

Las Fuerzas Armadas de Chile y su empleo en la pandemia global: Nueva instancia para apreciar la relación civil-militar

John Griffiths Spielman
AthenaLab

Cuando se abordan las relaciones civiles-militares, uno puede recurrir a clásicos como Samuel Huntington¹ y Morris Janowitz², o incluso favorecer a otros autores más modernos. De todos ellos, destacamos la condición de profesión que se asigna a la carrera de las armas, entendida como la subordinación propia de un cuerpo militar profesional competente a los fines de la política, de acuerdo con lo determinado por las autoridades³, en una interacción permanente de asesoría respecto del mejor uso de la fuerza militar, siempre para favorecer a la sociedad de la que forman parte y sirven. Es precisamente el uso de la fuerza militar en el actual estado de catástrofe que rige sobre Chile por la pandemia del coronavirus y su impacto en la relación civil-militar, el objetivo del siguiente análisis.

Dando por sabidas las aproximaciones teóricas sobre las relaciones civiles-militares, pasamos a centrarnos en el actual despliegue con fines

humanitarios y sus efectos entre las partes. El impacto es bidireccional, ya que afecta tanto la relación política y militar, como la relación de la sociedad civil con sus fuerzas armadas, y pone de manifiesto la necesidad de prepararnos más eficientemente en este ámbito de cara a las futuras amenazas que debemos enfrentar. En consecuencia, compartimos algunas lecciones que se pueden obtener del despliegue.

INTRODUCCIÓN

En primer término, las relaciones civiles-militares forman parte de una política nacional de seguridad. Ahora bien, su noción está asociada al legítimo control democrático de las fuerzas militares, la efectividad de dichas fuerzas para cumplir las misiones y tareas asignadas y la eficiencia de su cumplimiento.⁴

La principal función de las Fuerzas Armadas, tal como lo establece la Constitución, es “la

¹ Huntington Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Belknap Press, 1957.

² Janowitz Morris. *The Professional Soldier*. The Free Press. New York. 1960.

³ Op. Cit. Huntington. Pág.72

⁴ Matei Florina Cristiana. “A New Conceptualization of Civil-Military Relations”. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Edited by Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei. Routledge. Taylor and Francis Group. New York–London. 2013 Pág. 26

defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.⁵ Lo anterior, en clara relación con la defensa de la integridad territorial y la soberanía, la independencia política y autodeterminación del pueblo chileno, así como de su interés nacional.

Si bien la noción de seguridad nacional no se encuentra definida en el texto constitucional, podríamos inferir que ella se relaciona con todo riesgo o amenaza que afecte la sobrevivencia del Estado o afecte la seguridad, desarrollo y bienestar del Estado y sus ciudadanos. Adicionalmente, la Constitución define entre los artículos 39 y 45 los diversos “Estados de Excepción”, los que de decretarse, permiten el empleo de la fuerza militar y otorgan facultades especiales, delegadas del Presidente de la República, a las autoridades militares designadas.

Esto implica, que las capacidades que aportan las Fuerzas Armadas no se agotan sólo con su empleo bélico, sino que complementariamente pueden ser usadas en estas situaciones excepcionales. En el caso nacional, esto ha ocurrido en numerosas oportunidades, obligando al despliegue de medios militares en eventos relacionados con terremotos, tsunamis, incendios masivos, erupciones volcánicas, inundaciones, aluviones, “invierno blanco” y ahora ante una pandemia en pleno desarrollo.

LOS MILITARES FRENTE AL COVID-19

La actual pandemia expuso una vez más la fragilidad del mundo para enfrentar este tipo de

fenómenos, pese a que nunca la humanidad contó con un nivel de tecnología, comunicaciones e infraestructura como el actual. Todos los países han optado por recurrir a sus Fuerzas Armadas para ayudar a las instituciones a cargo de enfrentar la enfermedad, aprovechando así sus capacidades de despliegue nacional, de comunicaciones y logísticas, y de mando y control, únicas en la sociedad.

Qué duda cabe a estas alturas que la pandemia es una amenaza a la seguridad nacional. Así como tampoco hay duda de que es un problema que afecta principalmente la salud pública de quienes viven en Chile. En consecuencia, el énfasis de esta crisis debe estar radicado precisamente en dicho sector, que encabeza el ministro de Salud, en el contexto de una arquitectura de seguridad o de emergencia. La paradoja es que, siendo su responsabilidad, no podremos solucionar esta crisis si no es con la ayuda de todos: gobierno, instituciones estatales, empresarios, privados, universidades, comunidad científica, organizaciones sociales, ciudadanos, fuerzas de orden y seguridad y Fuerzas Armadas.

De allí que podemos expresar que la misión en pleno desarrollo, demanda una mayor coordinación interagencial o interinstitucional (*A whole of government approach*)⁶ a cargo de un organismo específico del más alto nivel, para precisamente integrar a todos estos actores en la planificación y gestión de la emergencia. En el caso militar, es otra situación de excepción en que las relaciones civiles-militares se prueban

⁵ Constitución Política de la República de Chile. Decimosexta Edición. Editorial Jurídica, Santiago de Chile. 2012. Capítulo XI, Artículo 101.

⁶ Se hace referencia al esfuerzo de coordinación de todas las organizaciones estatales, para concurrir a la solución del problema que afecta la seguridad nacional. Ello lleva implícito la coordinación de todos los elementos que forman parte de los instrumentos de poder de un Estado. Ver Jason L. Percy Terry a Fellows. *A Whole of Government Approach for National Security*. Naval Postgraduate School. Monterey, California. 2009.

en tanto y cuanto evidenciamos la capacidad de trabajar juntos e integrados entre ambos sectores. Esto representa el desafío de poder contar con un conocimiento mucho más acabado entre estos dos mundos en beneficio del país. Ayuda la permanente percepción y valorización positiva de estas instituciones por parte de la opinión pública en las diversas encuestas. En concreto, esta pandemia pone a prueba el grado de integración y de robustez de la relación civil-militar, así como la resiliencia nacional para enfrentarla y superarla. De existir dicho organismo centralizado donde se planifica y gestiona la coordinación interinstitucional, integrado por especialistas civiles y militares, la relación propia entre ambos ámbitos se vería favorecida y fortalecida.

De igual forma, se ha puesto a prueba a las instituciones militares respecto de su real capacidad de apoyo y sostenimiento, cuando

adicionalmente también están sujetas a los efectos de la pandemia, lo que puede producir una atrición importante de medios humanos. A la fecha, el apoyo de las Fuerzas Armadas se ha dado en el contexto de una extensión de tiempo prudente de su empleo y en el evento de enfrentar una sola amenaza. La pregunta que nos formulamos es ¿cuál será el escenario cuándo debemos realizar un esfuerzo sostenido de una operación de ayuda humanitaria en un lapso bastante mayor, o incluso con dos o tres fenómenos al mismo tiempo? Ello no es ciencia ficción, es parte de las probabilidades, así como de una adecuada previsión en la planificación nacional.

Pese a todos los eventos registrados en las últimas décadas, el país no ha estructurado una arquitectura de seguridad permanente para la previsión, planificación y gestión de amenazas a su seguridad nacional, donde pueda operar



Fuente: France Presse

además el proceso interinstitucional (*A whole of government approach*).

Creemos que ha llegado el momento de hacerlo por los beneficios que tiene cuando se trata de prever y coordinar las principales medidas en todas las organizaciones del Estado, así como con los otros actores. Debe ser una organización permanente, operando a tiempo completo y que se encuentre monitoreando los riesgos, amenazas y oportunidades que Chile podría enfrentar en el contexto internacional, cada vez más interconectado y global. Ello, en relación a la emergencia de una pandemia, facilitaría la adecuada vigilancia global para advertir los brotes y adoptar medidas oportunamente, mejorar la capacidad de enfrentar los desafíos, así como planificar y movilizar mejor los recursos disponibles, asegurando de paso la cadena de suministro, para coordinar en mejor forma la implementación de las medidas.

Junto a lo anterior, las fuerzas militares, además de continuar cumpliendo sus misiones tradicionales en defensa de la soberanía, han comprometido medios materiales y humanos importantes. No sólo han contribuido con personal en funciones de seguridad, sino que con capacidades sanitarias específicas, como hospitales de campaña terrestres, buques con capacidad hospitalaria, puestos de atención sanitaria, así como con medios aéreos, navales y terrestres de transporte estratégico tan necesarios dada la particular realidad geográfica del país.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Tomando en cuenta los desafíos enfrentados por los militares en la década de 2010-2020, con su actuación frente a desastres naturales y eventos catastróficos, se hace evidente que la demanda por su actuación ha ido en aumento, en una fuerza que permanece constante en

relación a medios humanos y materiales, mientras cumple sus misiones tradicionales en defensa de la soberanía.

De las tres instituciones, el Ejército aún mantiene una importante cantidad de soldados provenientes del servicio militar tradicional lo que, aparte de abrir las ventajas de vincularse con un sector de la sociedad, es fuente de perfeccionamiento para muchos jóvenes en condición de vulnerabilidad. Pero también, el hecho de depender de un contingente que representa una cantidad importante de su fuerza y que tiene una duración anual, se transforma en una evidente debilidad para enfrentar situaciones como la actual crisis, cuando se debe licenciar a los soldados conscriptos o cuando aún no están entrenados. Más aún si estas crisis se mantienen latentes y peor aún si enfrentamos varias, de diversa naturaleza, al mismo tiempo.

Adicionalmente, debemos prever la atrición propia de la fuerza afectada, en este caso, al igual que la población en general. Lo que obliga a mantener las debidas reservas, tanto para los reemplazos, como para darle continuidad al esfuerzo colectivo, o tempo operacional.

Por otra parte, se debiera tener en cuenta que un porcentaje de la fuerza se mantendrá en el cumplimiento de sus misiones tradicionales para mantener una capacidad operativa, que solo se logra con el entrenamiento permanente. Ello requiere de análisis y decisiones desde la paz. Solo de esta forma podríamos anticipar si la fuerza establecida, al día de hoy, es la que se requiere y la adecuada para enfrentar los desafíos de siglo XXI. Es en este punto en que medidas como el alargamiento de la carrera militar o la edad promedio de los grados subalternos, adquiere su mayor relevancia.



Fuente: France Presse



Otro aspecto crucial, es el presupuesto institucional, que esta fijado en términos de funcionamiento normal, pero no considera el impacto de inversiones que las instituciones deben realizar para participar en forma eficiente en estas crisis. Adicionalmente, los recursos usados terminan de una u otra forma afectando el nivel operacional para el que fueron concebidos. En consecuencia, se debiera prever subsanar esta vulnerabilidad. No se puede hacer más solo con los mismos recursos previstos para funcionar en normalidad.

Otro aspecto, muy importante es el desarrollo de doctrina, equipamiento y entrenamiento de la fuerza, para actuar en este tipo de operaciones en que el acento está puesto en la protección de la ciudadanía y no en una operación militar tradicional. Ello requiere de mandos y personal con una importante

capacidad profesional, tanto para la búsqueda de soluciones creativas e innovadoras, como para formar e integrar equipos de trabajo multidisciplinarios en terreno. En suma, se requiere de en una relación civil-militar robusta.

Se estima que ante los actuales y futuros desafíos, el Estado debiera fomentar, estudiar y asimilar las lecciones observadas en este tipo de crisis, para mejorar su previsión y respuesta, ya que una cultura interagencial, basada en una robusta relación civil-militar es altamente necesaria. Ya hemos acumulado al menos diez años de experiencia en que las principales lecciones debieran haber sido estudiadas, sistematizadas, difundidas y practicadas, desde la perspectiva del nivel más alto de conducción, el político.

CONSIDERACIONES FINALES

- Si existe algo cierto, es que el país se verá enfrentado nuevamente a crisis provocadas por desastres naturales o por acciones e inacciones de los seres humanos (de origen antrópico), que afectarán la seguridad e integridad de Chile.
- Lo anterior, obliga a considerar el estudio de una arquitectura de seguridad pequeña, pero altamente eficaz y eficiente en advertir y administrar crisis, de modo que pueda desencadenar un proceso interagencial que permita la coordinación de todos los actores involucrados.
- Creemos que el tiempo de analizar los cambios ha realizar es hoy. El país no debiera seguir postergando la decisión de fortalecer su propia arquitectura de seguridad por los altos costos a pagar, si hoy no prevemos lo que es evidente. No debiera prevalecer una percepción de que efectivamente hemos podido manejar con relativo éxito las emergencias, porque nada asegura que ello vaya a ser igual en el mediano plazo.
- Es clave trabajar en una nueva política de defensa que se haga cargo de los desafíos aquí expresados, de modo que en la conformación de fuerzas y capacidades se tenga en cuenta la necesidad de contar con una estructura más robusta, flexible y eficiente, frente a los futuros desafíos del escenario internacional. De igual manera, importa determinar en forma muy precisa la naturaleza de los fenómenos, para no militarizar una respuesta a una amenaza que en esencia requiere del énfasis de otros poderes del Estado, en la cual la fuerza puede estar presente, pero no con protagonismo en su accionar.
- Cada día es más evidente que la defensa no se agota sólo con lo bélico y en su aporte a la paz, elemento sin el cual ningún desarrollo es posible, sino que además su participación y ayuda en las permanentes crisis o catástrofes demanda y robustece una relación civil-militar, la que si es bien encauzada, beneficia enormemente la unidad y cohesión nacional.
- Finalmente, la actual crisis pandémica se constituye en una extraordinaria oportunidad para mejorar como Estado, comunidad y sociedad, y junto con ello nuestra capacidad de respuesta interagencial en que la solución se encuentra en el aporte de todos, constituyendo nuestra principal fuerza y capacidad de resiliencia.

ATHENALAB
ABRIL 2020