



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia  
ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)  
**Web oficial:** <https://www.revistacientificaesmic.com>

## Sendero dependencia en presencia de militares chilenos en catástrofes: reestreno en la sociedad chilena

Path dependency in the presence of Chilean military in catastrophes: re-release in Chilean society

**Jaime Baeza Freer** 

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile  
[jbaezaf@u.uchile.cl](mailto:jbaezaf@u.uchile.cl)

**María Cristina Escudero Illanes** 

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile  
[mcristina.escudero@gobierno.uchile.cl](mailto:mcristina.escudero@gobierno.uchile.cl)

**Citación APA:** Baeza Freer, J., & Escudero Illanes, M. C. (2024). Sendero dependencia en presencia de militares chilenos en catástrofes: reestreno en la sociedad chilena. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(48), 1103-1124.  
<https://doi.org/10.21830/19006586.1385>



**Publicado en línea:** 30 de diciembre de 2024



**Enviar un artículo a la Revista**

**Responsabilidad de contenidos:** La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: **Atribución - No Comercial - Sin Derivados**.



**Revista Científica General José María Córdova**  
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22 número 48, octubre-diciembre 2024, pp. 1103-1124  
<https://doi.org/10.21830/19006586.1385>

## Sendero dependencia en presencia de militares chilenos en catástrofes: reestreno en la sociedad chilena

Path dependency in the presence of Chilean military in catastrophes:  
re-release in Chilean society

**Jaime Baeza Freer** 

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile

**María Cristina Escudero Illanes** 

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile

**RESUMEN.** Este trabajo analiza el Path Dependency (sendero dependencia) que modificó la anterior ausencia de los militares chilenos en los estados de excepción, especialmente, de catástrofes, entre el final de la dictadura (1990) hasta el terremoto de febrero de 2010. Desde entonces, las Fuerzas Armadas son actores fundamentales en una década llena de catástrofes naturales y la crisis social de 2019. Este sendero significa pasar de la desconfianza inicial del gobierno de la presidenta Bachelet, tras el sismo, hasta la actual cotidianidad con que las Fuerzas Armadas se asumen en estados de catástrofe o emergencia decretados sin grandes contratiempos por gobiernos de todos los signos políticos. A lo anterior debe sumarse la reforma más importante en un siglo en el Ministerio de Defensa Nacional y que coincidió con el terremoto.

**PALABRAS CLAVE:** Chile; estados de emergencia y catástrofe; Fuerzas Armadas; Ministerio de Defensa

**ABSTRACT.** This paper analyses the Path Dependency that changed the Chilean military's previous absence from states of exception, especially catastrophes, between the end of the dictatorship (1990) and the earthquake in February 2010. Since then, the Armed Forces have been key players in a decade full of natural disasters and the social crisis 2019. This path means moving from the initial distrust of President Bachelet's government after the earthquake to the current everyday life with which the Armed Forces assume themselves in states of catastrophe or emergency decreed without major setbacks by governments of all political signs. To this must be added the most critical reform in a century in the Ministry of National Defense, which coincided with the earthquake.

**KEYWORDS:** Armed Forces; Chile; states of emergency and catastrophe; Ministry of Defense

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 31 de agosto de 2024 • Aceptado: 27 de diciembre de 2024

**CONTACTO:** Jaime Baeza Freer  [jbaezaf@u.uchile.cl](mailto:jbaezaf@u.uchile.cl)

## Introducción

La madrugada del 27 de febrero de 2010, un terremoto 8,8 en la escala de Richter asoló la zona centro sur del país con epicentro cerca de Concepción, la segunda ciudad en tamaño del país. A las pocas horas, sobrevino un devastador tsunami que segó la vida de cientos de chilenos. Los efectos provocaron un corte de energía eléctrica y servicios básicos por semanas en las zonas afectadas. Además, produjo la destrucción de relevante infraestructura básica para el país, en ámbitos tales como carreteras, puertos y otros sistemas de comunicación. En este contexto, parte del problema fue una sensación de anomia en importantes sectores de la sociedad, a la vez que se produjeron graves crisis en la mantención del orden público y saqueos. En esa oportunidad, y por primera vez desde el inicio de la transición a la democracia en 1990, el gobierno de Bachelet llamaba a la participación de las Fuerzas Armadas (FAS) en actividades de orden interno para sobreponerse a la crisis, restablecer el suministro, agilizar las labores de rescate y, especialmente, restituir el orden público. Hasta entonces representaba un anatema la sola idea de que los militares actuaran en dicha capacidad. Si bien se les comprendía como un apoyo logístico y presencia en las catástrofes, no estaba en el imaginario colectivo que pudieran participar en labores que reemplazaran a las policías.

La Constitución de 1980 fue ampliamente modificada en 2005. Dentro del texto refundido se contemplan los artículos 101 y 102, que establecen que las FAS son exclusivamente el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, los que no tendrán rol alguno en lo interno. Por el contrario, Carabineros y la Policía de Investigaciones son las únicas con potestades al interior del país. La única excepción la podrían representar las labores de policía marítima en manos de la Armada y policía aeronáutica para la Fuerza Aérea. Las reformas de 2005 también regulan con mayor claridad los *estados de excepción* y, lo que es más importante, le otorgan al presidente la atribución exclusiva de decretarlos, atribución que antes compartía con el Consejo de Seguridad Nacional. Consecuente con lo anterior, las FAS solo pueden intervenir en el orden interno convocados por las autoridades civiles a través de uno de los cuatro estados de excepción que la Constitución contempla: estado de Asamblea (guerra externa), estado de sitio (guerra interna), estado de catástrofe (calamidad pública) y estado de emergencia (grave alteración del orden público o peligro para la seguridad de la nación).

No fue fácil esa mañana, tras el terremoto, decretar estado de excepción por primera vez desde la transición en 1990. Tras el colapso en el funcionamiento de la vida pública que generó el sismo, se entendió que era necesario recurrir al mundo castrense para recuperar la normalidad de suministros, agilizar las labores de rescate y hacer frente a las alteraciones del orden público. Este era un punto de inflexión para una coalición de gobierno que fue oposición a la dictadura militar de Augusto Pinochet y sufrió la violación de derechos humanos de manos de las Fuerzas Armadas. No en vano, muchos de los actores centrales en el gabinete de la presidenta Michelle Bachelet tenían profundas dudas sobre el despliegue militar, lo que, de hecho, retrasó la medida por algunas horas.

Además, eran las horas finales para veinte años en el poder de la misma coalición política de centro izquierda. Dos semanas después, en medio de fuertes réplicas de los sismos, el centroderechista Sebastián Piñera devolvió a los sectores conservadores al Palacio de la Moneda tras su triunfo en las urnas. Unos y otros entendían que el momento requería unidad de propósito, cuestión que se logró. Sin embargo, se desató una larga polémica sobre el rol de los militares en las emergencias internas, rol que fue modificándose a lo largo de una década, hasta llegar al uso cotidiano que tiene en la actualidad.

Este trabajo busca estudiar esa transformación fundamental, la cual, de alguna manera, modifica las relaciones civiles-militares en el país, a la vez que altera de manera permanente la percepción que la ciudadanía tendrá sobre las FAS en general. El mundo castrense tras la dictadura militar, los juicios por violaciones a los derechos humanos y el largo adiós de Augusto Pinochet desde la Comandancia en Jefe del Ejército (cargo que ostentó siete años después del inicio de la transición), luego como senador institucional (cuatro años y medio más, hasta julio de 2002), su arresto en Londres (1998) y hasta su muerte (2006) habían contribuido a un menor apoyo ciudadano. Casi dos décadas después, las FAS son una de las instituciones que permanentemente registran más apoyo en la ciudadanía. Lo anterior ocurre incluso después del estallido social y las masivas protestas sociales de octubre de 2019. En este sentido, el proceso que cabe analizar es por qué ocurre esta transformación. Es así como buscamos entender la progresión de la presencia militar a través de los estados de excepción, después del terremoto de 2010 y hasta después de la pandemia, sobre todo, en sus efectos políticos.

Este trabajo se concluye mientras en febrero de 2024 una serie de voraces incendios forestales, se presumen todos intencionales, afectaron la zona de Valparaíso y Viña del Mar. Dicha zona es sede del Poder Legislativo y polo turístico del país. Las dimensiones de la catástrofe y la indignación ciudadana llevan incluso al gobierno del presidente Gabriel Boric (proveniente de una coalición de izquierda) a cambiar su aproximación al uso de las FAS en temas de control interno, tanto en emergencias como en catástrofes. En las próximas páginas analizaremos el cambio en el uso de las Fuerzas Armadas en las emergencias y catástrofes, utilizando la perspectiva del institucionalismo histórico como idioma de análisis. Este particular enfoque de la política comparada contribuye a evidenciar que existe un *Path Dependency* (sendero dependencia) que generó todos los elementos de incremento en la participación militar. En este mismo contexto, buscamos entender por qué tras los principales eventos, las autoridades fueron incrementando la presencia de las FAS, tanto en las decisiones operacionales, como en los instrumentos de política de la defensa.

Como hipótesis de trabajo asumimos que los cambios en las relaciones cívico-militares son parte de un proceso de remilitarización (Robledo, 2023). Es mucho más complejo que el proceso de participación en emergencias y catástrofes, pero que lo incluye como parte de un nuevo impulso de la presencia castrense en la vida ciudadana. Finalmente, analizamos la lógica con que este proceso se impulsa en Chile y cómo está cambiando la propia estructura de despliegue y mando militar, incluso más allá de la tragedia.

## Sendero dependencia e institucionalismo histórico

La relación entre el ámbito de la defensa y las emergencias y catástrofes no es nueva, ni tiene en sí misma características muy distintas a las que ha habido en el pasado. Mucho se recuerda la polémica actuación de un Almirante imponiendo con sus tropas el orden a sangre y fuego en el terremoto de Valparaíso en 1906. El entonces Capitán de Navío (y luego Almirante) Luis Gómez Carreño ejecutó de manera sumaria a quince personas por saqueos y contrabando de agua en los días posteriores (Martland, 2007). También en los megaterremotos de 1939, 1960 y durante la dictadura militar en 1985, las FAS estuvieron presentes en el socorro de víctimas y en contribuir para mitigar la destrucción de infraestructura. Sin embargo, todo esto se dio en contextos donde no había una política sobre estas intervenciones y mucho menos las atribuciones claras para las agencias del Estado. Fue la propia dictadura la que estableció una Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) en 1974 y con una institucionalidad propia desde 1977 (Barrenechea et al., 2023). Esta oficina dependió del Ministerio del Interior mientras existió, hasta que dada la cantidad de catástrofes de la primera década de los 2000 se generó una discusión legislativa para su revisión. El proceso concluyó con la creación de una nueva Agencia de Manejos de Desastres, El Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED). Esta institución entró en vigor en 2023 por medio de la Ley 21364, la que además de tener más atribuciones que la ONEMI, les da más responsabilidad a las instituciones públicas.

En este sentido, se sostiene que la ley se enfoca en dar mayor responsabilidad a los estamentos públicos encargados, tanto a nivel nacional, provincial y comunal, donde no solo se deberá dar respuesta ante la emergencia, sino también, ahora los estamentos públicos pertinentes actuarán como previsores de cualquier potencial riesgo en esta índole (Mella-Lira, 2023, p. 206).

Es decir, tiene como objetivo institucional ir más allá del manejo de la crisis cuando la emergencia ya se produjo, dándole la atribución de realizar labores preventivas, las que siempre tienen como actor para ser coordinados a las FAS.

Como se podrá apreciar, una década y media de repetidas catástrofes generó un impacto sobre la institucionalidad que maneja las catástrofes en el Estado chileno. Además del terremoto en 2010, la tragedia coincidió con el mismo año de la entrada en vigor de la Ley 20424, la que regula la existencia y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional. La norma estableció una serie de cambios en las dependencias jerárquicas, además de las estructuras y atribuciones ministeriales. Dentro de los cambios experimentados, estuvo terminar el completo traslado de la fuerza policial de Carabineros y la Policía de Investigaciones desde el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio del Interior, dejando de ser parte de las FAS.

Este cambio, que surge en el gobierno de la presidenta Bachelet y culmina con el presidente Piñera, dejará de establecer subsecretarios (viceministros) por cada rama de las Fuerzas Armadas. En su reemplazo, se instituye un solo subsecretario de Defensa y otro para los temas administrativos para todas las instituciones castrenses (Bundy, 2017; Mani,

2011). Además, establece la creación de Estado Mayor Conjunto (EMCO) para las Fuerzas. En definitiva, termina por consolidar un proceso político de separar la defensa nacional de la seguridad pública. En este sentido, la ley viene a terminar un proceso que había comenzado con las ya mencionadas reformas constitucionales de 2005. Estas fueron definidas como la nueva profesionalización de las Fuerzas Armadas y que las dejaba más expresamente fuera de la política (Yopo, 2020). Es más, autores como Varas y Agüero (2011) consideran que es el cambio más importante en el Ministerio y la Política de Defensa desde el siglo XIX.

La ley retorna a una tradición administrativa que existía previo al golpe de 1973 sobre la dependencia de las policías, cuestión interrumpida por casi cuarenta años. Quizá, si por lo mismo, hasta la actualidad existe la creencia popular que al referirse a las Fuerzas Armadas se sume en la lista a Carabineros de Chile, en parte, además, porque el artículo primero de la Ley Orgánica Constitucional 18961 de Carabineros establece el carácter militar, aunque el artículo siguiente deja clara su dependencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Es en virtud de estas normas que Carabineros actúa con cierta exclusividad en implantar el orden público. Además, en su estructura, la institución representa uno de los paradigmas de Fuerzas híbridas (Pion-Berlin, 2010). Es decir, tienen carácter militar, pero a la vez son técnicas en la protección del orden público. Podemos decir que las FAS son el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Los miembros de la policía de Carabineros son considerados militares, pero no parte de las FAS.

La entrada en vigor de la nueva estructura ministerial, en un mismo espacio temporal con el terremoto, fue una coyuntura crítica en los términos descritos por Collier y Collier (1991) y Collier y Munck (2022). Es decir, se produce un conjunto de hechos que confluyen en un cambio de estructuras que modifica la desconfianza inicial de la población civil hacia los militares. De alguna manera, los reincorpora en la vida nacional como parte del Estado de Chile rompiendo el sendero dependencia anterior. La importancia de distinguir una coyuntura de otros fenómenos es que debe comportarse de manera distinta a una revolución. Es así como modifica un área o una parte de la sociedad, pero que no es micronivel (Munck 2022). En términos simples, las FAS pasan a tener un respaldo ciudadano del cual antes carecían. La razón fundamental es su participación en los estados de catástrofes.

De hecho, encuesta tras encuesta, son consideradas entre las instituciones más respetadas en el país. En la más conocida encuesta de opinión pública en Chile, la Encuesta de Centro de Estudios Públicos (CEP), las Fuerzas Armadas fueron la tercera institución más respetada, solo detrás de Carabineros y las universidades. Este fue el resultado de la última oportunidad que se hizo la pregunta en 2021 (CEP, 2021). Llama la atención que sea incluso posterior al estallido social de 2019. Lo anterior también es producto de que los militares no participaron en la represión de las protestas, sino en una segunda línea más discreta. Es decir, mantienen el activo del apoyo de la sociedad sin pagar los costos que, por ejemplo, sí pagaron las policías sobre todo Carabineros, los que sí experimentan baja en su popularidad transitoria durante los meses posteriores al estallido social. Como sea, ambas instituciones,

Carabineros y FAS, recuperaron su lugar de privilegio. Para principios de 2024, comparten el liderazgo con los Bomberos en aprobaciones sobre el 80 % todas y muy por sobre el resto de todo el Estado (CADEM, 2024).

La actualidad es el final de lo que sería un largo sendero dependencia. Catorce años después del megaterremoto de 2010, incluso buena parte de la propia izquierda solicita la presencia de militares para estados de excepción. Dentro de ellos, particularmente, los de catástrofes, aunque no limitados solamente a ellos, los estados de emergencia han sido decretados en situaciones muy específicas y casi exclusivamente para tratar la situación en la macrozona sur (Araucanía). Sin embargo, en la actualidad algunas alcaldías con zonas de alto conflicto han clamado por que se decreten estados de excepción en su territorio para que los militares colaboren con el orden público y control del crimen organizado. Estas solicitudes, que dada su naturaleza presumiblemente serían estados de emergencia, no han sido concedidas hasta la fecha. En consecuencia, la evolución que este trabajo investiga se basa principalmente en la utilización de los estados de catástrofes. Esta evolución se analiza desde dos perspectivas. En términos epistemológicos hay una evolución en la apreciación de las instituciones dentro de la ciudadanía, considerando además cómo las agencias operan al interior del institucionalismo histórico.

Este es un caso paradigmático de asimilación por parte de los actores políticos. En este sentido, los actores van en cada iteración internalizando la conducta de llamar a participar a las Fuerzas Armadas en asuntos internos. En todo caso, la evolución del sendero dependencia tampoco puede ser vista de una manera determinista. Tal como señala Munck (2022), la agencia siempre puede construir *Path Generation* (sendero generativo). En virtud de lo dicho, aunque limitado en número de posibilidades, tampoco es una línea recta y predecible. Por otro lado, en términos substantivos, este es un claro caso de remilitarización, pero como sostiene Robledo (2023) es un caso muy distinto al que ocurrió durante el periodo del nuevo profesionalismo y las dictaduras militares (Stepan, 1971; Stepan, 1988). En los años 1960, el problema fue la decisión de las academias de Guerra para formar profesionales más allá del mundo militar, las que pudieran defender el Estado del internacionalismo proletario y en el contexto de la Guerra Fría. Hoy los militares, en su mayor parte, están completamente fuera de la política. Su presencia en la contingencia depende solamente de una petición en el mundo civil. Ahora tampoco hay un componente ideológico (de lo que hoy están desprovistos en su generalidad), aunque muchas veces se perciba una suerte de independencia administrativa con el poder civil.

Esta autonomía relativa de los militares está directamente relacionada con la participación e impacto de esta semiautonomía en el contexto de las relaciones civil-militares, puesto que una larga discusión sobre la sujeción del mundo castrense a las autoridades democráticas que fue la base de la discusión hasta la aparición del artículo sobre control civil, eficacia y eficiencia de Bruneau y Matei (2008). En este sentido, Baeza y Rojas (2022) señalan como un problema aún por resolver la semiautonomía de las Fuerzas Armadas chilenas y que da espacio para la remilitarización.

Sin embargo, cuando se analizan las diferencias entre una crisis motivada por una catástrofe natural, cada vez es menos viable poder separarla del despliegue que tienen ante crisis antrópicas, en términos de la movilización y trabajo que requieren las FAS. Es decir, se trata de fenómenos de alta complejidad que sobrepasan muchas veces la capacidad normal del Estado para resolverlas en forma eficaz y eficiente. En este sentido, cabe pensar el caso chileno desde la perspectiva de la remilitarización, como un nuevo fenómeno que recorre las relaciones en toda América Latina. Quizá la gran diferencia es que en países como Chile, no se presentan como instituciones ideologizadas o necesariamente abanderadas con un sector político (aunque tradicionalmente sean conservadoras). Por el contrario, se le reconoce una capacidad profesional independiente y lo anterior hace que participen cada vez más en la gestión de riesgos y desastres (Baeza & Escudero, 2022). A lo anterior, deben sumarse, desde 2014, profundos cambios en materia de diversidad de género y conciencia medioambiental (Caro & Flores, 2020), amén de profundos cambios en la mirada de las Fuerzas Armadas consolidados en el Libro de la Defensa de 2017.

A la luz de esta profesionalización de las relaciones, la remilitarización es un caso completamente distinto. Como se señaló, son los civiles quienes desde el mundo político solicitan la presencia y acción de las Fuerzas Armadas en ámbitos que escapan a los tradicionales, tal como es la defensa exterior del territorio nacional. Este proceso de remilitarización ha comenzado a ser estudiado por la literatura (Robledo et al., 2024; Kurtenbach & Scharpf, 2018). También otros alertan de que, dadas estas misiones nuevas, se perpetúan déficits democráticos en las relaciones civil-militares (Jenne & Martínez, 2022). Con todo, esta discusión necesita un contexto más amplio que una mera capitulación de algunos sectores políticos a promover ideas pretorianas o incorporar a los militares en la toma de decisiones en las crisis y emergencias. El contexto es más bien de una búsqueda de soluciones ante la incapacidad del Estado de proveer respuestas alternativas, por lo que además debemos mirar asuntos de estatalidad y control territorial (Jenne & Martínez, 2022).

De esta manera, la discusión sobre *State Capacity* (capacidad del Estado) permea la discusión. Este es un concepto muy complicado de traducir al español, puesto que supone más que el mero Estado, sino el conjunto del aparato agencial distribuido en todo el territorio. Lo anterior redundaría en lo que Foweraker (2016) observa como una inhabilidad general del Estado en la región para alcanzar a todos con las políticas públicas. Es decir, las catástrofes deberían ser manejadas por un Estado presente, lo que muchas veces no ocurre. En dicha materia, y más cercano a las FAS, Griffiths (2017) sostiene que los militares deben estar y promover la presencia de las agencias del Estado en todo el territorio del país y, al mismo tiempo, estas (las FAS) deben cumplir roles de auxilio ante catástrofes, conectividad y apoyo a las demás agencias del Estado. Es decir, ya que son parte del Estado, estas deben estar donde se les necesite y ciertamente es importante estar presente en la catástrofe.

Considerando la presencia militar creciente, la evolución en la remilitarización o la mayor participación militar resultan mejor explicadas desde el institucionalismo histórico.

Se utiliza la idea de *Path Dependency* (sendero dependencia), ya muy extendida dentro de la política comparada. Conceptualmente, es una herramienta que permite explicar continuidad dada la retroalimentación positiva, tal como es en este caso. Por lo mismo, el trabajo precursor de Pierson (2004) sobre *Politics in Time* sigue siendo señero dos décadas después. La razón es que permite entregar un sustento teórico para analizar una multiplicidad de casos como el chileno, puesto que se resalta la creciente importancia que tienen las decisiones previas, pero a la vez tiene que ajustarse a un proceso cada vez más angosto de opciones posibles para su evolución. Además, porque tiene la posibilidad de explicar mejor las continuidades en las decisiones.

Para el autor hay cuatro características principales que definen la presencia de un proceso con sendero dependencia. Estas son, a saber: 1) equilibrio múltiple, 2) contingencia, 3) *timing* y secuencias de los eventos y 4) inercia (Pierson, 2004). Se trata, por lo tanto, de cómo se generan nuevas realidades que construyen equilibrios en los que, bajo un grupo de condiciones conducentes a la retroalimentación, inducen a generar un cambio de trayectoria. Es decir, la existencia de un terremoto de las características del de 2010, más el cambio en la legislación institucional del Ministerio de Defensa, gatillaron que la serie de posibles evoluciones institucionales se redujera producto de la buena evaluación a la actuación de los militares posterior a ese terremoto, y que fue acrecentada con su asistencia en un nuevo terremoto dos años después en el norte del país (Iquique), como con inundaciones y otras situaciones de connotación catastrófica para la población civil que vinieron después.

Así como existe la posibilidad de que haya resultados disímiles, pero con un número finito de posibles resultados, se genera dependencia de estos eventos contingentes (Pierson, 2004). Acontecimientos relativamente pequeños, si ocurriesen en el momento exacto, pueden tener consecuencias largas y duraderas. En este contexto, la secuencia de eventos en una década con tres terremotos, varios megaincendios, cambio climático, además de crisis sociales, como el estallido social, produjeron una fuerza de retroalimentación única para que se multiplicara el número de participaciones de los militares en el proceso de control del orden público e, incluso, en la generación de respuestas a la crisis, por medio de la asesoría al mando. A lo anterior, Pierson (2004) sumó como condición al sendero dependencia la necesidad de entender el *timing* en la secuencia de eventos que acumula peso histórico. Es decir, el momento en el cual un evento ocurre puede ser crucial.

Un evento que sucede demasiado tarde puede no tener efectos, aunque esto puede haber sido de grandes consecuencias si el tiempo hubiera sido diferente. Se produce una fuerza inercial en la clase política. Al respecto, el propio Pierson (2004) agrega que la inercia de los efectos de la retroalimentación positiva incentiva y fortalece la resistencia al cambio. En este sentido, la positiva evaluación a la presencia de los militares en el manejo de una catástrofe se terminó asentado. Es así como giraron sobre el éxito anterior para asistir desplegarse durante la pandemia con el objetivo de hacer efectivas las medidas extremas de control en las libertades de movimiento y reunión.

Al analizar los eventos, observamos el peso histórico que generan iteraciones pasadas en algunos actores específicos. En este sentido, el proceso que comienza con el terremoto de 2010 significa un aumento de la presencia de los militares en operaciones y control de la catástrofe. Si vemos la decisión inicial, esta fue tomada con particular precaución y muchas dudas. Tal como lo analizan Gould et al. (2016) hubo gente que reconoció la compleja situación.

El estado de excepción no se aplicaba desde la dictadura, y la administración de Bachelet trató de evitar imponer uno como su acto final. El ministro de Obras Públicas, Sergio Bitar, se preocupó públicamente de que una administración de centroizquierda terminara con soldados en la calle. (Gould et al., 2016, p. 154)

Es en este marco conceptual que estudiamos la evolución de la presencia militar en el manejo de catástrofes en Chile, como sostiene Micco (2010), existía la desconfianza con esta operación, así como con incluirlos en cualquier otra actividad de orden interno. En resumen, una separación política, emocional y de confianza que persiste en algunos, pese a todos los avances obtenidos hasta ese momento.

## Marco constitucional: estados de excepción y su uso

Al estudiar este proceso desde el institucionalismo histórico, debemos hacer dos constataciones. La primera es de orden numérico y la otra la evolución de los casos. Como ya señalamos, desde el final de la dictadura militar hasta ese terremoto nunca se decretó un estado de excepción, y menos uno que implicara un toque de queda. Las Fuerzas Armadas solamente habían tenido un despliegue de apoyo en operativos civiles-militares de apoyo a la comunidad, tales como operativos médicos o el trabajo de construcción de infraestructura y carreteras que realiza el Cuerpo Militar del Trabajo, amén de otros auxilios a la comunidad de un lugar determinado. Sin embargo, desde esa fecha, se han decretado estados de excepción en 158 oportunidades, aunque en estricto rigor corresponden a 49 situaciones diversas que distinguimos en la columna de primera declaración de la Tabla 1.

**Tabla 1.** Evolución de los estados de excepción por año marzo 2010-febrero 2024

Edo. de excepción	Primera declaración	Prórroga	Modificaciones	Término	Total
Emergencia	18	54	5	15	92
Catástrofe	30	17	2	12	61
Infraestructura crítica	1	4			5
Total	49	75	7	27	158

Fuente: Elaboración propia.

Si 2010 fue un punto de inflexión, conviene indagar cuáles son los estados de excepción constitucional que lo generan. De los 158 estados de excepción, 61 han declarado un estado de catástrofe. De estos, treinta corresponden a situaciones que ameritan tal declaración de catástrofe y que fueron prorrogadas (17) o modificadas (2) después de iniciado el estado de excepción. Generalmente se trata de desastres naturales o grandes crisis (como la pandemia), pero donde no prima lo antrópico. La presidenta Bachelet decretó dos de estos estados de excepción tras el terremoto de 2010, uno para la región de Biobío y otro para el Maule. Unos días después, el presidente Piñera declaró estado de catástrofe en la región contigua de O'Higgins y no volverá a recurrir a estados de excepción durante su gobierno; sin embargo, Bachelet en su segundo gobierno (2014-2018) hará uso de los estados de catástrofes en 17 oportunidades para hacer frente a dos terremotos en la zona norte (2014 y 2015), siete incendios entre 2014 y 2017, cuatro frentes de mal tiempo con inundaciones también en el norte durante 2015, la erupción de un volcán en el sur en 2015 y el derrumbe de una mina en Chile Chico en 2017.

Para 2017, la invocación del estado de catástrofe para hacer frente a crisis derivadas de desastres naturales estaba totalmente interiorizada por el Gobierno. Así lo entendió a su turno el segundo gobierno de Piñera (2018-2022) quien usó esta herramienta en cinco oportunidades (como primera declaración), incluyendo tres situaciones de incendio en el sur, un frente de mal tiempo (inundaciones) en el norte y la pandemia en todo el territorio nacional. Boric (2022 al presente) no ha cuestionado en lo absoluto esta tendencia y, por el contrario, en lo que va de gobierno (enero 2024) ha decretado cinco estados de catástrofe que han involucrado cuatro incendios y un sistema frontal.

En lo que atañe a los estados de emergencia, estos han sido decretados en 92 ocasiones correspondientes a 18 crisis (primera declaración), las que en su totalidad están motivadas por razones de desestabilidad sociopolítica. El primer estado de emergencia tras la transición, fue decretado por el segundo gobierno de Piñera con motivo del estallido social. De hecho, el estado de emergencia solamente se utilizó por primera vez en el estallido social de octubre de 2019 (Heiss, 2020).

De las 18 situaciones que dieron origen a este estado de excepción, quince corresponden al estallido social, ya que se decreta en quince territorios distintos del país (casi la totalidad del país que se compone de 16 regiones). De los restantes tres, uno corresponde a la macrozona sur en 2021, en el denominado *conflicto de la Araucanía* (en la zona centro sur del país) y otro motivado por la crisis migratoria en la frontera norte de Chile en 2022 al finalizar su gobierno. Llama la atención, que si bien la aplicación de los estados de emergencia, comenzaron en la segunda administración de Piñera en razón del estallido social y las crisis motivadas por el conflicto de la Araucanía y de migración, el gobierno de Boric de una coalición de izquierda, que inicialmente criticaron estas medidas, a dos meses de iniciado su mandato, decretó su propio estado de emergencia para el conflicto de la Araucanía, la

cual ha prorrogado en 41 ocasiones, normalizando dicha excepción constitucional en la zona con acuerdo del Congreso.

En este marco de estado de emergencia que han manifestado menos consenso político, se dictó una nueva normativa de protección de infraestructura crítica. Esta reforma constitucional, promulgada en enero de 2023, permite al presidente de la república instar a las FAS para proteger la infraestructura crítica en caso de peligro grave e inminente, para resguardar el orden público y sin la suspensión de garantías constitucionales. Aunque no se trata de un estado de excepción y falta aún la ley que regule el ejercicio de esta nueva atribución del Ejecutivo, el presidente Boric ha decretado esta medida en una oportunidad para resguardar la infraestructura en las zonas fronterizas del norte en el contexto de una alta y crítica migración. Este decreto ha sido prorrogado cuatro veces (a la fecha que se publica este trabajo se encuentra vigente), dando cuenta del incremento de involucramiento de las FAS en áreas de funciones no tradicionales.

En resumen, si analizamos cuáles fueron los gobiernos con más estados de excepción (Tabla 2), estos fueron los del presidente Sebastián Piñera, con 64 decretos (61 decretos en la segunda administración contra tres de su primer mandato). Sin duda, será superado el actual gobierno del presidente Gabriel Boric que tiene dos años en el cargo y lleva 63 decretos hasta principios de 2024, mientras que la presidenta Michelle Bachelet solamente registra 29 decretos concentrados en su segundo gobierno, principalmente asociado a terremoto e incendios forestales.

**Tabla 2.** Cantidad de estados de excepción decretados por la Presidencia

	Bachelet I	Piñera I	Bachelet II	Piñera II	Boric	Total
Emergencia	0	0	0	46	46	92
Catástrofe	2	1	30	15	13	61
Infraestructura crítica	0	0	0	0	5	5
Total	2	1	30	61	64	158

Fuente: Elaboración propia.

Es importante recalcar que cada decreto no significa una crisis nueva, puesto que varios decretos son prórrogas, muchas de las cuales deben ser negociadas con la Cámara de Diputados (particularmente las de emergencia). Es así como de los 158 decretos de estados de excepción, 75 son prórrogas. Analizando estas cifras, también debemos señalar que, así como 2010 fue la coyuntura crítica, el estallido social de 2019 y la pandemia de COVID-19 se presentan como agentes catalizadores y acelerantes de la consolidación de un nuevo sendero dependencia. Con esto en mente, los militares exponencialmente se ponen al frente de procesos que van desde orden público a complejos salvatajes en catástrofes.

Lo más relevante es, por lo tanto, entender que la participación de los militares en situaciones de orden interno es producto de un estado de excepción, sin los cuales, no pueden participar constitucionalmente en las crisis que le dan origen, más allá de proteger su propia unidad. Por lo anterior resulta relevante entender la legislación que permite que los militares sigan sujetos a las autoridades civiles para su accionar. Con todo, la sujeción al orden civil ya no es un tema de dudas en el contexto de la remilitarización.

Hasta la década pasada la preocupación principal de la literatura era combinar subordinación con eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en el cumplimiento de las misiones. En este modelo de Bruneau y Matei (2008), se ponía la carga de la prueba en las Fuerzas Armadas. Eran estas las que tenían que estar fuera de la política y ejerciendo sus funciones profesionales de la manera adecuada. Sin embargo, con la nueva militarización que proviene del interés de los políticos hacia el mundo castrense, el peso se mueve a las autoridades democráticas que deben justificar su decisión de involucrarlos en situaciones de política interna. Por lo tanto, resulta menester entender estos estados de excepción constitucional que habilitan a las autoridades civiles a concretar su interés.

Así, los estados de excepción están regulados en la Constitución Política de la República, entre los artículos 39 y 45. Además, se considera la Ley Orgánica Constitucional 18415 sobre estados de excepción constitucional. En estas disposiciones se regulan cuatro estados de excepción.

El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas solo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado (Ley Orgánica Constitucional 18.415, artículo 39).

No es materia de estudio en este trabajo el estado de guerra ni el de conmoción interna (generalmente por crisis políticas). Sin embargo, el estado de catástrofe y el de emergencia sí son relevantes, como se ha señalado.

El presidente de la república puede decretar un estado de catástrofe mediante un decreto supremo firmado por los ministros de Interior y Defensa, cuando se trata de calamidad pública de una magnitud tal que genere grave daño al desenvolvimiento normal de la economía o de la vida social en una zona geográfica determinada del país. Esta fue la herramienta utilizada por el presidente Piñera para la pandemia de COVID-19, ya que los hechos que dan origen a este tipo de estados de excepción son de amplio alcance y pueden ser de distinto tipo, como terremotos, inclemencias del tiempo e incendios. El estado de catástrofe está regulado en el artículo 41 de la Constitución. En dicha norma se señala el plazo por el cual puede dictarse y algunas de sus consecuencias. Así, este estado de excepción puede dictarse por 180 días informando al Congreso Nacional, pero para mantenerlo por más de un año, debe contar con su aprobación. La zona de catástrofe queda a cargo de un jefe de Defensa Nacional designado por el presidente.

La carta magna también establece en el artículo 43 los derechos constitucionales que quedan suspendidos por este estado de excepción. Así, el presidente de la república, con la declaración del estado de catástrofe, puede restringir las libertades de locomoción y de reunión. El presidente también puede “disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada” (Constitución Política, artículo 43). La Ley 18415, en sus artículos 6 y 7, regula el estado de catástrofe, permitiendo al presidente delegar en el jefe de la Defensa la suspensión de garantías constitucionales. Además, le da las atribuciones y deberes al jefe de Defensa Nacional, entre ellas:

- Asumir el mando de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona;
- Controlar la entrada y salida de la zona y el tránsito en ella;
- Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;
- Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes;
- Determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada;
- Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público;
- Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública;
- Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población y,
- Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona.

Por otra parte, el estado de emergencia puede ser declarado por el presidente en caso de “grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la nación” (Constitución Política, artículo 42). Al igual que en el estado de catástrofe, en este deben determinarse las zonas afectadas por dichas circunstancias, pero sus plazos son más acotados: “El estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual periodo. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional” (Constitución Política, artículo 42). La misma disposición agrega más adelante que a contar de la sexta prórroga sucesiva, el presidente de la república podrá (puede) prorrogar por periodos de treinta días, para lo cual requerirá del acuerdo del Congreso Nacional.

En este caso, la zona afectada está también a cargo de un jefe de Defensa Nacional, designado por el primer mandatario. Sin embargo, los derechos que pueden ser restringidos son mucho más limitados que en la catástrofe. El artículo 43, inciso final, señala que solamente “por la declaración del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión” (Constitución Política, artículo 43).

La Ley orgánica 18415, artículo 5, otorga las siguientes atribuciones y deberes al jefe de Defensa Nacional:

1. Hacerse cargo del mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia;
2. Dictar normas para evitar que se difundan antecedentes de carácter militar;
3. Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar porque tales reuniones no alteren el orden interno;
4. Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella;
5. Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;
6. Impartir todas las instrucciones para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona, y
7. Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tales.

En el caso del estado de catástrofe, el jefe de Defensa tiene más atribuciones por la naturaleza del estado de excepción, tanto sobre adquisición y administración de bienes que se requieren para afrontar la catástrofe, como sobre las instituciones estatales que le permitan aprovechar toda la capacidad estatal para sus funciones. En el estado de emergencia, al estar más centrado en la recuperación del orden público, no se otorgan funciones amplias sobre el quehacer institucional de la zona ni labores de administración y gestión de bienes para superar la crisis. En términos generales, el estado de catástrofe se aplica a un abanico de situaciones más amplias en las cuales podría estar involucrado el orden público, las garantías constitucionales que se pueden afectar también son mayores y el tiempo por el cual se pueden extender es más largo, es decir, existe menor control del Congreso. Como señalamos anteriormente, el institucionalismo histórico resalta la importancia de analizar el número de casos (en este análisis los casos son los decretos de estados de excepción que requieren la intervención de las FAS para recobrar la normalidad perdida ante una catástrofe y emergencia), puesto que es la repetición de casos con creciente participación militar lo que muestra el aumento de peso histórico en el sendero dependencia. Otra forma de ver este proceso es a través de los casos más paradigmáticos y cómo estos se repitieron en la última década con una velocidad que no hubo previo a 2010. Independientemente de las razones que puedan gatillar todas estas emergencias y catástrofes (cambio climático o el mero azar, entre otros hechos), lo cierto es que la institucionalidad de un país realmente no entendía la

participación del mundo militar en este tipo de tareas hasta después de 2010. Era una lógica bastante complicada de torcer. Por esto, el proceso de adecuación no termina con un simple acoplamiento de las Fuerzas Armadas, sino que es un proceso de preparación y discusión sobre la pertinencia de su uso.

Por lo mismo, cabe preguntarse si, para estas amenazas, el instrumento adecuado son las FAS. Al jefe de la Defensa (General o Almirante, según corresponda) se le delega una cantidad sustancial de poder político, en un contexto donde Chile y la región experimentan constantes y relevantes crisis. Previo al terremoto de 2010 y del cambio en el propio Ministerio de Defensa, ningún planificador desde el ámbito político se preocupa de preparar a las Fuerzas Armadas para una catástrofe o emergencia, como sí se hizo al establecer el concepto de polivalencia desde 2017 (Baeza & Escudero, 2018).

En consecuencia, es solo ahora y tras años de participación militar, que se comprende la necesidad de que los sistemas de armas puedan tener soportes que permitan un uso dual para apoyo a la comunidad en catástrofe (y eventualmente en situaciones de emergencia), e incluso un uso dual de la infraestructura de las Fuerzas Armadas. La seguidilla de eventos no es menor. Estos son el terremoto de 2010 en la zona centro sur, el terremoto en Iquique el 2012, el terremoto de Coquimbo en 2015, para posteriormente sumar la diversidad de incendios forestales en la zona centro del país. También ese año, se decretó el mismo tipo de estado de catástrofe, para un devastador sistema frontal en la comuna de Tocopilla, inundaciones en la región de Atacama y la inclemencia de otro frente de mal tiempo en Antofagasta.

En 2017, el Gobierno volvió a hacer uso de este estado de excepción para otras catástrofes similares como los incendios forestales en la región de la Araucanía, el derrumbe de una mina en Chile Chico, otros incendios forestales en las provincias de Colchagua y Cardenal Caro y, posteriormente, en las regiones del Maule y Biobío. En el ámbito de los megaincendios, particularmente graves dentro de estos, están los de Valparaíso, en 2014; zona sur, en 2022, y Viña del Mar, en 2024. En cuanto a estos, en su mayoría tienen origen intencional humano, pero por efecto del fuego se transforman en catástrofes naturales.

En este caso, poder separar los actos de acuerdo con su origen es cada vez más complejo, lo que redundará en problemas de análisis para separar las causas que gatillan los estados de excepción. En este sentido, la aparición de los estados de emergencia, en oposición a los estados de catástrofe, comienzan fundamentalmente con el estallido social en octubre de 2019. Durante ese tiempo, varias restricciones a la libertad de movimiento y reunión se sostienen por parte del jefe de la Defensa. Sin embargo, el problema que hoy se presenta es cómo distinguir ambos estados de excepción, puesto que el origen humano y la alteración institucional van de la mano de catástrofes en el entorno natural. Ya sea por saqueos en terremotos o incendios intencionales, es un problema para la institucionalidad democrática para enfrentar. Esto es especialmente cierto cuanto se ha comenzado a normalizar el uso de ambos estados de excepción. Lo anterior, teniendo presente que aún los estados de emergencia están muy circunscritos a conflictos sociopolíticos y que la situación en las fronteras

se ha comenzado a tratar a través de la normativa sobre infraestructura crítica. Con todo, es importante considerar que la determinación de un estado de excepción respecto del otro tiene consecuencias en el abanico de derechos suspendidos y el control civil que se tiene sobre su implementación.

## Nuevas Fuerzas Armadas y desafíos pendientes

Actualmente las FAS son parte integral de la institucionalidad democrática chilena en el sentido que aparecen como un instrumento más que tiene el Ejecutivo para lograr sus objetivos. Flisfisch y Robledo (2012) describen esta situación como un proceso de transformación que, en términos culturales, no se parece a ningún otro cambio institucional en el país en muchos años. Esta innovación se sostiene en la convicción de la neutralidad castrense en la política, que comenzó con el reconocimiento, en 2004, de violaciones a los derechos humanos cometidas por las FAS durante la dictadura expresadas por el General Juan Emilio Cheyre como comandante en jefe durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos. Incluso señaló dejar a Pinochet como un exlíder disfuncional para el futuro de las Fuerzas Armadas (Rodríguez, 2018), o ya no tan interesante para los empresarios (Baeza & Rojas, 2022). La convicción de la neutralidad de las FAS representa la idea de que la clase política no sostenga los juegos de doble concurrencia que eran tan clásicos en América Latina (Kenworthy, 1970). Estos eran juegos golpistas, por los cuales las Fuerzas Armadas eran un instrumento para no reconocer los resultados electorales y servir como vehículo para hacerse al poder. La idea de una consolidación funcional de la institucionalidad política (Linz & Stepan, 1996), no precluye que la calidad de la democracia y la capacidad agencial del Estado tenga importantes déficits, pero al menos los militares son vistos como parte de la solución y no del problema por gobiernos de izquierda y de derecha.

Es decir, tal como sostienen Baeza y Rojas (2022) a principios de la primera década de este siglo, independientemente de la situación política en que se encontrara el país, puede afirmarse que una actividad militar desestabilizadora del poder político era altamente improbable. Sin embargo, los autores insisten en que no debe olvidarse que este periodo de avance en la despolitización de las Fuerzas Armadas es a cambio de altos niveles de autonomía operativa y de mando. Esto es lo que constituye la idea de las FAS semiautónomas.

Si bien existe un comandante en jefe conjunto (con menos poder que el de cada rama), la realidad es que cada institución sigue siendo altamente autónoma en la generación de sus mandos y en la mayoría de sus decisiones operativas. Visto desde este ángulo, el cambio cultural no se produce en todas las dimensiones. Es decir, hay un abandono de las FAS de la voluntad de participar en política, pero no de renunciar a su autonomía. El resultado semiautónomo de la actualidad no debe ser entendido como responsabilidad de los militares, sino como resultado de las decisiones de los sectores políticos que se han sucedido en el poder e implementado las políticas de defensa que han conducido a este resultado. Como sostiene

Martínez (2022), en muchos países latinoamericanos se normaliza el uso de los militares incluso en áreas sociales o de desarrollo económico. Esto último no ha sido el caso en Chile, pero sí la idea de que son los únicos llamados a defender el orden público en situaciones álgidas como es el caso de la defensa de infraestructura crítica (cuestión que se discute actualmente en el Congreso y cuyo análisis excede a este estudio).

En la práctica, aquel oficial a cargo en los estados de excepción tiene discrecionalidad y autonomía de ejercicio por sobre lo deseado democráticamente. Por suerte, los ejemplos abundan en estos años de jefes de la defensa que han cumplido de la manera esperada sus cometidos y que son muy valorados por las autoridades. El caso más paradigmático fue el del Almirante Julio Leiva, encargado de la defensa durante los megaincendios de Valparaíso en 2014. Un par de años después, sería designado comandante en jefe de la Armada por parte de la presidenta Bachelet.

Finalmente, es la clase política la que determinó que las Fuerzas Armadas puedan actuar en el terreno interno, en los casos de estados de excepción constitucional. Ese es el final de un sendero dependencia para comenzar otro distinto. La consagración definitiva comenzó con la propia declaración del Estado, a través del *Libro de la defensa* 2017 (Decreto 1/2017) y el establecimiento de las áreas de misión de las Fuerzas Armadas. Estas son las labores de defensa clásica, cooperación internacional (operaciones de paz), contribución al desarrollo productivo (tecnologías de uso dual), seguridad e intereses territoriales, y, por cierto, emergencia nacional y protección civil. Asimismo, se incluyen las misiones de mantenimiento y consolidación de la presencia nacional en la Antártica.

Es decir, la protección de catástrofes es parte integral del ámbito de la defensa nacional y el propio *Libro de la defensa* la contempla. En un complemento, el Gobierno chileno, por medio de un decreto supremo, complementó el libro con la Política de Seguridad y Defensa en 2020 (Ministerio de Defensa Nacional-Chile, 2020). Este texto estableció la protección que deben proporcionar las FAS en situaciones de emergencia. El texto modificado en esa oportunidad señala que para las Fuerzas Armadas actuar en situaciones de emergencia es un área de misión particular, ratificando lo sostenido por el *Libro de la defensa* y agregando que las FAS contribuyen a una presencia del Estado en el territorio nacional.

La clase política ya lo consagró y la realidad es que ningún Gobierno quiere cuestionar su importancia. Cuando este trabajo terminaba de ser redactado en febrero de 2024, un voraz incendio consumió casi 30.000 casas en la ciudad de Viña del Mar y sus alrededores. Se le considera la peor tragedia o catástrofe desde el terremoto de 2010. La diferencia con entonces es que inmediatamente se decretó el estado de catástrofe y se designó a un Contralmirante para las labores de jefe de la defensa. A su vez, se designó a la Ministra de Defensa (nieta del derrocado presidente Salvador Allende en 1973) como enlace del Gobierno con las autoridades militares en la región. Es decir, pese a las aprehensiones posibles de algunos, existe una transversalidad sobre involucrar en estas tareas a las Fuerzas Armadas y desplegarlas con la población.

Es en este contexto que existen dos problemas centrales. Por un lado, se estableció la idea de la polivalencia en la utilización de los medios y preparación del personal, como una idea central del *Libro de la defensa* de 2017 (Decreto 1/2017). Por este concepto, los medios militares comienzan a tener un uso dual civil y militar. En este sentido, todavía no existe una completa claridad de qué significa y qué tipo de despliegue de la Fuerza se requiere. Lo mismo ocurre con los procesos formativos que no renuncian a la guerra clásica como principal tarea. Es decir, existe la tendencia a que se avance sin discontinuar las labores principales. Esta es una de las tareas que sigue pendiente en la discusión sobre militares en las catástrofes y emergencias<sup>1</sup>.

En este contexto, no cabe duda de que las FAS pueden cumplir un rol relevante en la emergencia. La preocupación surge a partir de preguntarse si es la única agencia del Estado que puede y debe estar capacitada para participar en dichas situaciones de emergencia, o si el uso polivalente de los medios militares se alcanza exclusivamente con la preparación y especialización actual. De hecho, parte del problema es que desnaturaliza las funciones donde los militares son irremplazables y los termina distraiendo de lo relevante.

En definitiva, se asumió la presencia de los militares en las situaciones críticas descritas porque hay un déficit en la capacidad agencial del Estado y las Fuerzas Armadas son una herramienta que está siempre presente. Sin embargo, los límites de su actuar no están definidos, en el sentido de los escenarios en los cuales son necesarios internamente. Lo que empezó como un involucramiento en catástrofes ha seguido con su presencia en conflictos gatillados por emergencias sociopolíticas y la discusión de qué hacer en escenarios más complejos, donde la situación crítica se combina con crisis de la seguridad ciudadana (incluyendo crimen organizado y narcotráfico al alza) y otros problemas sociopolíticos sin resolver por parte del Estado chileno.

## Conclusiones

Existe una creciente discusión en América Latina sobre una nueva militarización, en referencia a la utilización de militares para acciones que van más allá de sus funciones naturales, en un contexto en que resulta improbable la posibilidad de una guerra convencional interestatal en la región. En este sentido, si bien nunca es completamente descartable, lo cierto

---

1 En este sentido, el caso español nos muestra cómo la asunción por parte de los militares de la gestión de emergencias, a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME), ha generado dos problemas. Por un lado, el hecho de que las unidades militares no están previstas para emergencias y, por lo tanto, ni entrenan, ni están equipadas, ni formadas para esa misión. Se supone que su formación y equipamiento militar es lo que mejor se adapta a esos requerimientos; pero no es cierto. Por lo tanto, la UME, sin abandonar la formación y equipamiento militar, ha tenido que invertir importantes cantidades para evitar los déficits de equipamiento, doctrina y formación de que adolecían; resultando una solución quizás ineficiente. Por otro lado, al no tratarse de un rol protagónico, sino auxiliar, el paso por la UME de sus integrantes es temporal y fruto de esa continua rotación han de comenzar, permanentemente la formación desde cero con todos sus integrantes (Bueno & Martínez, 2023; Martínez & Bueno, 2023).

es que no existe un escenario bélico factible en el horizonte próximo. Chile es uno de esos países que no tienen hipótesis de conflicto vigente con ningún país. Sin embargo, lo anterior no significa que no existan amenazas reales a la seguridad de los países, ni tampoco que se deba dismantelar la experticia e infraestructura de las FAS. En ausencia de una guerra próxima, hoy una de las áreas de misión principal para las FAS es la participación en socorro de emergencias y catástrofes.

En tal marco, este trabajo toma el caso chileno para demostrar la existencia de un *sendero dependencia* por el cual fue completamente transformada la lógica clásica chilena de que los militares no participaran de este tipo de actividades, en un contexto donde las autoridades jamás recurrieron a estados de excepción, a la vez que se avanzaba en la profesionalización de los Carabineros (y también de la Policía de Investigaciones) como fuerzas especializadas separadas del mundo militar y del Ministerio de Defensa para la defensa del orden público y asistencia en los problemas internos.

El modelo híbrido para Carabineros le permite, además, ser una institución con jerarquía militar, pero a la vez técnica en materias policiales. Sin embargo, la reforma más importante en un siglo al Ministerio de Defensa coincidió en 2010 con uno de los peores terremotos que alguna vez haya conocido el país. En un ambiente de anomia, saqueos y violencia posterior al sismo y tsunami, los militares salieron por primera vez a la calle en democracia llamados por las autoridades civiles a través de un estado de excepción. Desde entonces la retroalimentación positiva por parte de la población y las autoridades políticas hicieron que se repitiera la experiencia hasta generar una inercia.

Una década y media después, a ningún sector político se le ocurriría no llamar a participar a las FAS utilizando los estados de excepción establecidos en la Constitución, especialmente el estado de catástrofe, incluso por sobre la actividad de las policías. Lo anterior se da en un contexto de neutralidad política del mundo castrense, aunque existen niveles de autonomía en la toma de decisiones que no se condicen con la necesaria subordinación al mundo civil. Sin embargo, esta carencia no es responsabilidad de la cúpula militar, sino más bien de una clase política que no participa en el control civil de la defensa y que, por el contrario, ha propiciado en los últimos años una remilitarización, que no tiene carácter ideológico, pero que pone en la toma de decisión a las FAS.

El problema de la militarización es relevante, porque más allá del argumento de que es una invitación que viene del mundo civil, el problema central sigue en que no existe cómo sustituir a las FAS por otros aparatos de protección civil y otras organizaciones dentro del Estado. No cabe duda de que por años se pensó en que los militares estaban subutilizados. Sin embargo, en la complejidad del mundo actual, las FAS deben estar al día y preparados (*readiness*) en sus funciones tradicionales. Por eso esta discusión tiene sentido.

En el caso chileno, más que un problema de valoración de otras alternativas, hay un problema de costos y áreas de misión asignada que hacen más razonable, para el mundo ci-

vil, contar con la alternativa de las FAS una vez que el estado de excepción constitucional ya está declarado. Es quizás por lo mismo que el próximo paso en el estudio de la relación entre el mundo militar y la política ya no es la participación militar, pero más bien analizar cómo los ministerios de defensa preparan profesionales y servidores civiles que puedan canalizar la actividad de las Fuerzas con un nivel de preparación al menos similar al que cuentan las instituciones armadas. Además, falta por determinar los límites del actuar militar en las distintas situaciones de emergencia y catástrofe, sin que tengan que reemplazar completamente a las policías, ni que tampoco se sustituyan del todo a las autoridades electas democráticamente durante los estados de excepción. Por último, la complejidad de los fenómenos que alteran el orden público interno, vinculados al crimen organizado y narcotráfico entre otros, hace urgente mejorar la capacidad estatal para no confundir ni traspasar la frontera del rol que le corresponde a las policías y a los militares.

### Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. No se emplearon herramientas de generación de contenido por inteligencia artificial (IA) para su elaboración.

### Financiamiento

Este artículo es parte de un fondo de investigación FONDECYT de Iniciación N.º 11220945.

### Sobre los autores

**Jaime Baeza Freer** es PhD en Ciencia Política, Universidad de Essex, Reino Unido. Magíster en Estudios Latinoamericanos, Georgetown University, Estados Unidos. Académico, Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. Research Fellow (non-resident), Center for Latin American and Latino Studies (CLALS), American University. Exsubdirector, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Ministerio de Defensa, Chile.

<https://orcid.org/0000-0001-8383-9773> - Contacto: [jbaezaf@u.uchile.cl](mailto:jbaezaf@u.uchile.cl)

**María Cristina Escudero Illanes** es PhD en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Estudios Latinoamericanos, Georgetown University. Abogada, Universidad de Chile. Académica, Facultad de Gobierno, Universidad de Chile.

<https://orcid.org/0000-0002-4908-3500>

Contacto: [mcristina.escudero@gobierno.uchile.cl](mailto:mcristina.escudero@gobierno.uchile.cl)

## Referencias

- Baeza, J., & Escudero, M.C. (2018). Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la Guerra. Funciones para el futuro. En S. Namihás & F. Novak (Eds.), *El Nuevo Rol de las Fuerzas Armadas* (pp. 73-100). Konrad Adenauer Stiftung y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Baeza, J., & Escudero, M.C. (2022). Fuerzas Armadas semiautónomas en Chile. Pacto Implícito civil-militar en los estados de excepción constitucional. En S. Namihás & F. Novak (Eds.), *Relaciones Civil-Militares en la Región Sudamericana* (pp. 137-166). Konrad Adenauer Stiftung y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Baeza, J., & Rojas, F. (2022). Chile: A Democracy with Semi-autonomous Armed Forces. A History of Civil-Military Relations Since 1990. En D. Kruijtt & K. Koonings (Eds.), *Latin American Military and Politics in the Twenty-First Century: a Cross National Analysis* (pp. 35-49). Routledge.
- Barrenachea Riveros, F., Naranjo Ramírez, G., & Díaz Morales, M. I. (2023). Evolución y desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile. *Historia Regional*, (50), 1-12.
- Bruneau, T., & Matei, C. (2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5), 909-929.
- Bueno, A., & Martínez, R. (2023). Risks and Fallacies of Expanding New Roles to the Military: The Case of the Spanish Emergency Military Unit; A Research Note. *Armed Forces & Society*, 50(3), 1-9. <https://doi.org/10.1177/0095327X231164594>
- Bundy, D. (2017, diciembre). *Civilian control and military effectiveness: Defense reforms in Argentina and Chile*. [Master's thesis, Naval Postgraduate School]. <http://hdl.handle.net/10945/55577>
- Cabezas, G.E. (2020). El rol de las Fuerzas Armadas en el ciclo de gestión del riesgo de desastres en Chile: Una relación en desarrollo. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 4(2), 111-122.
- CADEM, Plaza Pública (2024, mayo). *Estudio N.º 84 de Opinión Pública*. CADEM.
- Caro, I., & Flores, A. (2020). Las Fuerzas Armadas de Chile: su historia, su presente y su proyecto de sociedad. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 73-85 <https://doi.org/10.18359/ries.4676>
- Centro de Estudios Públicos. (2021, Agosto). *Estudio Nacional de Opinión Pública N.º 85*. <https://n9.cl/5cdi9>
- Collier, D., & Collier, R. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America* (1.a ed.) Princeton University Press.
- Constitución Política 2005. *Constitución Política de la República*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Decreto 1/2017 (2018, marzo). Aprueba el cuarto Libro de la Defensa Nacional de la República de Chile edición 2017, y deroga el ds (g) N.º 53, del 29 de enero de 2010, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1115969>
- Heiss, C. (2020) Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente. *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 57-71.
- Flisfisch, A., & Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: Un índice para el periodo 1990-2010* (1.a ed.). PNUD
- Fowewaker, J. (2016). Democracy and its Discontents in Latin America. En J. Fowewaker & D. Treviso, (Eds.), *Democracy and its Discontents in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Gould, K., García, M. & Remes, J. (2016) Beyond natural-disasters-are-not-natural: The work of state and nature after the 2010 earthquake in Chile. *Journal of Political Ecology*, 23(1), 93-114.
- Griffiths, J. (2017). FF. AA.: ¿Preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Revista Estudios Internacionales*, (187), 131-161.
- Jenne, N., & Martínez, R. (2022). Domestic Military Missions in Latin America: Civil-military Relations and the Perpetuation of Democratic Deficits. *European Journal of International Security*, 7, 58-83.
- Kenworthy, E. (1970). Coalitions in the Political Development of Latin America. En S. Groennings, E.W. Kelley & M. Leiserson (Eds.), *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents* (pp. 103 - 140). Holt, Rinehart and Winston
- Ley 18415/1990 (2024, abril). *Ley orgánica constitucional de los estados de excepción*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>

- Ley 20424/2010 (2024, abril). *Estatuto orgánico del Ministerio De Defensa Nacional*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
- Ley 21364/2023 (2024, abril). *Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, y Adecúa Normas que Indica*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (1.a ed.). The Johns Hopkins University Press.
- Mani, K. (2011). *Democratization and Military Transformation in Argentina and Chile*. Lynne Rienner.
- Martínez, R. (2022). Military Multifunctionality and Democracy: a Dangerous Coexistence. *Notes Internacionales CIDOB*, (277), 1–7.
- Martínez, R., & Bueno, A. (2023). The Militarization of Emergencies: Is the Spanish Model an Example to Be Followed by the Multitasking Armies of Latin America? *Alternatives*, 0(0), 1-15 DOI: <https://doi.org/10.1177/03043754231176614>
- Martland, S. (2007). Reconstructing the City, Constructing the State: Government in Valparaíso after the Earthquake of 1906. *Hispanic American Historical Review*, 87 (2), 221-254. DOI: <https://doi.org/10.1215/00182168-2006-12D>
- Mella-Lira, B., Vigouroux, O., Meneses, C., Aguirre, C., Encinas, F. & Bertholet, P. (2023). Respuesta y recuperación ante desastres: Complejidades institucionales y técnicas en contextos de post-terremoto en Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(2), 204-218.
- Micco, S. (2010). El Terremoto del Bicentenario. Virtudes Republicanas e Instituciones Públicas. Una Reflexión desde la Historia de la Ciudad de Concepción. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (15), 19-38.
- Ministerio de Defensa Nacional-Chile (2020, diciembre). *Política de Seguridad y Defensa*. MDNC.
- Munck, G. (2022). The Theoretical Foundations of Critical Juncture Research: Critique and Reconstruction. En D. Collier & G. Munk, *Critical Junctures and Historical Legacies: Insights and Methods for comparative Social Science* (pp. 109-138). London: Rowan & Littlefield.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Pion-Berlin, D. (2010). Neither Military nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America. *Democracy and Security*, 6 (2), 109-127.
- Robledo, M. (2023). Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina. En M. Robledo & Verdes-Montenegro, F. (Eds.), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* Fundación Carolina.
- Rodriguez E., J. (2018). *Historia de la Relación Civil-Militar en Chile: Desde Eduardo Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria*. Fondo de Cultura Económica.
- Stepan, A. (1971) *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Varas, A., & Agüero, F. (2011). *El Proyecto Político-Militar*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Yopo, M. (2020). La Ley 20.424 y la organización de la Defensa: Una apuesta con límites. *Revista de Ciencia Política*, 58 (1), 131-150.