

## **Política de Defensa en Chile: Desafíos para su construcción**

**Claudio Fuentes.** FLACSO-Chile

*\* Documento presentado en la mesa de trabajo sobre seguridad del Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Guatemala, 22 al 25 de agosto, 1995.*

### **INTRODUCCION**

Estructurar una política de defensa en los distintos países de América Latina resulta difícil. La historia de intervencionismo político de las fuerzas armadas y el desentendimiento civil sobre temas de defensa han afectado las posibilidades de concretar el objetivo de diseñar y llevar a cabo una efectiva política de defensa.

La post guerra fría plantea al menos dos nuevos escenarios: encuentra la región de Latinoamérica casi en su totalidad avanzando en procesos crecientes de democratización de sus estructuras políticas; y además, contempla un dinámico proceso de integración económica y política que se ha traducido en aumentos en los flujos de comercio intra-regionales y un mayor protagonismo adquirido por instancias políticas en las diversas subregiones.

No obstante existir un nuevo marco para la profundización de la democracia, subsisten problemas del pasado y, al mismo tiempo, se visualizan nuevos temas en la agenda regional. Uno de los principales problemas que se arrastra desde el pasado se refiere a la existencia de percepciones mutuas de amenaza entre los países de la región. La reciente confrontación de Ecuador-Perú nos ilustra la vigencia de tensiones internacionales en la región, y la necesidad de perfeccionar mecanismos para la prevención de crisis de esta naturaleza.

Dentro de los denominados nuevos temas de la agenda regional, se plantean problemas vinculados al narcotráfico y su extensión más allá de las fronteras nacionales (véase caso Colombia-Venezuela), el tema del medio ambiente y sus repercusiones en la seguridad, y finalmente, los problemas migratorios y su efecto en términos de seguridad subregional o local (Haití, Cuba).

El balance de la post guerra fría plantea determinados desafíos que se vinculan directamente con la seguridad regional. ¿De qué forma avanzar en medidas que favorezcan la confianza mutua reduciendo las percepciones de

amenaza? ¿Es razonable pensar en una región en la que prevalezca la cooperación por sobre el conflicto? ¿Cómo podrían los Estados garantizar determinados grados de certidumbre para con sus vecinos, respecto del mantenimiento en el tiempo de políticas de defensa explícitas y claras? En el trabajo que a continuación se presenta se analiza la forma en que se ha desarrollado en Chile el tema de la explicitación de su política de defensa y las repercusiones de ella en el ámbito local, vecinal y regional. El análisis del caso chileno es relevante pues en este proceso confluyen al menos tres condiciones: primero, un cambio de régimen político que devuelve las atribuciones de la gestación de políticas a la elite política; segundo, el mantenimiento de determinadas garantías y formas de autonomía de las fuerzas armadas; y, tercero, un elemento externo vinculado a las transformaciones globales propias de la post-guerra fría (ampliación de la agenda de seguridad, mayor interdependencia, aumento del peso específico de Estados Unidos, etc.). En la primera parte se analizan los desafíos que surgieron de los gobiernos democráticos, explicando sumariamente los objetivos que se han venido planteando en los últimos años; en la segunda parte se mencionan los problemas que presenta el cumplimiento de dichos objetivos; y, finalmente se mencionan algunas posibles respuestas que podrían esbozarse en el ámbito de la defensa para avanzar en la construcción de políticas para el sector.

## **I. LOS DESAFIOS**

Quisiera partir señalando una distinción conceptual entre una transición política y una transición militar, que en el caso chileno resulta importante para comprender cómo civiles y militares han podido convivir armónicamente en los últimos seis años.

La transición política comenzó en 1988 cuando el general Pinochet perdió el plebiscito, mediante el cual pretendía permanecer por espacio de ocho años más en el poder. Entre octubre de 1988 y marzo de 1990 se da una transición política en la que los partidos de oposición (Concertación) negociaron determinadas condiciones para la futura democracia. Esta transición política alude fundamentalmente al sistema político y en lo referido a las fuerzas armadas, al rol, funciones y subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Al respecto, se trata de una transición política no terminada, ya que al no existir consensos básicos en la sociedad civil respecto de las misiones y roles de las fuerzas armadas, ha sido imposible su discusión y modificación de determinados cuerpos de ley. El gobierno de la Concertación, al evidenciar que no existirían los acuerdos políticos con la oposición respecto a la legislación vinculada a las fuerzas armadas, ha optado por no discutir esos temas.

Pero al mismo tiempo en Chile ha existido una transición militar, esto es, un proceso de debate y elaboración que se vincula con el proceso de modernización institucional de las instituciones armadas, en donde sí ha existido una participación civil crecientemente activa. Lo que se ha denominado transición militar se refiere fundamentalmente a la discusión sobre los roles profesionales de la defensa, el debate sobre las circunstancias externas y la modificación de roles en función de estos nuevos desafíos y, finalmente, los desafíos de las instituciones armadas en un nuevo contexto internacional, regional y local.

Es interesante observar que fueron las fuerzas armadas las que a inicios de la transición política elaboraron los primeros documentos que hacían referencia a sus roles en un nuevo contexto internacional. Desde el comienzo, existió una preocupación especial sobre su participación en el desarrollo nacional, su aporte profesional al país y su reafirmación de misiones vinculadas a la defensa nacional. Este análisis se estructuró en respuestas individuales -Armada (1990), Fuerza Aérea (1991), Ejército (1992)-, que enfatizando distintos aspectos, tendían precisamente a buscar consolidar sus roles específicos en un nuevo marco institucional. (1) Desde la civilidad también han surgido algunos esfuerzos en este sentido. Quizás el proceso más interesante y que para efectos de este trabajo convendría analizar es el proceso de institucionalización de una política de defensa por parte de las autoridades de la Defensa a partir de 1994. El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) anunció oficialmente su decisión de hacer "explícita una política de defensa", es decir determinar los criterios básicos de la defensa a través de un proceso público e informado, a fin de garantizar compromisos permanentes con políticas estatales de largo plazo.

Su explicitación, según las autoridades, tendría primero consecuencias históricas, ya que se sintetizarán y recogerán las experiencias del pasado; consecuencias políticas, pues implicaba asumir el desafío de la defensa como política de Estado (permanente y suprapartidaria); consecuencias sociales, ya que se abordaba un tema que poco habían considerado los civiles en el pasado; consecuencias económicas, por cuanto de la política de defensa se desprenderían las necesidades materiales que se requieren para cumplirla; consecuencias militares, pues dignificaría el sentido de la función militar; y, finalmente, consecuencias internacionales por cuanto se ponderarían y se intentarían reducir los riesgos de amenaza vecinal, regional y hemisférica.

Colocado en estos términos, durante los próximos años en Chile se está dando cabida a un proceso inédito, por cuanto por primera vez un gobierno democrático chileno se autoimpone el objetivo de brindar una atención particular al diseño de una determinada política de defensa. Los objetivos de la política de defensa son cuatro: compromiso ciudadano, responsabilidad del Estado, fuerzas armadas eficientes y un contexto de paz. En primer lugar se planteó el objetivo de consolidar la idea de la defensa nacional como un compromiso de toda la ciudadanía. En segundo término, estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa. Esto implicaría vincular y articular la política de defensa con las principales políticas sectoriales de desarrollo, con el objeto de que éstas contemplen esta dimensión, y para generar una adecuada interacción entre ellas.

En tercer lugar, promover todas las medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad en la región. Finalmente, se planteó el armonizar la política de defensa con una política militar acorde a la dinámica de los intereses nacionales y del nuevo contexto mundial emergente. Dentro de ello, primordialmente les correspondería a las fuerzas armadas cautelar la integridad territorial y la independencia de la nación. (2) Conceptualmente se ha definido la política de defensa como la suma de instituciones e instrumentos destinados a "enfrentar con éxito, amenazas y/o agresiones que pueden afectar su seguridad, integridad, la paz, la

calidad de vida, el bien común de los habitantes de la nación y, en general, los valores fundamentales consagrados en la Constitución" (3). La política de defensa en este marco se entiende simultáneamente en cuanto la función propia de la defensa y a la organización de las fuerzas armadas. Aparece como una responsabilidad primaria del Estado y compete al gobierno su conducción, pero finalmente es responsabilidad de la nación toda, en mayor o menor grado.

Se entiende que la política de defensa es responsabilidad primordial del gobierno y dentro de éste, del poder ejecutivo y de su principal actor, el presidente de la República y del aparato político administrativo que de él depende, incluyendo, particularmente, a las fuerzas armadas que le están subordinadas.

La explicitación de esta política de defensa para las autoridades democráticas surge de la necesidad de garantizar determinadas conductas en la región y generar medidas de confianza en el ámbito internacional.

## **II. LOS PROBLEMAS**

La generación de una política de defensa como la que acabamos de describir presupone determinadas condiciones en cuanto al marco institucional, legal y respecto del tipo de relaciones civil-militares que se tenga. El caso chileno es paradigmático pues la generación de una política de defensa surge bajo una inquietud civil pero en un particular marco institucional que garantiza la autonomía de las fuerzas armadas en determinados aspectos tal como lo veremos más adelante.

De esta forma, el intento civil por consolidar una política de defensa de Estado, suprapartidaria, consensual, incluyendo la opinión de las fuerzas armadas, se topa con determinados problemas que eventualmente podrían afectar el proceso que se pretende impulsar. Los tres grandes condicionantes que a continuación se describirán son: la autonomía de las fuerzas armadas; la vinculación de civiles con el ámbito de la defensa; y finalmente, los temas de la agenda internacional que condicionan algunos temas de la agenda local.

### **1. La autonomía de las fuerzas armadas**

Los principales problemas de las relaciones civiles militares en Chile en el proceso de transición democrático se han referido principalmente a los grados o niveles de autonomía de las fuerzas armadas. Quisiera precisar que al hablar de esta autonomía militar, ella debe entenderse como la formulación independiente de objetivos por parte de las fuerzas armadas, es decir un "proceso gradual tanto de autosustracción de la esfera de decisiones de la autoridad civil como de expansión de la propia esfera de decisiones." (4)

Así, no se trata de una polaridad de civiles versus militares que compiten por una extensión de cuotas de poder. Más que nada alude a concepciones diferentes que subsisten entre grupos de la sociedad: un sector de la elite civil y militar propicia y apoya la autonomía de las fuerzas armadas a través de los cuerpos legales enunciados, mientras otro sector civil -y tal vez militar- han apoyado una subordinación de las fuerzas armadas al poder político.

Tampoco puede interpretarse la realidad de las fuerzas armadas chilenas

como entes separados y totalmente desvinculados del Estado. La autonomía militar se traduce concretamente en la existencia y posibilidad institucional de formular independientemente determinados objetivos institucionales donde los civiles tienen poca participación.

La anterior situación puede advertirse en tres cuerpos legales que institucionalizaron lo que algunos especialistas han denominado autonomía de las Fuerzas Armadas (5) y lo que los propios institutos armados han denominado "independencia relativa" (6).

Esta institucionalización se determinó en la especificación de determinados roles para las fuerzas armadas y de una autonomía relativa en términos de gestión administrativa y económica, la que se cumplió en dos etapas: a través de la Constitución de 1980 y del dictado de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, pocos días antes del traspaso de gobierno.

Las innovaciones de la Constitución de 1980 se refirieron a los roles asignados a las fuerzas armadas -defensa, seguridad nacional y garantes del orden institucional-, al papel que asumirían las mismas en el Consejo de Seguridad Nacional, y a la inamovilidad de los comandantes en jefe. Las Leyes Orgánicas por su parte, dieron autonomía a las fuerzas armadas desde el punto de vista económico, al fijar un piso presupuestario mínimo de gasto, y desde el punto de vista del personal, al ser el comandante en jefe quien debía proponer ante el Presidente de la República los ascensos, destinos y retiros.

Como lo señalaran las tres instituciones al exponer ante la Comisión de Defensa de la Cámara hace algunos años, la concepción castrense de estos cuerpos legales indica que ellos debían interpretarse como un todo integral y armónico, y que una modificación a estos aspectos daba "pie al debilitamiento de la independencia que han de mantener las fuerzas armadas, haciendo ilusorio el ejercicio de sus funciones constitucionales" (7). Es decir, a través de estos cuerpos legales se pretendió dar autonomía a las fuerzas armadas, cuestión que rompió con la tradición histórica constitucional sobre la materia.

La Constitución de 1980 especificó tres funciones fundamentales para las fuerzas armadas: la defensa, la seguridad nacional y el ser garantes de la institucionalidad. La materialización de estas funciones pueden interpretarse como una evolución en una conceptualización referida a la seguridad nacional, otorgando a las fuerzas armadas una función de protectoras de la sociedad ante un riesgo que atente contra el orden establecido, es decir, tal como lo señaló un importante ex colaborador de dicho gobierno, a las fuerzas armadas les correspondería "intervenir cuando la autoridad política decreta algún estado de excepción, o cuando, por cualquier situación, ese orden institucional se vea quebrantado". (8) ¿Quién determinará que el orden institucional se ha quebrantado? ¿Las fuerzas armadas sólo podrán actuar en acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional o lo harán por su propia iniciativa? Cuando se advierta una situación de crisis, ¿qué sucederá si no existe consenso en el Consejo de Seguridad y las fuerzas armadas se sienten llamadas a intervenir? Tal como lo señaláramos anteriormente, el gobierno militar institucionalizó un rol para las instituciones castrenses de protectoras y aseguradoras del bien común, aspecto sobre el cual no existe consenso nacional y por lo mismo, ha provocado inevitablemente una situación de conflicto que solo puede ser

solucionado recurriendo a la voluntad y diálogo abierto entre los representantes de la clase política, incluyendo además la opinión de las propias fuerzas armadas.

Relacionado con esta función se halla la participación de las instituciones armadas en el Consejo de Seguridad Nacional. El texto original señalaba una composición de tres civiles (Presidente de la República, Contralor y Presidente de la Corte Suprema), los tres comandantes en jefe de las FF.AA. y el Director de Carabineros. Una vez que el general Pinochet perdió el plebiscito, dentro de las reformas acordadas con la oposición y votadas en 1989 se incluyó al Presidente del Senado para dar paridad entre civiles y militares. Es importante el Consejo de Seguridad Nacional pues es la institución de más alta jerarquía que puede asesorar o dar su opinión cuando se vulneren las bases de la institucionalidad o se atente contra la seguridad nacional.

El tercer aspecto relevante de la Constitución y que da autonomía a las fuerzas armadas, es la inamovilidad de los comandantes en jefe en sus cargos, los que duran cuatro años en sus cargos. Ahora bien, cualquier cambio en la Constitución ha sido interpretado por las fuerzas armadas como un intento por politizar dichas instituciones, afectando consecuentemente la institucionalidad de la nación.

El 23 de agosto de 1988, el entonces vicecomandante del Ejército General Santiago Sinclair manifestó su preocupación por los obstáculos que algunos sectores políticos intentaban colocar al proceso de consolidación de la institucionalidad a través de un rupturismo que los conducía a una manifiesta rebeldía, sediciosa y revolucionaria. "Se ha llegado a la extrema osadía de desafiar abiertamente la Constitución, propugnando actitudes renidas con ella", mencionaba Sinclair.

Más adelante, sentenciaba que "la peligrosa realidad descrita (intento por reformar la Constitución), a no dudarlo, podría conducir al país a situaciones de enfrentamiento, ya que las fuerzas armadas y de Orden, en todas las eventualidades señaladas, no podrán sino que cumplir con su deber de respetar y hacer respetar la Carta Fundamental". Y agregaba: "La paz interna de un país, su desarrollo, su fuerza, dependen directamente de su estabilidad institucional y están íntimamente vinculados a intereses superiores, cuya defensa suprema corresponde por su propia naturaleza a las Fuerzas Armadas y de Orden" (9)ST[1].

En esta nueva institucionalidad, se incorporaba además otro elemento que daría autonomía a las fuerzas armadas. La Ley orgánica de las Fuerzas Armadas aprobada por la Junta Militar cuatro días antes del traspaso de mando en 1990, señaló entre sus artículos que los ascensos, retiros y nombramientos de oficiales se harían a proposición de los comandantes en jefe y no, como hasta aquel día era la tradición, a proposición del Presidente de la República.

El general Pinochet defendió la normativa señalando que la ley resguardaba a los miembros de las FFAA de persecuciones políticas futuras. Según éste, la experiencia de otros países había demostrado que los gobiernos que sucedían a una administración militar suelen intentar persecuciones contra los miembros de las FF.AA. o la reducción de sus recursos presupuestarios,

"afortunadamente en nuestro caso la ley orgánica constitucional de las FFAA adopta los resguardos suficientes para frenar ese tipo de intentos"(10). En efecto, otra de las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica se refería al establecimiento de un piso mínimo de recursos presupuestarios para las fuerzas armadas, que ascendería de acuerdo con el IPC de cada año. Lo mismo ocurriría con los recursos que recibirían los cuerpos armados por la venta al exterior de cobre. La ley reservada del Cobre de 1985 fijó un piso mínimo de asignación de recursos por el 10% de su venta al exterior. En este caso los recursos son exclusivamente utilizados para compra de material bélico.

Respecto del tema de los derechos humanos, también existía una ley que ha impedido que la justicia pueda investigar los casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos entre 1973 y 1978, con la excepción del caso de Orlando Letelier.

En noviembre de 1989 los miembros de la Junta de Gobierno se reunieron con el objeto de elaborar un catálogo de leyes que deberían ser aprobadas antes del cambio de gobierno, priorizando aquellos proyectos más urgentes. De las 142 leyes pendientes, 15 ó 20 proyectos interesaban al gobierno saliente. La oposición hizo un llamado al gobierno para que no se legislara más pero este manifestó que estaba en su derecho.

Entre aquellas normativas que causaron polémica pública se contaban los destinados a la privatización de las empresas estatales tales como Emporchi, el Banco del Estado, La Nación, Radio Nacional y Televisión Nacional de Chile; las que afectaban directamente a las FFAA como la modificación al decreto ley 1.113 sobre enajenación de bienes raíces de las FFAA, modificación a la ley 18.476 sobre hospitales de la Defensa Nacional y la ley Orgánica de las FFAA; y las normativas de tipo político como la ley de Juntas de Vecinos, ley Orgánica de Partidos Políticos, ley orgánica sobre los estados de excepción y modificación a la ley antiterrorista.

En definitiva, el nuevo gobierno democrático asumiría con determinadas condiciones que impedirían o dificultarían su actuar sobre todo respecto del tema de la Defensa. La configuración parlamentaria, que da mayoría en la Cámara de Diputados y minoría en el Senado por el establecimiento de senadores designados y de un sistema binominal de elección, ha impedido que se avance en ciertas materias como las recién señaladas. La política de consensos propiciada por la administración Aylwin ha dado resultado en el ámbito económico, social y político pero no en relación con las fuerzas armadas, allí se mantiene una situación que podría denominarse de status quo.

Las condiciones antes señaladas son hechos de la realidad. Para las autoridades civiles entonces construir una política de Defensa pasa por el considerar tales condicionantes. En otros terminos, los riesgos de realizar determinados cambios en la institucionalidad sin el concurso de las fuerzas armadas son altos y las posibilidades de concretarlos de ese modo, son escasos. Nos encontramos con un problema que tiene dos alcances. Por una parte existe un reconocimiento explícito que es la autoridad política la encargada de diseñar políticas en el sector. Por otra parte, las fuerzas armadas poseen los instrumentos necesarios para favorecer o bien, obstaculizar determinados proyectos de la autoridad política.

Se plantea el problema del grado de legitimidad y capacidad del poder político en la ejecución de determinadas directrices en el ámbito de la defensa, y la capacidad de las propias instituciones armadas para generar sus propias políticas al margen de la autoridad política.

## **2. La participación civil en la Defensa**

El estudio de las relaciones civil-militares muchas veces ha olvidado el análisis de uno de los componentes esenciales de esta relaciones: la preparación de civiles en el ámbito de la defensa. La revisión de muchas experiencias latinoamericanas revelan una histórica separación entre funciones militares y civiles en lo referido a la defensa. El caso chileno no escapa a lo sucedido en otros países de la región, por lo que su análisis puede orientarnos sobre condicionamientos históricos y las posibles implicaciones en el actual contexto internacional.

En Chile, durante muchos años los civiles no participaron de las decisiones de la defensa. Entre 1932 y 1973, en el que se observó una gran estabilidad democrática y aparentemente no existieron dificultades con el mundo militar, se fueron consolidando al menos dos prejuizgamientos: el primero referido a la noción que las funciones militares debían ser exclusivamente tratadas por militares. A partir de 1932 y luego de una desacreditada intervención de militares en la política nacional, la clase política fue considerando la función castrense como una función específica y especializada en donde la civilidad poco podía hacer.

Un segundo elemento, muy vinculado a lo anterior, se refirió al descrédito de la función de las fuerzas armadas, por lo que se generó en la clase política una relativa despreocupación de los asuntos vinculados a las fuerzas armadas. Al no existir preocupación específica por el tema, fueron produciéndose naturales situaciones de tensión entre militares que consideraban que los políticos subvaloraban la función de la defensa nacional y los civiles, que consideraban la misión de las fuerzas armadas poco relevante en el contexto de problemas más urgentes que resolver en la vida nacional como fueron en su momento la educación, la salud y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Este marco abrió un espacio para que las fuerzas armadas debatieran y discutieran internamente sus propios lineamientos de política e incluso reformularan sus roles en el marco de lo que en su momento se denominó la doctrina de seguridad nacional. En tanto, los civiles se fueron convirtiendo cada vez más en extraños a las decisiones sobre la defensa. La autonomía militar fue uno de los factores decisivos en el golpe militar de 1973. La mayor parte de los países de América Latina tuvieron experiencias de gobiernos militares. Ello produjo que los militares efectivamente se interiorizaran sobre el funcionamiento general de la estructura del Estado. Dichas intervenciones tuvieron consecuencias de distinta naturaleza, pero lo importante de destacar aquí es que si bien los militares han generado una capacidad mayor o menor de intervenir en asuntos propios de la civilidad, los civiles no han generado un interés suficiente en los asuntos de la defensa.

Las nuevas circunstancias políticas en donde predomina la democracia en casi todo el continente, permiten establecer algunos avances y establecer

ciertas necesidades para intensificar el conocimiento de los civiles sobre la defensa.

En el caso chileno una circunstancia notable es que durante el gobierno militar por primera vez surgieron estudios sistemáticos en distintos centros académicos sobre el tema de la defensa y de las relaciones civil-militares en general. Estos estudios surgieron en la medida en que se quería comprender el por qué de la intervención militar en la vida política. Se estudiaron las raíces del pensamiento militar, se intentó sistematizar la historia de las relaciones civil-militares y ya casi al final del gobierno militar se comenzaron a generar iniciativas que incluso incluyeron a militares, generándose de este modo, los primeros acercamientos entre civiles y militares, siempre en un contexto académico.

Sin embargo esto no era suficiente, y los primeros años de gobierno democrático demostraron las carencias en esta materia. En primer término, la elite política civil se encontró con una circunstancia coyuntural basada en la imposibilidad de incorporar nuevas personas al ministerio de defensa por cuanto existe una ley de inamovilidad funcionaria en la administración pública. Pero, en el caso que hubiese podido hacerlo ¿Contaban los partidos políticos con personal experto en temas de defensa para ocupar cargos de asesoría en dicho ministerio? ¿Existía un personal civil preparado en asuntos estratégicos que fuesen interlocutores válidos para las fuerzas armadas? La respuesta en 1990 era no, por cuanto en Chile, y quizás en muchos lugares de América Latina, no ha existido una preocupación de los partidos políticos por preparar y capacitar personal civil en temas de defensa.

La necesidad de contar con personal que tuviese conocimientos sobre asuntos político-estratégicos y militares se hizo evidente a partir de 1994, cuando asumió el segundo gobierno democrático después del gobierno militar. Como ya señalamos el nuevo gobierno democrático propuso la explicitación de la política de defensa nacional. Esa explicitación implicó un gran desafío para el gobierno democrático por cuanto significaba que un gobierno civil estaba propiciando el establecer pautas, objetivos, metas y estrategias de mediano plazo para las instituciones armadas. Es importante destacar esta experiencia por cuanto refleja un nuevo interés en los asuntos de la defensa.

Quisiera detenerme en el análisis de estas nuevas circunstancias para desprender algunas conclusiones y recomendaciones. En primer lugar, no se trató de generar una nueva confrontación entre civiles y militares en los asuntos de la defensa. Por el contrario, el propósito ha sido el socializar una propuesta de política de defensa, abriendo un espacio de discusión entre autoridades de gobierno, académicos expertos en el tema, y las propias fuerzas armadas.

En segundo lugar, uno de los elementos que se tuvo en cuenta se refirió a delimitar claramente los espacios de decisión propiamente militar de aquellos que incorporan el ámbito político de decisión. En efecto, existen áreas específicas que tienen que ser resueltas en niveles propiamente militares. Sin embargo, existe un nivel superior, de carácter político estratégico, en donde corresponde a las autoridades civiles tomar decisiones. Es en ese nivel donde se requiere el concurso de la opinión tanto de los

militares como de los civiles expertos. Si se excluye a los primeros se generan tensiones crecientes, si no se cuenta con los segundos, se posibilita un ensanchamiento de los roles militares en esferas que rebasan el ámbito de la defensa.

Distintas iniciativas han tendido crecientemente a buscar una aproximación de los civiles y militares a través de talleres, cursos de perfeccionamiento, seminarios e incluso estudios de post-grado que han pretendido precisamente generar una capacidad civil de comprensión de temas de la defensa. La principal deficiencia observada ha sido claramente la inexistencia de personal civil de nivel intermedio que pueda asesorar eficientemente al nivel político y que se convierta en un interlocutor válido para el mundo militar. Un ejemplo claro de esta circunstancia lo encontramos en las comisiones de defensa de la Cámara de Diputados y del Senado, en donde no existen asesores civiles permanentes que entreguen información y análisis sobre los temas vinculados a la defensa nacional. Los diputados y senadores dependen de la información que les entreguen las propias fuerzas armadas y el gobierno, sin generarse una capacidad autónoma de análisis. En tanto, en los partidos políticos sucede algo similar ya que han sido pocas las iniciativas de estos por preparar y capacitar gente en el tema de la defensa.

De este modo, el segundo obstáculo en la construcción de políticas de defensa es la relativa inexistencia de civiles preocupados del tema. La preparación de ellos es un requisito para el fortalecimiento de las relaciones civil-militares y consecuentemente de la propia democracia.

### **3. Los cambios internacionales y la defensa.**

Un tercer tema que condiciona la construcción de políticas de defensa se refiere a los requerimientos del nuevo orden mundial. Al ser partícipes de un mundo en transición en la que interdependencia y globalización permean las relaciones internacionales, surgen temas sobre los cuales se requieren respuestas más coherentes y rápidas que en el pasado.

En este nuevo orden, se ha impuesto como primera tendencia la condicionalidad en la entrega de recursos. Las actuales tendencias hacia el desarme y el control de armamentos han llevado a las potencias y a los organismos financieros internacionales a privilegiar la entrega de recursos a los países subdesarrollados bajo la condición que se reduzcan los gastos militares (11). Pese al bien intencionado esfuerzo de reorientar el gasto militar hacia áreas sociales, existen distintas posiciones que hablan de la necesidad de que se den condiciones efectivas para la reducción de dicho gasto. De este modo, los problemas limítrofes pendientes, las reivindicaciones históricas, el narcotráfico, la pobreza y el subdesarrollo son elementos que estimulan la inseguridad. El desafío para América Latina es buscar formas para estimular la seguridad y confianza y generar acuerdos hemisféricos de proscripción de determinados tipos de armas. El tema de la seguridad hemisférica surge como un aspecto importante que debería tender a ser incorporado dentro de las políticas de defensa de cada país. Un segundo hecho relevante se refiere al nuevo rol de Naciones Unidas. Desde el punto de vista militar, este tema y las propuestas que sobre él existen (12), también deberían incluirse en la discusión sobre la defensa nacional. En efecto, los cambios que se perciben en la nueva organización de la seguridad internacional plantean interrogantes sobre la soberanía de los

estados y la instrumentalización de recursos de fuerza en beneficio de ciertas potencias.

Como un tercer elemento está el rol de EE.UU. en la región. Importancia adquiere en el nuevo contexto internacional y regional el unipolarismo estratégico que asumió EE.UU. en la presente década. Esto tiene efectos inmediatos en las relaciones hemisféricas más cuando existen intereses contrapuestos entre América Latina y dicha nación. La necesidad de buscar acuerdos en aquellos aspectos donde se identifiquen intereses compartidos es el primer paso para establecer una relación que, aunque asimétrica, no perjudique las perspectivas de desarrollo de la región. De este modo, al no existir tensiones graves en el hemisferio podría institucionalizarse un nuevo diálogo que sea equitativo entre norte y sur, consagrando mecanismos efectivos de cooperación regional. "Quizá el mayor reto a las organizaciones internacionales sea hoy el de facilitar y poner en práctica ese diálogo" (13) Se abre entonces la posibilidad de fortalecer los sistemas de interacción militar buscando reflexionar sobre el futuro de la seguridad interamericana (14). Ello implicaría una revisión de la vinculación entre la Junta Interamericana de Defensa y la OEA, así como nuevas alternativas que deseen plantearse en el Colegio Interamericano de Defensa, o en las reuniones periódicas de los comandantes en jefes de las FF.AA. americanas y que digan relación con un nuevo sistema de seguridad hemisférico. Un cuarto tema de la agenda internacional que determina la agenda local se refiere al acceso a tecnologías y mercados. La diversificación de los mercados, los acuerdos bilaterales de coproducción con diversas potencias militares y el uso dual de la industria militar han permitido a Chile mantener abiertas diversas opciones en el exterior. Sin embargo, en Chile y en la región no se han especificado el tipo de transferencias de tecnologías militares, como tampoco se han acordado ciertos márgenes para la utilización de determinadas tecnologías de uso militar. Un esfuerzo importante se está cumpliendo en lo referido al Tratado de Tlatelolco, que imposibilita el uso de tecnologías nucleares en la región con fines militares, pero es el primer paso en una serie de temas pendientes y que tenderían a favorecer mayores grados de transparencia entre los países de la región. El actual desarrollo tecnológico no permite plantearse como objetivo una total autarquía en materia de industria militar. Una adecuada política de Estado deberá, entonces, armonizar los desarrollos tecnológicos nacionales a través de la implementación de programas específicos en la materia (estatales y privados), con incentivos simultáneos a la complementación industrial en lo externo, así como de la exportación de los bienes producidos, respetando los tratados internacionales que dicen relación con este aspecto (15).

Los temas de la agenda internacional incluyen otros aspectos no menos importantes tales como el rol de las fuerzas armadas en el control del narcotráfico, la vinculación seguridad y medio ambiente y el debate sobre la participación de las instituciones armadas en asuntos de seguridad interna. Todos estos temas sin duda están condicionando y plantean una serie de desafíos a la construcción de políticas de defensa en los países de la región.

### **III. LAS RESPUESTAS**

La consolidación de la democracia en Chile ha implicado distintos desafíos y de diversa magnitud. Uno de ellos ha sido articular una relación civil-militar que garantice gobernabilidad pero que a su vez permita la manifestación de

distintos enfoques sobre el rol que les cabe a las fuerzas armadas en democracia. Al no existir consensos básicos en la sociedad el riesgo ciertamente fue el inmovilismo en muchas materias sensibles: "postergar la discusión de materias sensibles y avanzar donde haya acuerdos posibles". Esta lógica tiende a ocultar diferencias latentes en la sociedad sobre distintas cuestiones, dentro de las que se incluye el rol de las fuerzas armadas.

En el caso chileno, además de la falta de consensos en la sociedad civil, las fuerzas armadas efectivamente son un actor relevante en el debate político. La autonomía alcanzada por los cuerpos armados los posiciona en un lugar especial en la escena política, por lo que generar espacios de diálogo se torna más complejo de lo que eventualmente podría imaginarse.

La mayor novedad que aporta el caso chileno es un proceso que recién comienza a gestarse, referido al intento de las autoridades políticas de asumir la defensa como un tema de Estado. Es una dinámica que está en ciernes y por lo tanto resulta aventurado predeterminedar posibles resultados. Sin embargo, la existencia de determinados límites propios del proceso (autonomía de las fuerzas armadas, desconocimiento civil sobre temas de defensa) nos señalan las dificultades que dicha experiencia podría llegar a tener.

Los aportes que podrían derivarse de este intento se traducen en tres desafíos que podría tener la explicitación de la política de defensa: suprapartidismo en su discusión, progresividad en su implementación e institucionalización de las reformas.

En primer término, nadie discute la necesidad de contar con políticas estables o permanentes en el tiempo. Para ello se requieren grandes acuerdos políticos sobre el tema que se desea abordar. En el caso de la Defensa, históricamente las decisiones se han gestado desde el propio ministerio de Defensa. El fuerte acento presidencial, el relativo desinterés y desconocimiento civil que perduró hasta por lo menos los años sesenta y la sensibilidad de discutir este tema, han hecho que otras instancias -tales como el Congreso, partidos políticos y centros académicos-, no tengan un rol más central en el proceso de toma de decisiones. En la actualidad las comisiones de defensa del Congreso Nacional tienen un rol secundario al abordar los temas de la defensa nacional.

Ellos cuentan con la facultad de fiscalizar determinados casos contemplados en la ley y tienen algún grado de ingerencia en el proceso presupuestario anual. No cabe duda que la condición del suprapartidismo se cumple en el Congreso y es por ello que la búsqueda de políticas que permanezcan en el tiempo requerirían ser discutidas en dicha instancia. Ello naturalmente implicará cuestionarse sobre los roles actuales del Congreso en algunas materias específicas tales como la ratificación de políticas impulsadas desde el ministerio y la ampliación de instancias fiscalizadoras, entre otras posibles iniciativas. Estas no deben entenderse como un menoscabo a las actuales atribuciones del Ejecutivo, sino como la búsqueda de necesarios equilibrios entre los poderes del Estado. Un debate documentado y la aprobación en las comisiones sobre las propuestas que surjan del Ejecutivo sin duda disminuiría los grados de incertidumbre ciudadano y militar sobre las políticas a implementarse, generando mayor consenso sobre lo que se está haciendo.

Segundo, ¿de qué modo implementar una política de defensa? Ya las autoridades han anunciado una serie de iniciativas a fin de reactivar instancias para coordinar políticas específicas. Cuestiones que dicen relación por ejemplo, con el Consejo Asesor de Política Exterior, Junta de Comandantes en Jefe y Consejo Superior de Seguridad Nacional. Este esfuerzo debería encaminarse de una forma progresiva, es decir, avanzar a partir de las instituciones que actualmente existen, estudiando la posible generación de otras, de menor o mayor envergadura, pero que articulen a las fuerzas armadas en el conjunto del esfuerzo modernizador del Estado. Avanzar progresivamente implicará la decisión de la autoridad política por vincular a las instituciones castrenses como un actor más del proceso de toma de decisiones, involucrándolas en aquellas cuestiones que tienen que ver con los aspectos propios de la defensa, y considerando que este ámbito debe responder de forma coherente -y no aislada-, a objetivos más generales que son los que el país pretende alcanzar en el futuro: consolidación de la democracia, mayor desarrollo, menor pobreza y mayor integración regional, entre otros.

Finalmente, uno de los mayores desafíos será la institucionalización de estas iniciativas en organismos apropiados para cumplir con los objetivos que se pretende alcanzar. Al respecto, la actual estructura del ministerio de Defensa tiende a limitar las posibilidades de la autoridad política para generar y consolidar políticas sobre la defensa. La función del ministerio está acotada a ser más un ente burocrático que una instancia articuladora y/o generadora de políticas de mediano y largo plazo. El actual ministerio no cuenta con las capacidades humanas y materiales para cumplir ese propósito. De hecho, no cuenta con un presupuesto propio que le permita cumplir algunos de los objetivos aludidos. Se debería entonces discutir la actual estructura ministerial, buscando perfeccionar no sólo las funciones de las respectivas subsecretarías, sino que reformulando si fuese necesario, algunas de las instancias existentes que podrían aprovecharse de mejor manera.

Los desafíos son múltiples y las políticas recién comienzan a ser planteadas. El riesgo histórico sería dejar que las fuerzas armadas se autoasignaran sus propias tareas, ante la indiferencia de abordar el tema por parte de los partidos políticos y la sociedad civil en general. En Chile se ha producido un momento histórico en la que comienzan a analizarse propuestas, posibilidades y alternativas de futuro para la defensa. Al debatirse el tema se está dando un salto cualitativo al comprender que la defensa nacional es una preocupación de toda la sociedad, y no de una institución en particular, y que del mismo modo, las soluciones que se encuentren tendrán que ser reconocidas por todos como parte de un proyecto de sociedad más general que aspiramos alcanzar.

#### NOTAS

(1) Un análisis sobre el discurso de las fuerzas armadas en VARAS AUGUSTO y FUENTES CLAUDIO, Defensa Nacional, Chile 1990-1994. Modernización y Desarrollo. Libros FLACSO, 1994.

(2) Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma. "Clase Magistral en ANEPE", en Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO, N° 2, 1994.

(3) Ibid.

(4) AGUERO, FELIPE. "Autonomía de las fuerzas armadas en el

autoritarismo y la democracia en Chile", en La autonomía militar en América Latina. Augusto Varas (editor). Nueva Sociedad. 1988.

(5) Ver VARAS, AUGUSTO. La Autonomía militar...

(6) El general Augusto Pinochet en una reciente intervención ante la Cámara de Diputados defendió la independencia relativa con que las Fuerzas Armadas debían contar. Lo propio hicieron los comandantes en jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea.

(7) PINOCHET, AUGUSTO (General). Exposición del comandante en jefe del Ejército sobre el proyecto de reformas a la Ley Organica constitucional de las Fuerzas Armadas ante la comisión de Defensa de la Cámara. Enero, 1993.

(8) Esta interpretación la encontramos en FERNANDEZ, SERGIO. Estado Moderno y Fuerza Militar: perspectiva jurídica en la institucionalidad chilena. Presentación en el seminario "El Estado Moderno y el Ejército: perspectiva nacional". Academia de Guerra, octubre 1992.

(9) Memorial del Ejército. N° 430, 1988.

(10) El Mercurio, 6 de marzo, 1990.

(11) El BID por ejemplo habló de condicionar la entrega de recursos para el Tercer Mundo al cumplimiento de dos aspectos: democracia y reducción del gasto militar. El Mercurio, 24 de marzo, 1992.

(12) BOUTROS-BOUTROS GHALI. Un programa de Paz. Naciones Unidas. 1992.

(13) SEADET DEGER y SOMNATH SEN. "Desarme, desarrollo y gastos militares", en Desarme. ONU. Vol XIII, N°3, 1990, pág. 48.

(14) Una reflexión al respecto en VARAS, AUGUSTO "Consideraciones sobre el Ejército y su relación con la sociedad chilena ante los cambios del escenario internacional: comentario". Trabajo presentado en el Seminario Estado Moderno y Ejército: Una perspectiva Nacional. Octubre. 1992.

(15) Al respecto ver OMINAMI, CARLOS. "Presentación del ministro de Economía en el Simposio de Industria de Defensa". Asmar. Valparaíso 14 al 16 de noviembre, 1991, en Fuerzas Armadas y Sociedad. FLACSO-Chile. N°4. 1991.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivo-chile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

