollo más que una ventaja”* (Díaz, 8-9).

Luego, los ministros de Guerra y de Marina o de Defensa Nacional no dispusieron del tiempo de permanencia suficiente o en algunos casos de la independencia jerárquica indispensable, menos aún de la disponibilidad de habilidades orgánicas, para enfrentar un proceso continuo dirigido a conformar una estructura de la defensa que incorporara activamente a todos los sectores comprometidos, mediante el funcionamiento de una organización formal responsable de desarrollar las capacidades necesarias para garantizar la seguridad exterior del país; es decir, contar con un sistema de defensa nacional, concepto este último que en la época, por falta de doctrina y prácticas, comúnmente se confundía con el concepto de seguridad nacional. Si así no hubiere ocurrido, su labor también se habría visto limitada por la falta de interés gubernamental de avanzar en ese sentido, ya que *“los Programas de Gobierno (...) no realizaban ninguna referencia importante sobre el tema de Defensa Nacional. Solo al final del período, en la década de 1960, las organizaciones políticas demuestran una mayor preocupación y conocimiento”* (Díaz, 11).

Es más, ni siquiera con la existencia del CONSUDENA ello fue posible de lograr, ya que, no obstante la significativa cantidad de reuniones en el período, la concepción de trabajo de este organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional no permitió que sus integrantes participaran permanentemente en la elaboración de las proposiciones en cuanto a la defensa misma. Prueba de lo anterior es que, de acuerdo a sus actas, el tratamiento de materias relacionadas con la

24 En algunos casos fueron nombrados incluso los comandantes en Jefe.

función defensa nacional fue mínimo,²⁵ dedicando sus esfuerzos al gasto militar y, en oportunidades muy específicas, a la planificación de defensa que le competía al ministerio del ramo. Como ejemplo preciso de su distancia de los temas asociados a la configuración de una estructura para garantizar la seguridad exterior, podemos señalar que este organismo no tuvo una opinión colegiada cuando se renovaron las disposiciones relacionadas con la preparación de la defensa nacional o al disponerse formalmente la constitución y misión de las Fuerzas Armadas.²⁶ En el caso de la primera de esas medidas, el papel asesor fundamental lo desempeñó el Consejo de Defensa Nacional, proponiendo, entre otras materias importantes, la actualización de los documentos preparatorios matrices de la defensa nacional, plasmados en el Decreto Supremo N° 37 de 28 de agosto de 1950, discutidas durante las sesiones 260 y 261 de ese organismo en el transcurso del mismo año.

Factor también desfavorable fue la sucesión de estados mayores asesores del Ministro de Defensa Nacional que, producto de una serie de modificaciones, legales y reglamentarios, varían sus funciones y denominaciones entre 1942 y 1960.²⁷ Finalmente, en cuanto al CONSUDENA, su participación posterior en otras materias que no tuvieran relación con asignación de fondos, dentro de ellos los correspondientes a la ley reservada del cobre, se vieron sumamente diluidas con la creación el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe a través del DFL-181 de 1960, derivado de las experiencias de la Segunda Guerra Mundial y los aportes de oficiales de las Fuerzas Armadas que, durante la década de los cincuenta, concurrieron a Estados Unidos de América a perfeccionarse, junto con la directa influencia de ese país a través del Pacto de Ayuda Militar *“el que fue firmado por Chile en 1952 y que tuvo un gran impacto durante el gobierno de Alessandri”* (Rodríguez, 240). Dentro de las disposiciones de ese decreto con fuerza de ley, importante es señalar que se derogó la existencia del Consejo de Defensa Nacional y del Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional. En consecuencia, hasta la dictación del DFL-181 de 1960, predominaba en Chile una directa relación entre defensa nacional y guerra para concebir y ejecutar las funciones dirigidas a garantizar la seguridad exterior.

En cuanto la conducción de la misma, Ortiz considera que *“en términos generales, esta no existía, ya que al existir una concepción vaga de la defensa nacio-*

25 Los antecedentes se encuentran detallados en las actas que se mantienen en el archivo del Consejo Superior de Defensa Nacional.

26 Decreto Supremo N° 37 de 1954 de la Subsecretaría de Guerra.

27 El 6 de julio de 1942 se creó el Estado Mayor de Coordinación que, además de cambiar de denominación a Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, amplió sus funciones a partir del 14 de noviembre de 1947. Finalmente, el 13 de abril de 1960 se creó el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

*nal, la aproximación a esa conducción también era vaga. La defensa se identificaba con la paz y la guerra, agregándose en el tiempo su participación en calamidades públicas o desastres naturales. Una de las razones es que en parte importante del período se manifestó un verdadero flujo y reflujo del militarismo, no obstante que, durante la discusión de la Ley de Reclutas y Reemplazos para el Ejército y la Armada promulgada en 1900, se había configurado una incipiente base para continuar discutiendo el concepto orgánico de defensa nacional”.*²⁸ En efecto, la historia legislativa de esa norma legal da cuenta del interés público por la defensa que se expresó a través de su tramitación, destacando el consenso político alcanzado en cuanto establecer la obligatoriedad del deber militar. Lamentablemente, esa tendencia no maduró en el tiempo.

CONCLUSIÓN

Durante el período 1910-1960 la defensa nacional en Chile no se fundamentó en procesos, estructuras y actores debidamente integrados en un sistema. Luego, no existió una clara y definida conducción de esta función primaria del Estado, básicamente por las siguientes razones:

Superadas favorablemente las contiendas bélicas del siglo XIX, la ausencia de amenazas externas manifiestas disminuyó el interés gubernamental en materias de seguridad exterior, lo que se comprueba a través de la mínima atención dada a esta función en los programas políticos respectivos. A ello se sumaron una serie de decisiones con relación al ministerio del ramo que, después de haber ocupado una posición de mando sobre el Ejército y la Armada, pasó más adelante a constituirse en una instancia de trabajo destinada específicamente a colaborar al Presidente de la República en sus responsabilidades con respecto a la defensa del país. Con ello, la relación del Ministro de Defensa Nacional con las Fuerzas Armadas se relativizó y la búsqueda de soluciones orgánicas para la defensa se minimizó, situación que, dentro de las intenciones que postulaban una solución doctrinaria y orgánica favorable a la defensa nacional chilena, perjudicó las demandas procedentes de determinados sectores sobre esta necesidad. Ello, pese a la creación de una serie de entidades asesoras a nivel presidencial y ministerial con ese objeto.

Las crisis e inestabilidades políticas del país, que en un porcentaje importante se produjeron durante este período, impidieron desarrollar los esfuerzos permanentes y progresivos requeridos para poner en marcha una defensa nacio-

28 En entrevista del 3 de junio de 2010.

nal que integrara a todos los sectores con responsabilidades en pro de la seguridad exterior, disminuyendo notablemente la preocupación política y social por esta responsabilidad del Estado y de la comunidad nacional. A la par, ese espacio fue ocupado por determinados estudios difundidos en publicaciones del ambiente castrense acerca de la conducción de la guerra²⁹ que, elaborados a partir de la dedicación particular de algunos integrantes de las instituciones de las Fuerzas Armadas por la materia, dieron lugar a una noción que relacionaba a la defensa nacional esencialmente con ese fenómeno político.

Dada la acentuada rotación en los cargos durante el período, el breve tiempo de permanencia de las autoridades políticas y militares superiores impidió articular una defensa nacional de acuerdo a las experiencias propias e internacionales que establecían la necesidad de disponer de un sistema permanente para garantizar la defensa nacional. En lo que son las autoridades políticas del sector defensa, 74 civiles y militares ocuparon el cargo (6 meses promedio en el cargo), primero, de Ministro de Guerra y de Marina y, más adelante, de Ministro de Defensa Nacional. En lo que son los mandos de las Fuerzas Armadas, se sucedieron 34 generales de división en el Ejército; 30 vicealmirantes o contralmirantes en la Armada; y 12 comodoros o generales de aviación en la Fuerza Aérea, recién creada en 1930.

Los estudios formales desarrollados en la segunda parte del período 1910-1960 por las instancias académicas de las Fuerzas Armadas, siendo muy loables no solo por sus contenidos sino que también por los esfuerzos desplegados en búsqueda de mayores conocimientos, fueron elaborados sin una orientación superior proveniente del nivel político o del sector militar. Con ello, sus contenidos siguieron concentrándose en el fenómeno de la guerra como responsabilidad central de la defensa nacional. Ello, entonces, restringió las perspectivas sobre el verdadero sentido de esta última y en escasas oportunidades se extendió el interés sobre esta materia más allá de los límites de la discusión militar, pese a que parte importante de la producción intelectual se divulgó a través de ediciones institucionales de carácter público.³⁰

En consecuencia, la naturaleza de las funciones establecidas para cada uno de los organismos previamente descritos y el ejercicio de sus tareas de manera desarticulada no permitieron su integración en un esfuerzo común a fin de establecer una definición doctrinaria y orgánica de la función defensa nacional, en

29 Ver SAN FRANCISCO y SOTO, *op. cit.*

30 *Ibidem.*

tanto responsabilidad que supera, por una parte, la exclusiva obligación constitucional del Presidente de la República acerca de la seguridad externa y, por otra, la de las Fuerzas Armadas, en lo que les compete respecto de la preparación y el empleo de sus medios según las planificaciones correspondientes.

Lo anterior, como resultante de una relación político-militar débil y oscilante dominada por sucesivos períodos de inestabilidad institucional, unida a una deficiente preocupación general sobre la defensa nacional. Esa situación, en definitiva, concordando con Neira,³¹ fue la causa directa de la imposibilidad de lograr las condiciones requeridas para permitir que la sociedad en su conjunto dispusiera de espacios de discusión ajenos al devenir político contingente, en los que fuera factible establecer los lineamientos y acciones para disponer de un sistema de defensa en forma y, a partir de las doctrinas, estrategias y políticas correspondientes, configurar una conducción político y estratégica concordante con las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (1995). *Bases Teóricas de una Política de Defensa para Chile*, Santiago.

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (2005). *Historia*, Santiago.

AHUMADA BASCUÑÁN, Arturo (2006). *El Ejército y la Revolución del 5 de septiembre de 1924*. Reminiscencias, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

AYLWIN AZÓCAR, Patricio (1993). Consideraciones al proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes orgánicas de las FF.AA. y Carabineros, FASOC Vol. VIII, N° 1. Disponible en <http://www.fasoc.cl/files/ART41265fade261.pdf>.

BALART PÁEZ, Francisco y MOLINA JOHNSON, Carlos (1999). *La violencia política en Chile*. Biblioteca Militar, Instituto Geográfico Militar, Santiago.

Biografía de Chile, Historia de Chile. Guerra del Pacífico. Parlamentarismo. Disponible en www.biografiadechile.cl/la_historia.php.

CONCHA, Luis (6 de junio de 2010). 100 años y el mismo debate. *La Tercera*, Reportajes, Santiago.

31 Opinión entregada al autor por Alfonso Neira Hernández el 31 de mayo de 2010.

DÍAZ GALLARDO, José Luis, Administración de la defensa: la experiencia chilena en el período 1932-1973.

Disponible en www.fasoc.cl/files/articulo/ART4117e0c0be509.pdf

ENCINA, Francisco A. (1954). *Historia de Chile*, Tomo II, Empresa Editora Zig-Zag, Santiago.

EYZAGUIRRE, Jaime (1967). *Breve historia de las fronteras de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.

GARCÍA PINO, Gonzalo y MONTES IBÁÑEZ, Juan Esteban (1994). *Subordinación democrática de los militares. Éxitos y fracasos en Chile*. Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.

GAVET, André (1992). *El Arte de Mandar*, Biblioteca del Oficial, Santiago.

ORTIZ LAZO, Claudio (2004) *De la Secretaría de Guerra al Ministerio de Defensa Nacional 1814-2004*. Trabajo interno Ministerio de Defensa Nacional, Santiago.

PRATS GONZÁLEZ, Carlos (1985). *Memorias. Testimonio de un soldado*. Pehuén Editores Ltda.

QUERO RODILES, Felipe (1989). *Introducción a la Teoría de Seguridad Nacional*. Colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del E.M.E., Madrid.

RODRÍGUEZ ELIZONDO, José (1995). *Crisis y Renovación de las Izquierdas*. Editorial Universitaria, Santiago.

SAN FRANCISCO, Alejandro y SOTO, Ángel (2006). *Un siglo de pensamiento militar en Chile: El Memorial del Ejército 1906-2006*. Centro de Estudios Bicentenario, Andros Impresores, Santiago.

Subsecretaría de Guerra, Historia. Disponible en <http://www.ssg.cl>.

VIAL CORREA, Gonzalo (1984). Decadencia, Consensos y Unidad Nacional en 1973. *Revista Dimensión Histórica de Chile* N°1, Academia Superior de Ciencias Pedagógicas, Santiago.

Wikipedia, Defensa Nacional, es.wikipedia.org/wiki/Defensa_nacional.