



POLÍTICA y ESTRATEGIA

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS

LUIS V. PÉREZ GIL

JORGE RIQUELME RIVERA

JAMES ZACKRISON
RON PRINDLE

DANIEL SOTO MUÑOZ

ALEXANDER MICÍĆ TÄGER
CARLA ALBERTI CHESTA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

LUIS L. SCHENONI

CHILE Y SU DEFENSA. TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES
TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL
Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

TRANSFORMATION ("LA TRANSFORMACIÓN"): UNA
OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE

LA NUEVA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y
HEMISFÉRICA

TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO
DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS
INTERNOS ARMADOS

COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA

LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y
DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A
UNA EN RED

GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)
UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL

Nº 113

ENERO - JUNIO

2009

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

Santiago de Chile

CHILE Y SU DEFENSA: TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS[∞]

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS*

RESUMEN

Existe disparidad de opinión, y tal vez también algún desconocimiento, sobre qué se ha hecho en el sector de la defensa en Chile desde la reanudación de la democracia, en marzo de 1990, a la fecha. Para analizar procesos de semejante naturaleza, Narcís Serra, quien fuera ministro de Defensa de España durante nueve años a partir de 1982, ha propuesto recientemente un modelo construido en torno a tres variables: la tensión entre civiles y militares, el carácter institucional (vocacional) versus el carácter ocupacional de las instituciones militares, y la contradicción entre el control militar de la política y el control civil de los militares. Puede haber otras variables a considerar en el modelo, pero las mencionadas son las variables que definen un régimen político como democrático o no democrático.

La interacción de esas tres variables genera el espacio –o el “ambiente”– en que se desenvuelve el proceso de la política militar. En un sentido amplio, que es el que Serra utiliza, la política militar es el conjunto de acciones y medidas con las que el gobierno dirige a las Fuerzas Armadas dentro de la administración del Estado y en sus relaciones con la sociedad. Podría denominársela “conducción política de la defensa”, pero lo importante es no confundirla con el concepto de política militar en sentido restringido, es decir, definida como la política de desarrollo de la fuerza.

Palabras clave: *Política militar, democracia, Fuerzas Armadas, control civil, defensa.*

-
- Una versión de este análisis fue presentada en el Seminario para Oficiales Generales del Ejército, realizado el 11 de marzo de 2009.
 - * Periodista. PhD (C) en Ciencias Políticas U. Notre Dame USA, Magíster Ciencias Políticas U. Notre Dame USA, Diplomado en Estudios Políticos Estratégicos ANEPE, Masters of Arts en Relaciones Internacionales King's College U. Londres R.U., Graduado curso The Royal College of Defense Studies R.U. Actualmente se desempeña como Jefe del Área de Defensa en el Comité Asesor del Ministro de Defensa Nacional. Chile. rvatria@defensa.cl
 - ∞ Fecha de Recepción: 080409
Fecha de Aceptación: 120609

ABSTRACT

CHILE AND ITS DEFENSE: TRANSFORMATIONS AND CHALLENGES

There are disparity of opinions and perhaps a lack of knowledge, of what has been done in the defense sector in Chile since the renewal of democracy in march of 1990 up to now. To analyze processes of similar nature, Narcís Serra, former Spain's ministry of defense for nine years since 1982, has proposed a model built with three variables: The civil - military tensions, the vocational (institutional) character versus the occupational character of the military institutions, and the contradiction between the military control of politics and the civilian control over the military. There might be another variables to be considered in the model, but the above mentioned are the ones that normally define a political regime as democratic or non democratic.

The interaction within this variables, generates the space or the "environment" in which evolves the Military Policy making process. In a wide sense, which is the one Serra uses, military policy is the number of actions and measures the government directs to the armed forces within the framework of the state administration and its relations with the society. It could be named "Political conduct of the defense", but the important thing here is not to confuse it with the concept of military policy in a restricted way, that is, when it is defined as force development policy

Key words: *Military Policy, democracy, Armed Forces, civilian control, defense.*

Existe disparidad de opinión, y tal vez también algún desconocimiento, sobre qué se ha hecho en el sector de la defensa en Chile desde la reanudación de la democracia, en marzo de 1990, a la fecha. Para analizar procesos de semejante naturaleza, Narcís Serra, quien fuera ministro de defensa de España durante nueve años a partir de 1982, ha propuesto recientemente un modelo construido en torno a tres variables (Serra: 2008): la tensión entre civiles y militares, el carácter institucional (vocacional) versus el carácter ocupacional de las instituciones militares, y la contradicción entre el control militar de la política y el control civil de los militares. Puede haber otras variables a considerar en el modelo, pero las mencionadas son las que definen un régimen político como democrático o no democrático.

La interacción de esas tres variables genera el espacio –o el “ambiente”– en que se desenvuelve el proceso de la política militar. En un sentido amplio, que es el que Serra utiliza, la política militar es el conjunto de acciones y medidas con las que el gobierno dirige a las Fuerzas Armadas dentro de la administración del Estado y en sus relaciones con la sociedad. Podría denominársela “conducción política de la defensa”, pero lo importante es no confundirla con el concepto de política militar en sentido restringido, es decir, definida como la política de desarrollo de la fuerza.

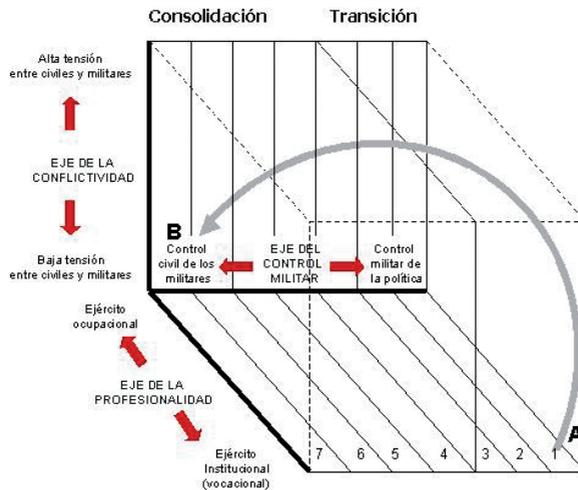
Entendida, entonces, como estrategia dirigida a los militares y políticamente liderada, la política militar es un proceso; este consiste en acciones o medidas que muevan al colectivo militar desde un régimen donde este tiene el control de la política (el punto A en la lámina N° 1) hacia un régimen donde es controlado por la autoridad civil (el punto B en la lámina N° 1);¹ ahora bien, dentro ya de una democracia madura o consolidada, el proceso consiste en acciones o medidas que mantengan la relación civil-militar bajo las siguientes reglas:² (i) una cadena de mando claramente definida desde la autoridad civil a las Fuerzas Armadas, (ii) el monopolio de la decisión del empleo de la fuerza en manos civiles y (iii) la activa ejecución del papel reservado al liderazgo civil en la función defensa del Estado para que las dos reglas anteriores no se reduzcan a la posesión de una autoridad formal.

1 Los números del 1 al 7 en el diagrama 1 corresponden a posiciones autónomas de las Fuerzas Armadas respecto del gobierno elegido en el eje del control militar de la política (posición 1) - control civil de los militares (posición 7). Las posiciones restantes son las siguientes: (2) los militares como guardianes de las esencias nacionales; (3) los militares como condicionadores de la política del gobierno; (4) defensores de su autonomía organizativa y operativa; (5) aceptación parcial de la supremacía civil, y (6) mantenimiento de los controles ideológicos del colectivo militar.

2 La expresión “civil-militar” puede ser reemplazada por “político-militar”; sin embargo, el término “civil” no es sinónimo de “sociedad”, lo que claramente distorsionaría el sentido del concepto “relación civil-militar”. Más bien, el término “civil” quiere decir “autoridad civil”, y por lo mismo “política”. Así entendido, en el presente análisis se hará un uso indistinto de los conceptos relación civil-militar y relación político-militar, siendo la primera, en todo caso, la más recurrente en la literatura especializada. Por otra parte, la relación civil-militar debe entenderse como una relación entre instituciones, más allá del respeto y de la empatía entre personas, aunque en ciertas fases del proceso la relación personal pueda ser un factor facilitador u obstaculizador de la relación entre las instituciones.

LÁMINA N° 1

El proceso de reforma militar democrática: tres dimensiones



Fuente: Narcís Serra, *La transición militar*, 2008.

Tratándose de una estrategia dirigida a los militares, la política militar se orienta por alguna idea respecto de qué hacer con las Fuerzas Armadas. La tradición que Serra sigue, identifica esa idea con el propósito de no aislar al colectivo militar en una suerte de encierro en sus cuarteles y evitar que actúe autónomamente, relacionándose por sí mismo con distintas reparticiones estatales. Por el contrario, se trata de articular a las Fuerzas Armadas en el Estado democrático a través del canal que corresponde: el Ministerio de Defensa. Ahora bien, ¿qué significa sustantivamente dicha “articulación”? Serra no explora esta dimensión.

En lo que sigue se aplica el modelo tridimensional de Serra al caso de Chile y se evalúa si el camino seguido puede madurar en una articulación sustantiva.

Es preciso decir que la situación que se describe en el análisis que sigue puede parecer mucho más articulada de lo ocurrido realmente desde marzo de 1990, tratándose de un proceso que, al menos en sus fases tempranas, hubo de tener importantes dosis de intuición y hasta de improvisación; sin embargo, esto se explica, en parte, porque el análisis es retrospectivo. También podría afirmarse que, aunque Serra pretende con su modelo elaborar una explicación normativa, es decir, de aplicación general, este es insuficiente para dar cuenta de nuestro caso. Hasta cierto punto este argumento puede sostenerse porque el ejemplo de Serra posee las limitaciones de todo prototipo y porque su análisis tiene un natural referente en

el caso español. Este ineludible referente ideosincrático explica que Serra no considere, por ejemplo, el problema del tratamiento de los derechos humanos como un elemento condicionador del proceso que es de naturaleza distinta a los elementos que incidieron en el proceso iniciado en España tras la muerte de Franco, en 1975, porque en España las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante y después de la guerra civil no estuvieron en la agenda de la transición a la democracia, y ni siquiera en la agenda de su consolidación. Sin embargo, las particularidades del análisis de casos, que hace relativo el uso de instrumentos analíticos, no alcanzan a invalidar la aplicación de este modelo tridimensional que resulta ser una herramienta extraordinariamente poderosa y útil para cualquier caso, incluido el chileno.

TRANSFORMACIONES: ETAPAS DEL PROCESO EN CHILE

Considerando hechos de naturaleza política, y no militar, como momentos de inflexión en el proceso de la política militar, podrían distinguirse las siguientes cuatro etapas del mismo: la primera, de 1990 a 1994, es decir, desde el cambio de régimen político al reemplazo del primer gobierno en democracia; la segunda, de 1994 a 2000, o desde el cambio de ejes de la política militar a la reforma del régimen de generación del contingente militar (SMO) y, podría añadirse, aunque ya veremos en qué sentido, el cierre de la Mesa de Diálogo; la tercera, de 2000 a 2005, esto es, desde el cambio en el SMO hasta la reforma de la Constitución Política de la República y el ingreso del proyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa al trámite legislativo en el Congreso Nacional; y, la cuarta, de 2005 a –tentativamente– 2010, extendiéndose desde el inicio del trámite legislativo del proyecto de ley de modernización del MINDEF hasta el inicio de la implementación de un sistema de defensa nacional.

1990-1994: Manejando un proceso complejo

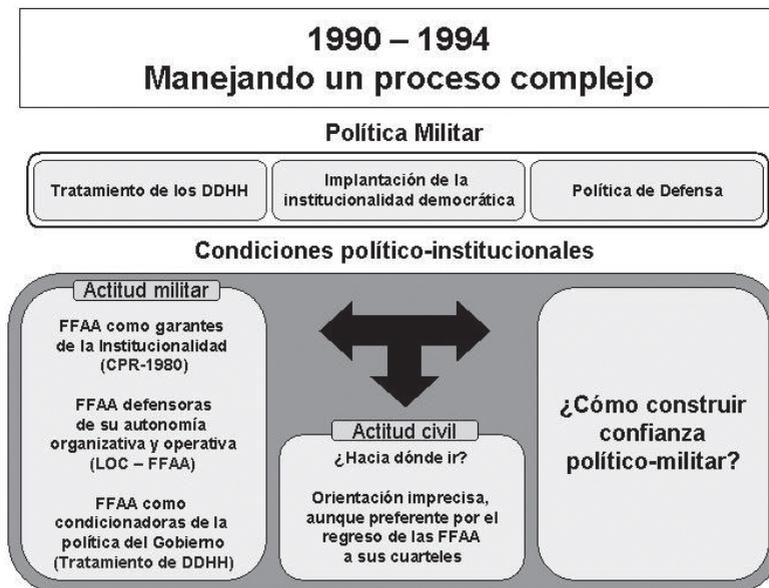
En este período la política militar es un proceso compuesto por tres ejes de acción simultáneos, asimilables a los del modelo de Serra: (1) Tratamiento de los derechos humanos; (2) Política de Defensa, y (3) Implantación de la institucionalidad democrática. El hecho de que estos tres ejes conformaran la agenda de la política militar, radicada en el Ministerio de Defensa, hacía de ella un proceso altamente complejo. Esta complejidad venía dada no solo por la dificultad propia de armonizar componentes de tan diversa naturaleza, sino de hacerlo en condiciones político-institucionales poco propicias o disfuncionales.

En efecto, la “actitud militar” estaba marcada, primero, por la percepción que las Fuerzas armadas tenían de sí mismas como garantes de la institu-

cionalidad a partir de la norma constitucional que así las reconocía específica y exclusivamente;³ segundo, por la disposición de las Fuerzas Armadas a defender la autonomía que en determinadas materias consagra la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas;⁴ y, tercero, por la postura manifiestamente reticente o condicionadora de las Fuerzas Armadas hacia ciertas políticas del gobierno, particularmente las relacionadas con el tratamiento de los derechos humanos.⁵

Por otra parte, y frente a esa actitud militar, la “actitud civil” se definía en función de dos orientaciones subyacentes y contradictorias: el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles o la articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático. La hipótesis de este análisis, como lo ilustra la lámina N° 2, es que la orientación hacia dónde ir era imprecisa y que, en todo caso, en la cultura política del “mundo civil” que accedió al gobierno del país, en marzo de 1990,⁶ la orientación preferente era más bien la de favorecer el regreso de las Fuerzas Armadas a sus funciones militares estrictas sin participación ni actividad de ningún tipo en otros asuntos estatales.

LÁMINA N° 2



3 Constitución Política de la República de 1980, Art. 90, inciso 2, modificado en agosto de 2005.

4 LOC-FFAA., publicada el 27 de febrero de 1990, once días antes del cambio de régimen político y de gobierno en Chile.

5 Uno de los casos más significativos fue el del cuestionamiento de la Comisión de Verdad y Reconciliación, conocida como “Comisión Rettig”, conformada por el gobierno en 1991.

6 El concepto de “mundo civil” es del tipo político-cultural y es más amplio que el círculo de autoridades civiles o políticas que se hicieron cargo del gobierno de la república en marzo de 1990.

En el escenario descrito, el eje del tratamiento de los derechos humanos se caracterizaba por un gobierno que, a nombre del conjunto del Estado, mostraba una actitud marcada por los siguientes elementos: (i) el reconocimiento del problema de las violaciones a los derechos humanos, particularmente la propia existencia de detenidos desaparecidos; (ii) la oficialización de los datos al respecto; (iii) la definición del tratamiento jurídico correspondiente y sus efectos legales; (iv) la formulación e implementación de una política reparatoria, y (v) la realización de actos simbólicos. Frente a esta voluntad del gobierno, la actitud de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, más allá de diferencias dictadas por la singularidad de cada institución, fue de resistencia o rechazo al punto (i) mismo, es decir, al reconocimiento del problema de las violaciones a los derechos humanos y sobre todo de la existencia de detenidos desaparecidos.

En el eje de la implantación de la institucionalidad democrática, el desafío consistía en armonizar el desarrollo de las formalidades democráticas con la eliminación de “reservas de dominio” de las Fuerzas Armadas,⁷ bajo la disyuntiva de orientar este esfuerzo hacia el retorno de los militares a sus cuarteles o bien de articularlos en el Estado democrático. Pese a las dificultades visibles de esta armonización, ciertas formalidades democráticas quedaron establecidas, siendo algunas de carácter simbólico (p. ej.: el reconocimiento a la investidura presidencial)⁸ y otras de claro tenor político-institucional (p. ej.: la aclaración de los papeles reservados a la institución militar y al jefe del Estado en la conformación de los altos mandos).⁹

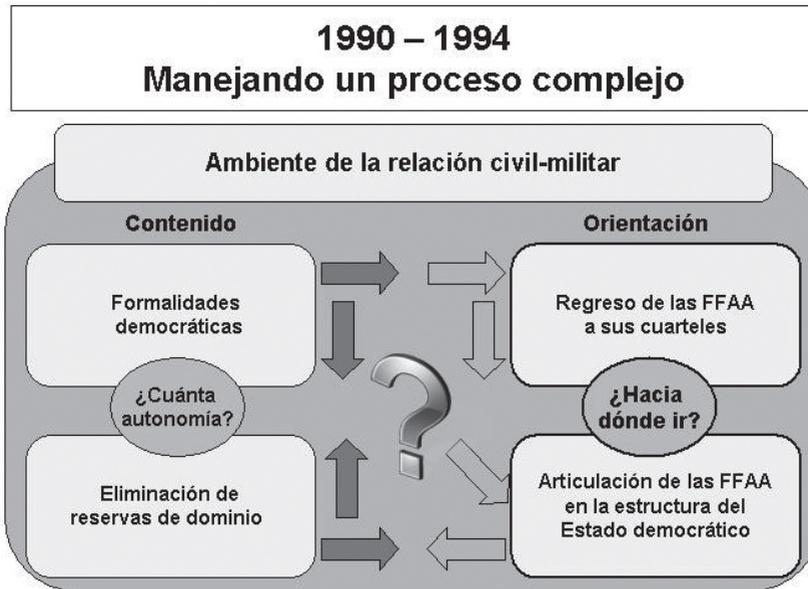
Si se considera que el empeño por desarrollar las formalidades democráticas se hacía en el marco de una orientación preferente, aunque subyacente, del “mundo civil” hacia la opción de que los militares regresaran a sus cuarteles y a sus misiones militares estrictas, y que, por otra parte, la actitud de los militares era defender sus “reservas de dominio” o mantener los amplios grados de autonomía otorgados por la LOC-FF.AA., entonces la situación era parecida a la que muestra la lámina N° 3.

7 El concepto “reservas de dominio” es de Samuel Valenzuela (1992). Conceptos análogos son los de “prerrogativas institucionales” de los militares (Stepan, 1988) y de “enclaves autoritarios” (Garretón, 1990).

8 El caso del general Parera fue ejemplar.

9 A este respecto hubo un dictamen de la Contraloría General de la República.

LÁMINA N° 3



Finalmente, en el eje de la política de defensa, la modernización del material de guerra se orientó al reemplazo de los cazas Hawker Hunter de la FACH, mientras que en el Ejército y en la Armada hubo continuidad de los planes en curso; en el ámbito de la industria de la defensa, se mantuvieron sin novedad las actividades en reparaciones, construcciones y adaptaciones. Donde se innovó fue en materias de cooperación internacional y presupuestaria. En consonancia con el esfuerzo que se conoció como política de reinserción internacional del país, Chile envió, por primera vez, contingentes militares significativos a Kuwait en 1991, durante la I Guerra del Golfo, y después a Cambodia; como actualización del marco legal correspondiente, también en 1991 se promulgó la ley N° 19.067,¹⁰ sobre entrada de tropas extranjeras a Chile y salida de tropas nacionales al exterior. En materia presupuestaria se inició la presentación del presupuesto sectorial al Congreso y la discusión parlamentaria al respecto, con la pertinente entrega de información a los legisladores; además, se introdujo la metodología del presupuesto por programa.

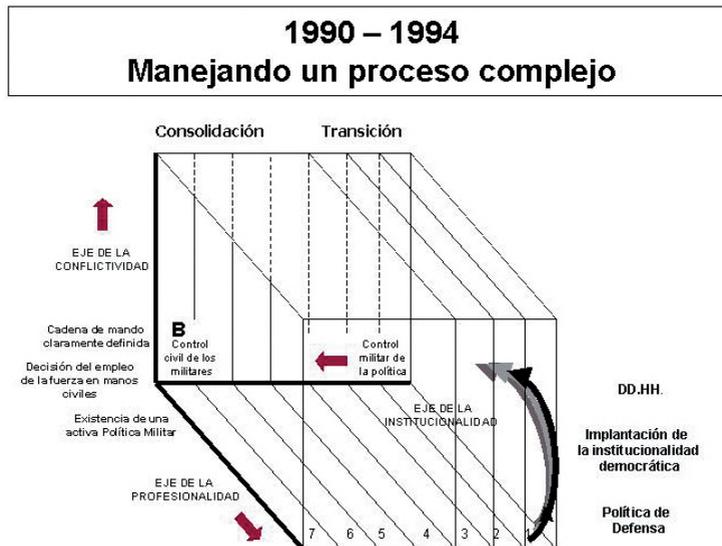
En definitiva, y pese a las condiciones descritas, hubo avances. Sin embargo, en las tres variables del modelo, el grado de avance fue escaso: en el eje de la conflictividad, el período conoció de dos momentos especialmente graves de ten-

10 Ley N° 19.067, promulgada con fecha 26 de junio de 1991. El antecedente de dicha norma es la ley N° 18.995, promulgada el 24 de agosto de 1990, que solo rigió para la entrada de tropas extranjeras a Chile y la salida de tropas chilenas al exterior durante el año 1990.

sión.¹¹ En el eje de la profesionalidad, hubo modernización del material de guerra en la FACH,¹² pero los valores institucionales aparecían todavía como reñidos con los que imperaban en la civilidad que se identificaba con el gobierno elegido. Y en el eje institucional, como se dijo, el avance fue más bien tímido.

Lo anterior significó que el desarrollo de la política militar en cada uno de sus tres ejes –tratamiento de los derechos humanos, institucionalidad democrática y política de defensa– fue bastante acotado. Puesto el proceso en el modelo, la situación fue la que se refleja en la lámina N° 4.

LÁMINA N° 4



1994-2000: Cambiando los ejes de la política militar

Un cambio crucial para la relación civil-militar se produjo en 1994, con el nuevo gobierno instalado en marzo de ese año, el que se materializó con la decisión de desgajar el eje del tratamiento de los derechos humanos del resto de la política militar, transformarlo en un régimen de política pública en sí mismo y radicarlo, fundamentalmente, en la Presidencia de la República y los ministerios de Justicia y Secretaría General de la Presidencia.

11 El denominado “ejercicio de enlace”, en diciembre de 1990, y el despliegue demostrativo de “boinas negras” en torno al edificio de las Fuerzas Armadas, donde se hallaban reunidos los generales del Ejército, en junio de 1993.

12 Reemplazo de los aviones Hawker Hunter por Mirage.

El supuesto del concepto de regímenes parciales o paquetes institucionales que ligan a los ciudadanos con las autoridades públicas, es que la ejecución de cada régimen parcial no es pareja u homogénea.¹³ Entendiendo las políticas públicas como regímenes parciales, esto es, como conjuntos de políticas públicas desagregados, puede concebirse que ellas varíen en términos de velocidad, ritmo e incluso orden interno (entre las medidas que componen cada conjunto). Digamos que esta idea no estaba disponible cuando se adoptó la decisión de darle a los derechos humanos un tratamiento específico, desgajando el tema de la política militar o del régimen parcial de las relaciones político-militares.¹⁴ Una clara muestra del carácter intuitivo –aunque político, finalmente– de buena parte del proceso.

Tratándose de regímenes parciales, las medidas de la fase inicial del proceso no son iguales a las de la fase media del mismo, ni éstas a las de la fase final. Aunque normativamente es posible identificarlas, estas deben abordarse en cada fase, tal como hace Narcís Serra, no es posible establecer a priori qué medidas pueden impulsarse en cada una de ellas y en cada caso de democratización en específico. En fin, las disposiciones de una fase pueden traslaparse con las de otra fase y también hay un cierto grado posible de permutación entre ellas. Sin embargo, algunas de estas, sobre todo de formalidad democrática, responden a una lógica de precedencia (deben ir antes que otras) y por eso para algunas de ellas el orden de sucesión es importante. La implementación de las políticas, su traslape y permutación, depende tanto de condiciones estructurales/institucionales como de actitudes/habilidades de conducción.

Es decir, el proceso no es del todo racional. O, mejor dicho, la racionalidad de los actores políticos a cargo de este no estaba necesariamente informada por una visión de largo plazo que orientara sus opciones, salvo la adscripción genérica a los principios democráticos; además, algunas decisiones se tomaron dentro de un conjunto de posibilidades ajeno a los conjuntos de disyuntivas que configuraban el dominio preferente, a veces tácito, de alternativas. Estas características de racionalidad –su proximidad y su circunscripción– conferirían grandes dosis de intuición a las decisiones. Esto significa, como lo subraya igualmente Serra, que la política importa mucho en el proceso y que la forma de conducirlo es esencial para el éxito.

13 La idea de desagregación en “regímenes parciales” es de Philippe Schmitter (1995): “*No es la democracia como tal la que se consolida en el período posterior a la caída de un régimen autoritario. Más bien se trata de un paquete de instituciones diversas o ‘regímenes parciales’ que ligan a los ciudadanos con las autoridades públicas, haciendo de este modo que las autoridades respondan frente a ellos*”.

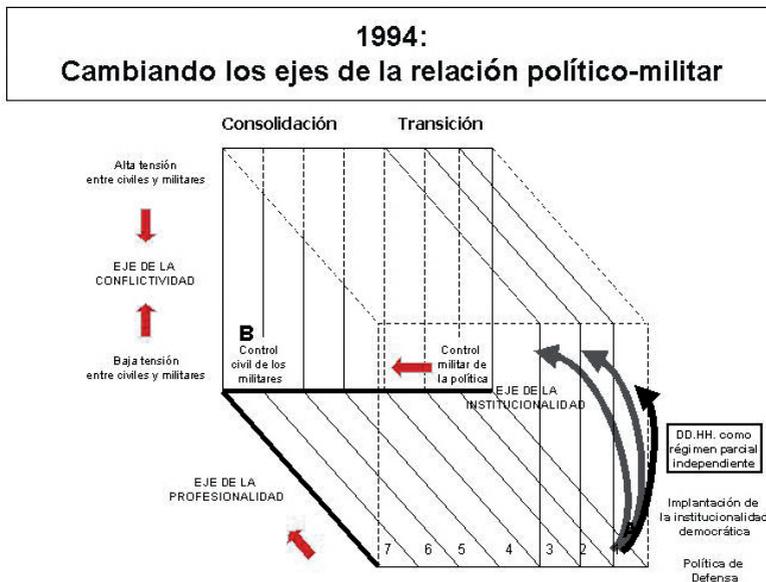
14 La propuesta sobre el tratamiento de los derechos humanos apareció en la comisión de defensa del equipo de trabajo que elaboró el programa de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, candidato a presidente de la república por la Concertación de Partidos por la Democracia, en el segundo semestre de 1993.

En virtud de la crucial decisión política del nuevo gobierno instalado en marzo de 1994, el complejo proceso del período previo se simplificaba a dos ejes: la implantación de la institucionalidad democrática y el desarrollo de la política de defensa.

Complementariamente, esa simplificación permitía la aparición de condiciones para establecer y despejar un terreno profesional donde militares y civiles pudieran interactuar. En las nuevas condiciones imperantes parecía posible, entonces, trabajar para que empezaran a surgir dosis de confianza entre civiles y militares, particularmente entre los actores del sector.

En la lámina 5, donde lo anterior se muestra con el cambio de sentido de las flechas rojas, se intenta expresar el impacto de la medida. Es importante observar que la derivación del tratamiento de los derechos humanos como un “régimen parcial” en sí mismo no significó la desaparición del eje de la conflictividad, sino que esta conflictividad fue articulándose, y variando acorde con ello, en torno a los temas propios de los otros dos ejes de la política militar: el de la institucionalidad democrática y el de la profesionalidad (considerada ampliamente como política de defensa).

LÁMINA Nº 5



En términos de las condiciones político-institucionales podría decirse que en la etapa que se inaugura el año 1994 y se prolonga hasta el 2000, se verifica

su paulatina modificación. En la “actitud militar” permanece la percepción que las Fuerzas Armadas tenían de sí mismas como garantes de la institucionalidad y su disposición a defender grados importantes de autonomía. Sin embargo, ya en 1995 asoman signos de cambio en la postura condicionadora de las Fuerzas Armadas hacia políticas del gobierno. En efecto, el Ejército actúa de manera de facilitar el cumplimiento de la orden emanada de una sentencia judicial para que se procediera a detener al general que fuera jefe de la extinta Dirección de Inteligencia Nacional, DINA. Asimismo, los tres Comandantes en Jefe asumen la invitación del ministro de Defensa para incorporar oficiales delegados de sus respectivas instituciones al equipo de trabajo en que recayó la tarea de elaborar el primer Libro de la Defensa Nacional.¹⁵ Y, por último, las Fuerzas Armadas apoyan el esfuerzo de aproximación en el campo de la defensa entre Chile y Argentina.

A su vez, y a pesar de que en la “actitud civil”, en general, persiste una orientación imprecisa respecto de la disyuntiva entre la pura y estricta dedicación de las Fuerzas Armadas a sus misiones militares específicas y su articulación en el Estado democrático, la autoridad política del sector comienza a dar signos de un cambio en la orientación preferente hacia la segunda opción.¹⁶ El eje de la implantación de la institucionalidad democrática se ve fortalecido por la salida del general Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército en 1998, meses antes de su detención en Londres, y su reemplazo por el general Ricardo Izurieta, quinto en la línea de sucesión. El efecto de esta medida, que se interpretó como un paso importante de normalización institucional, fue afectado por el despliegue simbólico y real hecho por el Ejército para recibir al general Pinochet en Santiago a su regreso desde Londres. Este despliegue se vio como una demostración de alineamiento tras el ex Comandante en Jefe del Ejército más que tras el gobierno que había defendido el derecho del Estado de Chile frente a una acción judicial entablada por un juez español y hecha efectiva por la justicia británica.

Por último, la decisión de elaborar un Libro de la Defensa con el propósito de “explicitar” la política de defensa y, al mismo tiempo, de apoyar su expansión incorporando nuevas iniciativas en la agenda ministerial, como la reforma del Estatuto del Personal de las FF.AA. (DFL 1/1968), sirven decisivamente para la generación de importantes dosis de confianza entre los actores sectoriales.

15 Esta tarea, identificada como elaborar un “informe en defensa”, estaba entre las consignadas en el programa de gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000.

16 Véanse los discursos del ministro de Defensa: mayo de 1994, en ANEPE; clases magistrales en la inauguración del año lectivo de las academias de las instituciones de la defensa, a partir de 1996.

La política de defensa pasó a ser entendida como política de Estado y, en este sentido, de una proyección que trasciende a un gobierno de turno. Su explicitación pretendía contribuir a la generación de confianza entre civiles y militares, y producir conceptos compartidos básicos en materia de defensa y seguridad exterior. Hay que decir, de paso, que tenía otros dos propósitos subsidiarios: el primero, muy claro en la época en que se comenzó a elaborar el Libro de la Defensa, consistía en la posibilidad de “evaluar” la política de defensa al estar expuesta en un documento escrito, explícito; el segundo propósito de una política explícita no empezó a percibirse sino bastante más tarde: la falta de adaptación de expresiones conceptuales de la defensa para actuar como un factor facilitador de la articulación entre política de defensa y política exterior. Se volverá sobre este tema más adelante.

Por otro lado, la expansión de la política de defensa en esta etapa enriqueció notablemente su contenido: sobre todo, en el ámbito de la cooperación internacional, por (i) el inicio de un proceso de convergencia con Argentina a partir de la firma de un Memorándum de Entendimiento que permitió, en 1996, establecer mecanismos inéditos de relación bilateral en el campo de la defensa y el de las relaciones diplomáticas; también por (ii) el diseño de una política de participación de tropas chilenas en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas.¹⁷ Junto a ambos impulsos, se optó por (iii) una política de mejoramiento de condiciones profesionales para el personal militar, incluyendo medidas de incentivo y compensación a los jóvenes que cumplían el servicio militar obligatorio; por (iv) el impulso de programas de modernización de los sistemas de armas, particularmente en el Ejército y en la Armada, y por (v) modificaciones del sistema de financiamiento vigente de adquisiciones de material de guerra.

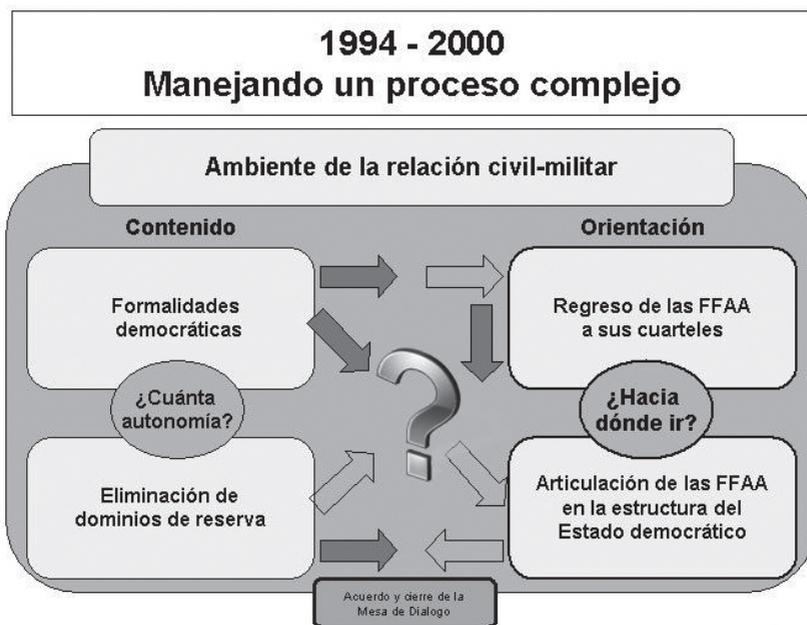
En relación con el punto (iv), el impulso de programas de modernización de los sistemas de armas en las instituciones castrenses, digamos que, pese a tales planes y programas, no existía aún lo que propiamente es una política militar entendida, en sentido restringido, como política de desarrollo de la fuerza

17 El decreto supremo (G) N° 94, de 6 de noviembre de 1996, contiene el instructivo del Presidente de la República sobre la “Política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz”. En octubre de 1999 se promulgó el decreto supremo (G) N° 68 que modifica las disposiciones del decreto N° 94/1996 al ampliar la participación de Chile a operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Finalmente, el 11 de noviembre de 1999, Chile suscribió un Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU por medio del que se establece la contribución chilena al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de esa organización internacional. La primera participación de Chile en una operación de paz de la ONU bajo el nuevo marco legal imperante en el país se materializó a principios de 2000 en Timor Oriental.

formulada desde el Ministerio de Defensa. Del mismo modo, tampoco hubo en este período una decisión, y un esfuerzo por reformular las fuentes de financiamiento de la defensa, particularmente en lo referido a su financiamiento por leyes especiales.

Tal como lo expresa gráficamente la lámina N° 6, el “ambiente” que resulta de todo lo anterior estaba marcado por una orientación distinta de todo el proceso, situación indicada por el cambio en las flechas del diagrama.

LÁMINA N° 6



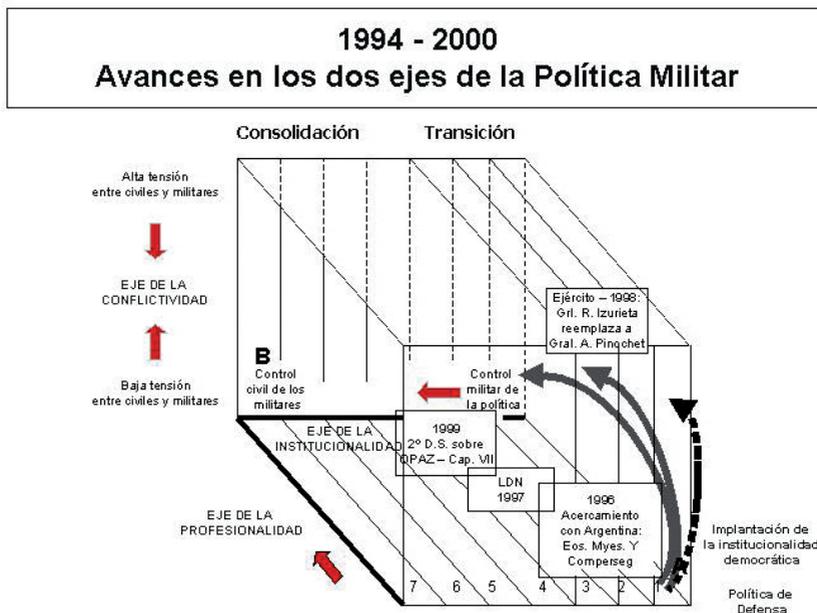
La propia realización de lo que se conoció como “Mesa de Diálogo” es prueba de que el ambiente en que se desarrollaba la política militar y la propia relación político-militar era distinto al signo que tuvo en la etapa previa. Nótese que la mesa de diálogo civil-militar para abordar el problema de los detenidos desaparecidos se establece y funciona durante el período de detención del general Pinochet en Londres.¹⁸ Probablemente, la propia experiencia de la elaboración del Libro de la Defensa de 1997, primer documento de este tipo en Chile, contribuyó a propiciar condiciones para generar la mesa.

18 Aquí, la expresión “civil-militar” alude propiamente al diálogo sostenido por civiles de diversa representación social y representantes de las Fuerzas Armadas.

En todo caso, y para los efectos de este análisis, el hecho de que la mesa de diálogo haya obedecido a una iniciativa ideada, conducida y concluida por el ministro a cargo de la Defensa Nacional no invalida el paso anterior consistente en desgajar el tratamiento de los derechos humanos de la política militar. Es decir, la mesa de diálogo no significó reinstalar los derechos humanos como el tercer eje de la política militar, porque el papel del Ministerio de Defensa, en la persona de su titular y otras de sus autoridades civiles, fue solo el de actuar de puente entre las Fuerzas Armadas y el mundo civil que, de alguna manera, representaba a las víctimas y sus familiares, así como de facilitador de un acuerdo entre las partes. El acuerdo final, alcanzado en junio de 2000, en torno a un mecanismo para generar información desde las Fuerzas Armadas sobre los detenidos desaparecidos, cerró la mesa de diálogo.¹⁹

Al finalizar el período, según se muestra en la lámina N° 7, la situación mostraba netos avances en los dos ejes, aunque sobre todo en el eje de la profesionalidad y, en específico, en la política de defensa.

LÁMINA N° 7



19 A raíz del acuerdo suscrito, las Fuerzas Armadas entregaron al Presidente de la República, en enero de 2001 y por lo tanto fuera ya de la mesa de diálogo, un documento con información sobre el destino de un número importante de detenidos desaparecidos. El documento constituyó un reconocimiento explícito de las Fuerzas Armadas sobre la existencia de detenidos desaparecidos, sobre la tragedia humana que ello representaba para las víctimas directas y sus familiares, y sobre las responsabilidades de "agentes del Estado" en el problema.

2000 - 2005: Configurando una agenda transformadora

La realización del Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio para reformar esta carga pública, particularmente el proceso de reclutamiento y formas de su cumplimiento (mayo-junio de 2000), coincidiendo temporalmente con el cierre de la mesa de diálogo (junio de 2000), marca el inicio de la tercera etapa.

En este período, la agenda del Ministerio de Defensa adquiere una configuración como tal, organizándose en torno a cinco ejes que abarcan casi la totalidad de los ámbitos de la defensa: (1) Reforma de la institucionalidad del sector, (2) Actualización de la política de defensa; (3) Cooperación Internacional, (4) Políticas de Personal, y (5) Modernización de las Fuerzas Armadas. Pero lo más relevante es su carácter: a partir del año 2000 ya no se trata de establecer un terreno de interacción político-militar, como en la etapa previa, sino de transformar instituciones sectoriales. Si el propósito de configurar una agenda como tal expresa los grados de racionalidad que ha adquirido el proceso, el carácter de las iniciativas que componen esa agenda muestra que la racionalidad que asoma es también de otro tipo. De nuevo, no es una racionalidad dirigida por un consciente y claro impulso sistémico; más bien, lo que se pretende es transformar aisladamente instituciones que parecen disminuidas o agotadas para cumplir con eficiencia su propósito.

En materia de la institucionalidad sectorial destacan las siguientes iniciativas: (i) anteproyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa; (ii) nueva ley de reclutamiento para cumplir el Servicio Militar Obligatorio; (iii) cambios en la aplicación de la ley 13.196 o ley reservada del cobre.

Los primeros antecedentes de un anteproyecto de ley destinado a modernizar el ministerio son del período 1994-2000, etapa en la que se elaboraron, a lo menos, dos anteproyectos. Ya en el período que estamos tratando hubo otros tres anteproyectos de ley. El tercero, y último, se elaboró en 2005 sobre lo avanzado en los anteriores del período, y fue esta tercera versión la que se ingresó, en octubre de 2005, a trámite legislativo en el Congreso Nacional. En este proyecto aparece incorporada una idea transformadora acabada, es decir, no sólo de la organización del propio Ministerio de Defensa, sino también de la conducción de la defensa y de la estructura superior de la misma, lo que lo hace más sistémico que los anteproyectos anteriores.

Por su parte, la ley 20.025, aprobada en 2005, modificó el Decreto Ley 2.306 sobre Servicio Militar Obligatorio, estableciendo un nuevo procedimiento para reclutar el contingente de conscripción. Su origen está en el Foro Nacional so-

bre el Servicio Militar Obligatorio del año 2000, primera instancia amplia de diálogo tripartito –social, político y militar– de la que surgieron una serie de propuestas que llevarían a dicha ley; también a consolidar iniciativas de incentivo al cumplimiento voluntario del servicio militar y de mejora en el trato a los conscriptos. Lo importante de subrayar en este punto es que lo realizado en relación con el Servicio Militar Obligatorio transformó decisivamente una institución relativa al personal militar creada cien años antes y que, durante décadas, no había tenido modificaciones sustantivas.

Finalmente, merece destacarse el cambio en la distribución de recursos procedentes de la ley 13.196 o ley reservada del cobre entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Cumpliendo la decisión presidencial de no reemplazar dicha ley, sino perfeccionarla, se terminó la división de esos recursos en tres tercios y su ingreso directo a cada una de las cuentas institucionales que se aplicaba hasta entonces, y se reemplazó por una distribución en tres tercios solo de un monto de recursos mínimo establecido por la ley (piso). El grueso de los recursos se destinó a una cuarta cuenta administrada por el Consejo Superior de Defensa Nacional y se condicionó cualquier gasto por encima del “piso” a un acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Hacienda.²⁰

En los asuntos más específicos de la política de defensa se profundizaron y/o perfeccionaron varias áreas relevantes: (i) la modernización de las Fuerzas Armadas; (ii) la actualización conceptual de la defensa, (iii) la cooperación internacional y (iv) el mejoramiento en materias de política de personal.

En relación con la modernización de las Fuerzas Armadas, además de los programas de adquisiciones de las tres instituciones militares para completar la sustitución de material obsoleto, el Ejército cambió su concepto estratégico, pasando de un ejército territorial a un ejército operacional y la Armada plasmó su concepto estratégico en lo que denominó la “estrategia de los tres vectores”.²¹

En materia de conceptualización de la defensa, la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2002 supuso un avance importante al transformar la noción de “política de defensa”, a la que en el libro de 1997 se le otorgaba una importancia marginal, en el eje estructurante del universo conceptual de la defensa y en el

20 Entre otras cosas, esta fórmula contribuyó a controlar el impacto del aumento de recursos provenientes de la ley 13.196, en virtud del incremento del precio del cobre entre 2004 y 2008, en el gasto real en defensa, manteniéndolo en el nivel parejo establecido desde 1990.

21 Sobre la “Estrategia Naval de los Tres Vectores” véase Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional 2002.

marco ordenador de las políticas sectoriales. Complementariamente, se le daba a la cooperación internacional, plasmada en una política de participación en operaciones de paz bajo mandato ONU según el Capítulo VI o el VII, una posición tan significativa, en tanto modalidad político-estratégica de empleo de los medios de la defensa, como a la disuasión.

La importancia concedida en el LDN 2002 a la cooperación internacional se plasmó en una decisión política que aún no se ha dimensionado en toda su magnitud. Por esta decisión, adoptada en marzo de 2004, Chile comprometió medios de su defensa para impedir en Haití el estallido de una crisis humanitaria, es decir, empleó medios militares en el extranjero bajo una justificación que se ha entendido como expresión de solidaridad, pero que se parece mucho a la noción de “la responsabilidad de proteger”. Y esta es una racionalidad nueva en la cooperación chilena con la comunidad internacional.²²

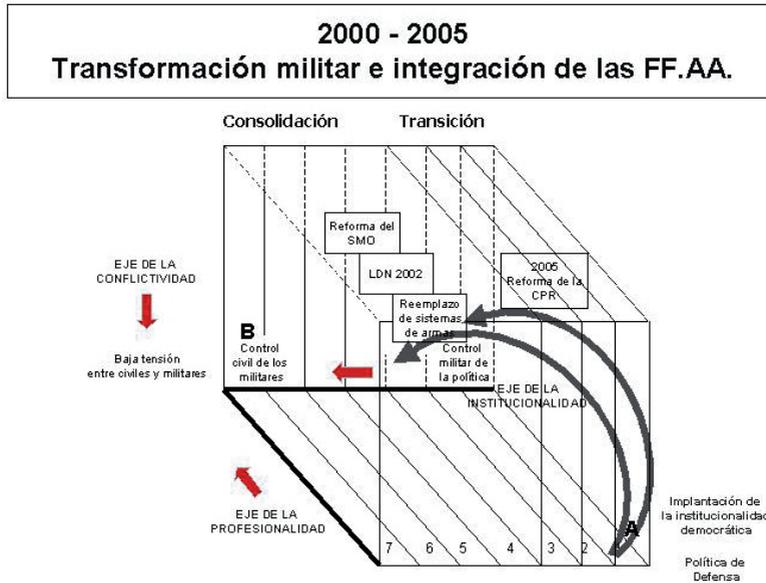
La ley 20.025, ya mencionada, se publicó en este período, adoptándose también medidas para aumentar significativamente los incentivos otorgados a los jóvenes para que, de manera voluntaria, acudieran a cumplir con el Servicio Militar Obligatorio. Uno de los incentivos mayores fue la promulgación de una ley complementaria que aumentó la asignación pecuniaria mensual otorgada a los conscriptos. Siempre en el ámbito de la política de personal, también fue importante la publicación de la política sobre “Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas”.²³

Tal como lo ilustra la lámina N° 8, en esta etapa el proceso de la política militar avanzó de manera considerable con un carácter claramente transformador. La situación en los tres ejes del modelo muestra al final del período una dirección convergente muy favorable hacia el vértice que constituye el umbral entre la consolidación de régimen democrático y una democracia consolidada o madura.

22 Véase “El futuro de las Operaciones de Paz”, columna de opinión escrita por el ministro de Defensa de Chile en la época en el diario *La Tercera* con fecha 9 de octubre de 2008.

23 Véase la correspondiente separata del Libro de la Defensa Nacional 2002, publicada en marzo de 2005 por el Ministerio de Defensa Nacional.

LÁMINA Nº 8



Una contribución en ese favorable rumbo del proceso fue la entrega al Presidente de la República, el año 2001, del informe sobre detenidos desaparecidos elaborado por las Fuerzas Armadas a partir del acuerdo de la mesa de diálogo, así como otros actos, algunos simbólicos y algunos prácticos, hechos por las distintas instituciones castrenses en materia de derechos humanos.²⁴

Por lo que respecta al informe, este documento constituyó un reconocimiento explícito de las Fuerzas Armadas sobre la existencia de detenidos desaparecidos; sobre la tragedia humana, y permanente, que ello representaba para las víctimas directas y sus familiares, y sobre las responsabilidades de “agentes del Estado” en el problema. Desgraciadamente, la información proporcionada en el informe adolecía de imprecisiones y errores que, no obstante, permitieron a la justicia abrir algunas líneas de indagación. No obstante ello, el reconocimiento hecho por las Fuerzas Armadas dio valor moral al documento entregado por ellas al Presidente de la República.

24 Reaccionando al informe presentado por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, del año 2004, las instituciones castrenses emitieron declaraciones al respecto. Véase el documento entregado por el CJE general Juan Emilio Cheyre titulado “El fin de una visión”, 4 de noviembre de 2004; y comunicado emitido por la Armada con fecha 30 de noviembre de 2004, y la declaración del Alto Mando de la Fuerza Aérea, también del 30 de noviembre de 2004.

En definitiva, y tal como se ilustra en el lámina N° 9, el ambiente político-militar en que se desenvolvía el proceso de la política militar al finalizar la etapa estaba marcado, desde el punto de vista de su contenido, por un claro avance en la implantación de la institucionalidad democrática y, consecuentemente, los pasos dados hacia la reducción de los “dominios de reserva” que les confería a las Fuerzas Armadas la legalidad vigente. Sin duda, el más importante de tales pasos fue la reforma de la Constitución Política de la República, el año 2005, en materia de normas de nombramiento y retiro de los Comandantes en Jefe institucionales. Por lo mismo, y desde el punto de vista de su orientación, el proceso se encaminaba con claridad hacia el polo de la articulación de las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado democrático.

LÁMINA N° 9



2005-2010. Diseñando el sistema de defensa: una reforma global

A partir de la reforma constitucional del año 2005 y, sobre todo, del ingreso del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa al trámite parlamentario en el Congreso Nacional, la agenda ministerial se ordenó tras un propósito sistémico. A los cinco ejes en torno a los que se organizaba se agregó un sexto eje: el de la Política de Responsabilidad Social de la Defensa Nacional. Aquellos cinco ejes, con el proyecto de modernización del ministerio como pieza fundamental de la agenda, apuntan a configurar un sistema de defensa con impacto en la estructura superior de la defensa y en los siguientes subsistemas: (i) Organización

del ministerio, (ii) Conducción de la defensa, (iii) Financiamiento de la defensa, (iv) Doctrina de la defensa, y (v) Fuerzas Armadas. El sexto eje es relevante en virtud de la posibilidad que ofrece para precisar la articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático.

Si bien la estructura superior de la defensa sufrió una primera modificación funcional con las modificaciones introducidas a las normas referidas al Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política, puede que a futuro sea necesario introducir nuevas modificaciones a dicho órgano para rediseñar su composición. En todo caso se postula desde ya, en el propio proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa, la eliminación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA, creado por el DFL 181 de 1960) y del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA, creado por la ley 7.144 en 1942). El primero desaparecería y las funciones del segundo serían absorbidas por nuevos órganos del Ministerio de Defensa. De esta forma, la estructura superior de la defensa sería más simple y podría adquirir más eficiencia.

En materia de organización del ministerio, dos iniciativas impulsadas en esta etapa tienen especial relevancia. Una es la ley, promulgada el 2008, sobre salida de tropas chilenas al exterior y, particularmente, a operaciones de paz bajo mandato de la ONU u otras misiones fuera del territorio nacional que son de decisión del Presidente de la República y que genera nuevas misiones posibles para las Fuerzas Armadas y nuevas responsabilidades para el propio Ministerio de Defensa; y, en segundo lugar, el mencionado proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa, presentado al Congreso en 2005 y aún en curso de tramitación parlamentaria.²⁵

Por su parte, este proyecto de ley supone diversas modificaciones de fondo: (i) impacta, como se dijo, en la estructura superior de la defensa; (ii) fortalece al ministro como figura central de todo el sistema de defensa; (iii) transforma el esquema de subsecretarías, pasando de subsecretarías institucionales, que sirven de forma separada a las instituciones militares correspondientes, a subsecretarías funcionales que trabajarán coordinadamente sobre la base de procesos integrales; (iv) reorienta el Estado Mayor de la Defensa Nacional, transformándolo en un Estado Mayor Conjunto (EMC) como órgano de asesoría militar el Jefe del EMC; entrega a esta autoridad militar (JEMC) el mando militar de las fuerzas asignadas a las operaciones y, por lo tanto, la responsabilidad de la planificación

25 A la fecha de cerrar este artículo, el proyecto se encuentra en el segundo trámite constitucional en la Comisión de Defensa del Senado.

correspondiente y la coherencia entre los planes generados por distintos niveles institucionales, además del entrenamiento conjunto de aquellas fuerzas y de dotarlas de la doctrina conjunta necesaria; (v) reorienta el proceso de planificación, perfeccionando el ciclo al situar sus fases en los espacios institucionales pertinentes, dotándolo de mayor regularidad e incorporando actores al mismo; (vi) redefine a la Junta de Comandantes en Jefe exclusivamente como único órgano asesor militar del ministro de Defensa sobre aspectos institucionales, comunes y conjuntos de las Fuerzas Armadas, y la fortalece con la presidencia permanente del propio ministro y la incorporación, en calidad de miembro pleno, del JEMC; y, finalmente, (vii) incorpora en el ministerio un completo proceso de evaluación de proyectos de inversión y de normas de gestión y control de los recursos financieros asignados a las inversiones.

La agenda ministerial orientada a la configuración de un sistema de defensa en forma incluye iniciativas apuntadas singularmente a cada uno de los demás subsistemas: (i) hacia las Fuerzas Armadas, la ley sobre reclutamiento y servicio militar (2005), la ley sobre Tropa Profesional (2008), un anteproyecto de ley sobre nueva carrera militar y programas y planes de reemplazo de sistemas de armas obsoletos; (ii) hacia el financiamiento de la defensa, un anteproyecto de ley sobre administración financiera que, en lo sustantivo, reemplace la ley reservada del cobre como mecanismo generador de recursos destinados a los proyectos de inversión en material de guerra y equipo; (iii) hacia la doctrina de la defensa, la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2010.

Con la ley de Tropa Profesional, en lo específico, se crea la figura del soldado profesional en servicio en filas durante cinco años. Dotará de personal capacitado para desempeñarse en unidades militares que disponen ahora de material de guerra con altos ingredientes tecnológicos; permitirá también disminuir la necesidad de contingente procedente del Servicio Militar Obligatorio, lo que facilitará cumplir la cuota de conscripción con jóvenes, hombres y mujeres, voluntarios; y, en tercer lugar, impactará en el rediseño de una nueva carrera militar.

El tema de un nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa, considerado en el programa gubernamental de la etapa previa, se abordó, por primera vez, durante esta etapa del proceso de la política militar. Es, sin duda, una iniciativa que demandará todavía más esfuerzo porque sus contenidos requieren una filosofía estatal compartida sobre los fundamentos de la defensa y su financiamiento, sobre procedimientos de financiamiento afines a esos fundamentos y, a la vez, adecuados a los rasgos de la toma de decisiones en un régimen democrático, y sobre el papel que corresponde a cada quien en un sistema de administración financiera

apropiado. El tema incluye, aunque no se reduce a ello, la decisión sobre la autonomía que se confiere a las Fuerzas Armadas en la materia. Una consideración importante es que no solo hay elementos de autonomía establecidos en la LOC de las Fuerzas Armadas a este respecto, sino que existe además una determinada práctica, peculiar del Estado chileno, a partir de tales grados de autonomía pero también de facultades entregadas al Ministerio de Hacienda. A futuro, dicha práctica, que es un cierto patrón de relaciones entre actores, debería revisarse en función de disponer de un adecuado sistema de administración financiera de la defensa.

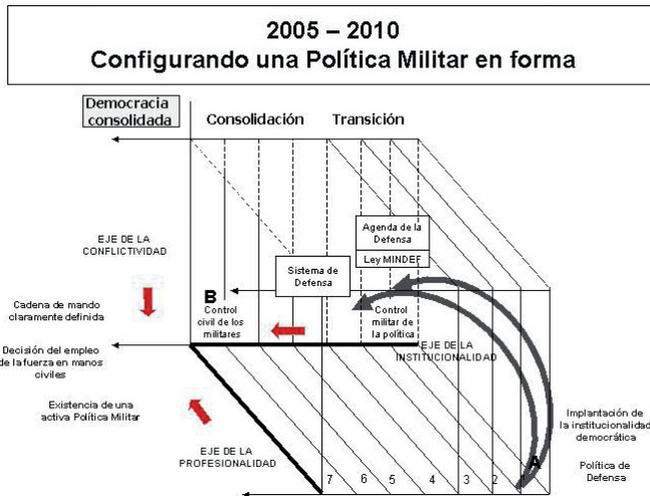
Un avance significativo en el tema del perfeccionamiento de la política militar, en sentido restringido, y de la doctrina de la defensa se espera hacer con la elaboración de una tercera versión del Libro de la Defensa Nacional (LDN), previsto para su publicación el año 2010. Esta nueva versión pretende constituir un salto adelante en materia doctrinaria.

La importancia de poner por escrito materias de la política de defensa no solo radica en que así existe la posibilidad de evaluar esta política pública y reducir el margen de ambigüedad respecto de las intenciones que animan la conducta del Estado, propósito semejante al perseguido por las denominadas Medidas de Confianza Mutua.²⁶ También tiene un efecto en términos de lenguaje en que la política de defensa se expresa. Más allá de vacíos orgánicos entre las reparticiones estatales a cargo de una y de otra, suele darse también una cierta dificultad para generar en el sector de la defensa un lenguaje que, dando expresión a los conceptos de la política de defensa, facilite su integración en el marco conceptual de la política exterior. Hacer el ejercicio de buscar un lenguaje escrito que, junto con expresar la política de defensa, facilite su compenetración con la política exterior equivale a obligarse a la precisión y diversificación de los conceptos propios. Y este no es un desafío meramente formal.

En síntesis, y tal como lo muestra la lámina N° 10, durante este período el avance que se espera lograr, sobre todo si se dota de ley orgánica al Ministerio de Defensa, acerca el proceso de la política militar a un punto donde el régimen parcial de políticas públicas que dan contenido a la relación civil-militar entra al espacio de una democracia consolidada o madura. Dicho de otra manera, los avances en el eje institucional y de la profesionalidad en el modelo de Serra han llevado el nivel en el eje de conflictividad a su punto más bajo. Las flechas rojas en el diagrama expresan este aspecto.

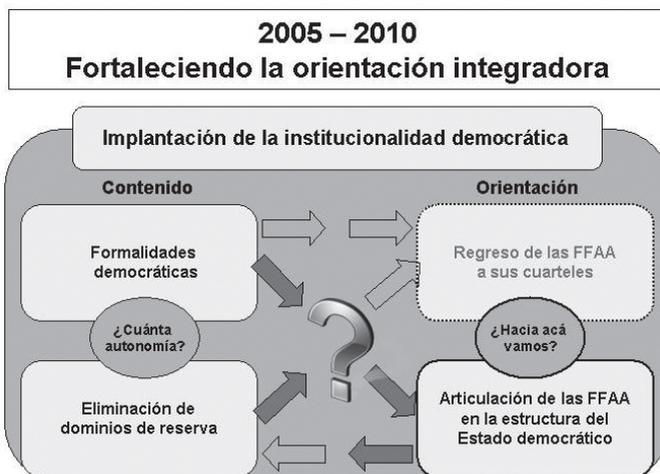
26 Los libros de la defensa (o libros blancos) son el resultado de una decisión unilateral de un Estado; en consecuencia, no constituyen medidas de confianza mutua.

LÁMINA Nº 10



En términos del ambiente de la relación civil-militar, lo anterior significa, en términos de contenido, que la implantación de formalidades democráticas y la eliminación de dominios de reserva tienen un claro rumbo de convergencia, pese a lo dicho previamente en relación con el tema del nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa; por otra parte, desde el punto de vista de su orientación, se ha despejado su dirección hacia la opción por articular a las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado democrático. Es decir, y como lo ilustra la lámina Nº 11, el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles no aparece ya como una opción.

LÁMINA Nº 11



Es necesario aún más reflexión, debate y trabajo para precisar cómo ha de entenderse esta articulación; sin embargo, la reformulación de la contribución al desarrollo del país que han hecho por años las Fuerzas Armadas en una política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa no solo sistematiza esa contribución, sino que la dota de una lógica distinta y la funda sobre criterios de sustentabilidad. En el entendido de que la Política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa no pretende distorsionar el “giro” de las instituciones militares, que no es el desarrollo nacional, la profundización de tal política podría ser un factor que inspirase la reflexión y el debate sobre qué debe entenderse por una adecuada articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado. Ciertamente, la integración de las Fuerzas Armadas a las políticas de desarrollo nacional es una cosa; otra distinta es su articulación –y, en general, la de la defensa– con políticas estatales como la política exterior.

DESAFÍOS: TERMINANDO DE CONSTRUIR EL SISTEMA DE DEFENSA

El análisis de la evolución de la política militar desde marzo de 1990 a la fecha muestra el esfuerzo, gradual pero crecientemente sistemático, por componer una agenda sectorial sustantiva, transformadora, tanto en el ámbito de la profesión de las armas como en el de la arquitectura de formas y normas (instituciones) y el de las relaciones entre las instituciones. El esfuerzo no solo está bien encaminado, sino que constituye un patrimonio estatal. Un patrimonio no solo por lo ya hecho; también por la manera en que se ha hecho. La idea de la política de defensa como política de Estado recoge este sentido. Ciertamente las cosas pudieron haberse hecho de otro modo; quizás a futuro podrían modificarse en su ritmo, velocidad y orden. Distintas permutaciones son posibles. A fin de cuentas, como cualquier régimen de políticas públicas, este de la relación civil-militar es fuertemente dependiente de cómo se conduce, es decir, de la política. No obstante, la política no debería ignorar el patrimonio estatal acumulado. Por cierto, el proceso puede retroceder, se puede paralizar o enlentecer y hasta podría ocurrir que se quisiera reorientarlo. Pero incluso si la intención fuese positiva y se apuntara a su reorientación, y no a las otras opciones, las fórmulas disponibles son variaciones ideosincráticas de un modelo que es más o menos estándar y de aplicación generalizada.

Para mayor precisión, digamos que los rasgos del modelo son los siguientes: según el sistema de gobierno democrático (presidencial o parlamentario) es el Presidente de la República o el Primer Ministro quien conduce la defensa; en razón de ello el Ministro de Defensa ocupa una posición central en el sistema de defensa, como colaborador del Presidente o del Primer Ministro, y miembro de las principales instancias de decisión sobre la materia; las subsecretarías ministeriales suelen

ser funcionales más que institucionales;²⁷ la conducción de la defensa se organiza en una línea de desarrollo y preparación de la fuerza, y otra línea de empleo de la fuerza; el empleo de la fuerza está entregado a una estructura de Comando Conjunto (o Estado Mayor Conjunto) distinta a las instituciones militares en sí mismas, quien tiene la responsabilidad del mando directo de las fuerzas asignadas a las operaciones; es una autoridad militar única (no civil, no colectiva), etc.

Los desafíos que se enfrentan no son pocos, ni menores. El de la defensa es un sector muy dinámico, para sorpresa de muchos, y requiere dinamizarse todavía más. Implementar un sistema de defensa en forma es una cosa; mantenerlo en un régimen de funcionamiento plástico, dinamizador, en cada uno de sus subsistemas, es otra. En lo que sigue se da una idea de las tareas pendientes para poner al sistema en régimen.

2010 y después: Implementación del sistema de defensa

A futuro sería necesario introducir modificaciones al Consejo de Seguridad Nacional para diseñar su composición de manera concordante con la posición y funciones que ocuparán los distintos actores en la cúpula del sistema de defensa en construcción. Si se desea hacer del consejo un órgano políticamente disponible y relevante para dar asesoría al Presidente de la República en materias de seguridad y defensa, esa parecería ser una condición imprescindible.

La nueva organización del Ministerio de Defensa Nacional supone estructurar y poner en marcha cambios bastante profundos, más allá de algunas modificaciones que podrían resolverse en un plano administrativo. El cambio en el esquema de subsecretarías requerirá mantener algunos procesos, pero sobre todo instaurar otros completamente nuevos, así como establecer vínculos de trabajo y coordinación no solo en el ministerio, sino entre el Ministerio de Defensa y otras reparticiones públicas.

En materia de planificación habrá que modificar la estructura del ciclo, mantenerlo regularmente, diversificar las herramientas disponibles e incorporar nuevos actores. Una estructura sectorial donde se engancen adecuadamente órganos civi-

27 Una excepción a la regla es Estados Unidos, país cuyo Departamento de Defensa mantiene subsecretarías institucionales (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), aunque en coexistencia con una estructura de comandos funcionales y geográficos relacionada con el empleo de la fuerza. Los comandos funcionales son cuatro: Comando de Operaciones Especiales, Comando de Transporte, Comando Estratégico y Comando de Fuerzas Conjuntas; los comandos geográficos son cinco: Comando Sur, Comando Central, Comando del Pacífico, Comando Europeo y Comando Norte.

les, civil-militares y militares, más la construcción de una red público-privada, con especial participación de centros académicos, que coadyuven al suministro de datos y antecedentes destinados al ciclo de planificación y particularmente en la aplicación de ciertas herramientas metodológicas, es posible y necesario de hacer.

El esfuerzo tras la iniciativa de disponer de un nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa debería orientarse tanto a despejar aspectos de contenido –una visión sobre la defensa estatalmente consensuada, procedimientos de financiamiento afines a ella y adecuados a los rasgos decisorios de una democracia–, así como a definir un patrón de relaciones entre los actores relevantes del proceso de financiamiento, gestión y control de recursos asignados; particularmente, un papel del Ministerio de Defensa más afín a lo que debería ser un sistema de administración financiera de la defensa no muy diferente al de los esquemas que siguen países con democracias consolidadas. En ninguna democracia occidental madura se concebiría un sistema de administración financiera de la defensa donde el ministerio del ramo no tenga un papel central.

Mantener, y actualizar en lo que corresponda, los planes y programas de reemplazo y modernización del material de guerra de las instituciones; sobre todo, integrarlos en un proceso de planificación de capacidades que responda a una política de desarrollo de la fuerza globalmente definida y sustentada por el ciclo de planificación de la defensa.

Actualizar y desarrollar la doctrina de defensa, en general, y la doctrina conjunta en particular, en un esfuerzo continuo que requerirá también del correspondiente espacio institucional en sede ministerial donde hacerlo, ayudado por las capacidades que a este respecto poseen las instituciones militares y dotado con recursos humanos suficientes, así como de los recursos financieros y tecnológicos adecuados. La tarea de reflexión es una función ministerial imprescindible de realizar y mantener dinámicamente.

En fin, muchas de las tareas anteriores suponen una forma de articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado. Como ya se dijo, es necesario aún más reflexión, debate y trabajo para precisar cómo ha de entenderse y perfeccionarse esta articulación.

Manejando una madura relación político-militar

El problema de delimitar el ámbito de autonomía militar subsiste en una democracia consolidada. Eso quiere decir, tal como se ilustra en la lámina N° 12, que

en una democracia madura sigue existiendo relación político-militar, solo que es el poder político el que decide cuál es el ámbito de autonomía militar en cada momento, es decir, esta puede variar dentro de un marco institucional al que esa autonomía no puede poner en cuestión. Los grados de autonomía militar otorgados no pueden ser contrarios a la preservación de la garantía de que es el gobierno elegido el que dirige toda la política del país, incluida la militar (en sentido amplio y restringido).

LÁMINA N° 12



Frente a cambios en el entorno estratégico, el poder político los “leerá” según una determinada línea de pensamiento y adaptará la política de defensa consecuentemente. Narcís Serra acierta al sostener que si la doctrina militar se resiste a esa adaptación, el ajuste de la tensión creada ocurrirá en la relación político-militar. Mientras la cadena de mando esté definida claramente y la decisión del empleo de la fuerza esté en manos de la autoridad civil, las fricciones doctrinarias que surjan –sin cuestionar lo anterior– pueden involucrar riesgos de impacto relativo susceptibles de ser absorbidos por el marco institucional democrático, aunque no sin algún costo de deterioro. Es decir, si se producen ciertos grados de disonancia doctrinaria, pero no así de mando, el deterioro de la relación político-militar no se traducirá en una involución del régimen político. Si el deterioro de la relación político-militar altera las condiciones del control civil de los militares, el régimen político involucionará hacia alguna forma autoritaria.²⁸

28 Naturalmente, otro tanto ocurrirá si este proceso se produce frente a cambios del entorno interno de la democracia de que se trate.

En definitiva, en una democracia consolidada la resistencia doctrinaria de las Fuerzas Armadas sobre el empleo de la fuerza y las actuaciones en el exterior puede convertirse en un factor de fricciones entre militares y civiles; sin embargo, un gobierno democrático que practique una política militar inercial, tácita o apática puede producir un daño igualmente importante a la relación civil-militar, porque incentivará definiciones doctrinarias autónomas por parte de los militares o, incluso peor, conducirá a una situación de grave malestar militar. Una manera de mitigar ambos riesgos –la resistencia doctrinaria y la apatía política respecto de la defensa– es definiendo una adecuada articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado, que permita interacciones político-militares continuas en las instancias y áreas pertinentes. Desde luego, estas interacciones deberían ser habituales e intensas en el propio Ministerio de Defensa Nacional.

En consecuencia, el ambiente en que se desenvuelve la relación civil-militar en una democracia consolidada es uno donde (i) el poder político confiere activamente contenido a la política militar, (ii) la orientación del proceso es claramente de integración de las Fuerzas Armadas en el Estado y (iii) es la autoridad política la que, en cada momento, decide el grado de autonomía militar en ese marco de articulación. Tal como se expresa en la lámina N° 13, se trata de un proceso virtuoso de política militar.

LÁMINA N° 13



CONCLUSIONES: EL PROCESO DE LA POLÍTICA MILITAR

La política militar es un proceso orientado y conducido políticamente, con un ritmo, una velocidad y una sucesión de medidas (políticas) que no son necesariamente los mismos de otras políticas públicas.

Es cierto que a distintas fases del proceso corresponden distintas medidas y que normativamente –en el entendido de que sea posible diferenciar las distintas fases: aquellas correspondientes al período de transición a la democracia y aquellas de su consolidación– se pueden identificar las medidas de cada fase, tal como Serra propone. Es decir, sin duda es posible establecer generalidades o regularidades; es lo que permite teorizar. Sin embargo, no es posible establecer a priori qué medidas pueden impulsarse en cada una de aquellas fases. En este sentido, las peculiaridades de cada caso son determinantes. La política es siempre, en último análisis, singular.

Las medidas de una fase pueden traslaparse con las de otra fase; también hay un cierto grado posible de permutación entre las distintas medidas. Ahora bien, la implementación de las políticas, su traslape y permutación, depende tanto de condiciones estructurales/institucionales como de actitudes/habilidades de conducción. Es decir, el proceso no carece de racionalidad, pero en el curso del proceso esta racionalidad será distinta según sea de corto o largo plazo y según materialice respuestas aisladas a problemas o articule esas respuestas en un todo sistemático; dosis de intuición y hasta de cálculo e improvisación son imposibles de soslayar.

En el caso de Chile, hay suficiente patrimonio estatal acumulado como para que la relación civil-militar pueda ingresar al terreno de una democracia consolidada. Las llaves para cruzar el umbral pueden ser dos (o una combinación de ambas): por una parte, la continuación del esfuerzo transformador con la orientación que tiene, pero adquiriendo una velocidad distinta a condición de que se cuente, particularmente, con una ley orgánica del Ministerio de Defensa promulgada; por otra parte, la modificación de otras dimensiones normativas, ya sea de carácter constitucional, orgánico-constitucional o legal, que generan ciertos patrones de relación entre actores que aún no son del todo adecuados.

En todo caso, la agenda ministerial está bien orientada y, énfasis aparte, las condiciones para satisfacer las tareas pendientes en la implementación de un sistema de defensa en forma no deberían dejarse deteriorar ni por los actores civiles ni por los militares. La defensa es una política de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ATRIA, Rodrigo (1999). Civiles y Militares: de la mutua exclusión a la cooperación, en *Chile: política de defensa 1994-1998. La gestión Pérez Yoma*. FLACSO-Chile (documento de trabajo).
- ATRIA, Rodrigo (2003). *La relación civil-militar entre 1994 y 2000: bases para el cambio*, en Óscar Muñoz y Carolina Stefoni, coords., 2003. Editorial Universitaria/FLACSO-Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1990). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Revista Estudios Públicos* (CEP) N° 42, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel (1957), *The Soldier and the State*. Belknap press of Harvard University Press. Cambridge (Mass.)/Londres.
- JANOWITZ, Morris (1980). *The Professional Soldier*. Free Press y Collier-MacMillan Limited, Nueva York/Londres.
- MONTES, J. Esteban y GARCÍA PINO, G. (1994). *Subordinación democrática de los militares: éxitos y fracasos en Chile*. Editorial Atenea, Santiago.
- MONTES, J. Esteban y GARCÍA PINO, G. (2003). *¿Y qué pasó con los militares? Chile 1990-2002*. Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. Santiago.
- MOSKOS, Charles (1977). From Institution to Occupation Trends in Military Organization, en *Armed Forces and Society*, vol. 4, N° 1, noviembre.
- STEPAN, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton.
- VALENZUELA, J. Samuel (1992). Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions, en *Scott Mainwaring*, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds.