

PERIODO
PRESIDENCIAL
002613
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 1º de abril de 1993)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

GOBIERNO Y FUERZAS ARMADAS BALANCE Y PROYECCION

El presente informe tiene por objeto examinar, desde la perspectiva del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el conjunto de temas relativos a las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas.

Este estudio asume que dichas relaciones constituyen un fenómeno dinámico y que su evolución depende de un conjunto muy variado de factores. Una de estas variables, si no la más decisiva, al menos la única manejable desde el Ejecutivo, está constituida por la **Política gubernamental hacia lo militar.**

Esta "Política" ha debido comprender las siguientes tres dimensiones:

a) Una política general para producir y consolidar en Chile un estado de cosas y un clima de normalidad democrática. En esta materia, ha debido trabajarse en las siguientes líneas de acción:

- Afirmar vigorosamente la autoridad y las prerrogativas del Presidente de la República y del Ministerio de Defensa frente a las Fuerzas Armadas.
- Estimular el mejoramiento progresivo de las relaciones entre el mundo civil y las Fuerzas Armadas.
- Asegurar que todo el personal de las Fuerzas Armadas se dedique, de un modo exclusivo y excluyente, a las tareas profesionales que le son propias en Democracia.
- Aprobar ciertas reformas a la normativa institucional, legal y constitucional, de las Fuerzas Armadas.

b) Una política respecto de la manera en que la sociedad chilena, y las Fuerzas Armadas como parte de ella, enfrentan el esclarecimiento y castigo de los delitos cometidos por personal uniformado entre 1973-1990.

e) Una política sobre los objetivos, tareas y recursos de las Fuerzas Armadas, y de Chile en general, en relación a la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial del país. Esto último es lo que propiamente se denomina "Política de Defensa".

En este Informe se analizan las tres dimensiones. Conviene precisar, en todo caso, que el análisis está formulado desde la perspectiva de las implicancias y los efectos políticos. No se pretende abordar los aspectos técnicos especializados propios de cada una de las esferas reseñadas.

En una primera parte se esboza un balance de lo ocurrido en este ámbito durante los tres últimos años.

En la segunda parte se intenta definir potenciales escenarios para el año 1993 y se sugieren algunos cursos de acción.

I. BALANCE

1.1. Consideraciones generales

Todo balance de una política ha de hacerse en contraste con los propósitos generales y los objetivos operacionales trazados. El único instrumento que, en los orígenes del actual gobierno planteaba propósitos y objetivos en el campo de la Defensa era el programa de gobierno de la Concertación.

En este texto se establecía, primero, un conjunto de claros principios para encuadrar la actuación de las FF.AA. en el nuevo ordenamiento democrático del país. Más allá de este marco, el programa señalaba como propósito general de una política de Defensa "el resguardo de la soberanía e integridad territoriales del país".

En un nivel más específico, el texto apuntaba que el propósito principal de una política de defensa **en democracia** era "establecer una óptima relación entre los intereses y objetivos nacionales -- democráticamente definidos-- y las políticas que orientan y regulan las actividades de las instituciones de la Defensa".

En un plano todavía más específico se detallaban objetivos que involucraban decisiones estratégicas. Sobre todo:

- * desarrollar una adecuada relación entre política de defensa y política exterior, y
- * optimizar la interacción de las instituciones de la defensa con los responsables de la formulación e implementación de la política exterior, aprovechando para ello tres canales: el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Política Exterior y una instancia para formular e implementar conjuntamente iniciativas específicas.

Finalmente, el programa establecía también objetivos que involucraban decisiones orgánicas o estructurales. En especial:

- * establecer una doctrina que definiera el poder bélico de Chile como de carácter defensivo-disuasivo,
- * absorber y desarrollar nuevas tecnologías aptas para el fortalecimiento del aparato militar en ese carácter, y
- * propender a la modernización estructural de las FF.AA., para

lo cual se apuntaban criterios en materia de personal, operaciones, aprovisionamiento y gasto fiscal.

Si hubiese que traducir estos propósitos del programa a objetivos más precisos en materia de defensa, podría decirse que ellos eran los siguientes:

1. Subordinar a las FF.AA. al poder civil de acuerdo con las exigencias de la democracia;
2. Encuadrar la conducta de las FF.AA. en las categorías que, de acuerdo con la Constitución, les corresponden: profesionales, jerarquizadas, no deliberantes, obedientes, disciplinadas;
3. Orientar a las FF.AA. hacia funciones exclusivas de defensa, entendida ésta como soberanía e integración territorial;
4. Establecer la política de defensa según los intereses y objetivos nacionales, definidos democráticamente;
5. Orientar las decisiones en materia de defensa por los propósitos exteriores del país;
6. Generar opinión integral en materia de defensa a través de la interacción de instituciones de Defensa y de Exterior;
7. Adecuar las FF.AA. al tipo de amenazas razonablemente plausibles de enfrentar en un horizonte estratégico;
8. Definir objetivos para una industria militar nacional, y
9. Introducir políticas de modernización en las FF.AA.

En síntesis, y como es fácil apreciarlo, el programa de la Concertación enfrentaba al que sería su Gobierno durante la transición al desafío de conducir tres procesos de tránsito en relación con las FF.AA.:

* primero, el tránsito de unas FF.AA. en conflicto con el poder civil democrático y con autonomía de la autoridad civil del nuevo Estado hacia unas FF.AA. con relaciones normalizadas con el poder civil y con grados de autonomía acotados respecto de la autoridad civil (si no menores o sin ellos);

* segundo, el tránsito de unas FF.AA. activas e influyentes en el ámbito político y con posibilidades de conductas desafiantes de la obediencia, la disciplina y la jerarquía, hacia unas FF.AA. plenamente institucionales, esencialmente profesionales y efectivamente no deliberantes, y

* tercero, el tránsito de unas FF.AA. en cuyo universo se confundían objetivos (y actividades) de defensa con objetivos de

seguridad pública y estabilidad interna, hacia unas FF.AA. en cuyo universo primasen los objetivos propios y exclusivos de la defensa.

En fin, añádase que, como un propósito no expresamente declarado, pero implícito en el programa, estaba el objetivo de compatibilizar la búsqueda de la verdad y de la justicia en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el autoritarismo con la necesidad de evitar que tal búsqueda se convirtiese en una amenaza contraproducente para las aspiraciones de paz y democracia del conjunto de la sociedad.

En un ejercicio que tiene las ventajas del análisis **post facto** no es difícil advertir que, más allá de la mayor o menor confusión con se expresaron los propósitos de gobierno de la Concertación, el programa tenía obvias y razonables limitaciones.

En tanto programa, el texto daba buena cuenta de los desafíos a enfrentar en el ámbito de la interacción del futuro Ejecutivo con las FF.AA. --núcleo central de dificultades de toda transición, más si el antiguo jefe del régimen autoritario mantenía aún el mando del Ejército-- y traducía bien tales desafíos en propósitos. Sin embargo, el texto no abordaba, ni podía abordar, las estrategias para conducir los tres procesos de tránsito que iban a constituir la interacción Gobierno-FF.AA.. Esta limitación natural del programa iba a tener que ser suplida por la conducción de los responsables del Gobierno, en general, y del área de la Defensa, en particular.

Ahora bien, dadas estas condiciones, ¿cuál es el balance?

1.2. Balance: el activo

No cabe ninguna duda que en estos tres años ha existido un apreciable progreso en distintos aspectos de lo que aquí se ha llamado "el núcleo central de dificultades de toda transición". Lo que se pretenderá dilucidar en lo que sigue es cuál es el carácter de este progreso, en el entendido de que no ha sido uniforme.

* **Normalización de relaciones.** Puede sostenerse con cierta base que la relación civil-militar ha tendido a mejorar en cada uno de sus tres niveles:

a) el prestigio de las FF.AA. en la **opinión pública** se ha visto comprometido a raíz, fundamentalmente, del golpe de Estado de 1973 y de su posterior involucramiento en las gestiones del régimen autoritario: un 53.3% de los chilenos así lo estima.¹ Sin embargo, el porcentaje de quienes creen que el prestigio de las FF.AA. se ha

¹ Véase la encuesta de Flacso "Percepciones y opiniones sobre las Fuerzas Armadas en Chile", Santiago, junio de 1992.

mantenido llega al 24.6. Y, más importante aún, hay un 19% de chilenos que considera que el prestigio de las FF.AA. ha aumentado en el último tiempo. Estas cifras llaman la atención si se la contrasta, por ejemplo, con los índices de prestigio de las FF.AA. en Argentina, donde sólo un 6% de los ciudadanos cree que ha aumentado y un 30% que se mantiene igual.

Las encuestas también indican que, hoy por hoy, la existencia de las FF.AA. tiene el respaldo de una amplia mayoría de la población.² En todo caso, y dentro de lo negativo, es interesante advertir que un alto porcentaje de la ciudadanía cree que las FF.AA. deberían tener a futuro, aparte de las funciones de defensa, funciones de orden (27%) y de seguridad nacional (21.2%);³

b) igualmente, ha habido progreso en un **nivel académico-profesional** de la relación civil-militar, a través del incremento de intercambios entre expertos militares y civiles dedicados al tema de la defensa;

c) por último, existe progreso en el nivel **político-institucional**, que corresponde al de las relaciones de las FF.AA. con las autoridades civiles del Ejecutivo y las parlamentarias.

El estado de "normalidad" que se observa en estos tres niveles no es, por cierto, homogéneo, sino que es distinto, en general, para cada nivel y, en particular, según cada rama de las FF.AA.. De hecho, subsisten grados importantes de inestabilidad. Como se verá en la segunda parte de este informe, aún hay temas que plantean dificultades y que podrían devolver a estadios anteriores o retrasar este proceso de normalización.

No obstante, es posible sostener que, en general, los niveles de confianza han ido mejorando desde la situación de 1990, caracterizada por rasgos de **confrontación**, hasta la situación de **convivencia** regulada de los años 91 y 92.

La pregunta pendiente es si se están dando o no las condiciones para entrar a una nueva etapa en la relación civil-militar, sobre todo respecto del nivel político-institucional.

Podría argumentarse que los últimos episodios de espionaje político que afectaron al Batallón de Inteligencia del Ejército y, después, a personal del regimiento de Telecomunicaciones tuvieron consecuencias favorables para la materia que aquí se trata. El intenso --y

² De acuerdo con los datos disponibles, el 90,7% se pronuncia en favor de su existencia.

³ Debe advertirse que la encuesta de Flacso se realizó con anterioridad a los casos de "espionaje político" en que se vieron involucrados el Batallón de Inteligencia del Ejército y personal del regimiento de Telecomunicaciones.

a veces desbordado-- debate público que se generó en virtud de aquellos episodios tuvo el mérito de depurar un área de actividades militares que se había mantenido opaca y, en buena medida, al margen de las potestades del poder civil. Al mismo tiempo, el hecho de que el tema se sometiese a debate parlamentario y fuese motivo de concienzuda investigación por parte de una Comisión de diputados implicó que se lo incorporara como un tema pertinente de la agenda de las autoridades civiles del Estado.

En definitiva, todo ello apoya la idea de que se estarían dando mejores condiciones de confianza para pasar a una situación de mayor normalidad en la relación civil-militar.

* **Grados de autonomía.** El aspecto más relevante en este acápite es, sin duda, el fortalecimiento de la autoridad del Presidente. Hay razones históricas y políticas que explican el reconocimiento de que goza la figura presidencial dentro de las Fuerzas Armadas: por una parte, existe en los institutos armados una cierta "memoria" del papel cumplido por los presidentes de la República; por otra parte, está el referente de la propia gestión del general Pinochet como Jefe del Estado. Y está, en fin, el propio carácter de la función en un régimen institucional como el chileno, que hace del Presidente una figura de conducción y mando.

En este sentido, la actuación del Presidente Aylwin ha reforzado las percepciones de las Fuerzas Armadas sobre la función presidencial. Este es un capital que debe cuidarse especialmente.

Más difícil, en cambio, ha resultado que las FF.AA. admitan la autoridad jerárquica del Ministerio de Defensa. Hay varias razones que explican este problema:

* primero, hay que decir que la actitud de las FF.AA. no ha sido homogénea y que algunas ramas se han avenido mejor que otras a reconocer el papel del Ministerio de Defensa en un ordenamiento democrático;

* segundo, es claro que la función de Ministro de Defensa tiene para el estamento militar un perfil más bajo que la función de Presidente de la República.⁴

* tercero, durante los 17 años de régimen autoritario las FF.AA. tuvieron directa dependencia de sus Comandantes en Jefe entronizados como titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que redundó en una clara merma de la legitimidad del Ministerio de Defensa como autoridad jerárquica de las FF.AA.; y

⁴ Ver, por ejemplo, el artículo de Patricio Carvajal: **Orgánica de la defensa nacional**, en "El Mercurio" de Santiago, 27 de marzo de 1993.

* cuarto, la ubicación del Ministerio de Defensa en la estructura institucional del Estado y las características del proceso de transición en Chile lo transformaron en una suerte de espacio fronterizo donde habrían de repercutir las eventuales dificultades de los tres procesos de tránsito a que las FF.AA. iban a tener que enfrentarse en el actual período.

Pese a lo anterior, puede decirse que, paulatinamente, también se ha avanzado en la legitimación del Ministerio de Defensa como autoridad jerárquica de las FF.AA. y que la percepción militar de su papel, si bien puede no ser homogénea, es mejor hoy que al comienzo del actual Gobierno.

* **Protagonismo político de las FF.AA.** Toda transición a la democracia supone desincentivar y, finalmente, suprimir el protagonismo político de unas FF.AA. comprometidas en la gestión global del régimen autoritario que se abandona. Si en algún momento la percepción del estamento militar en Chile fue la de que iban a continuar estando presentes en la política, porque el Gobierno democrático iba a enfrentar dificultades que causarían su crisis y naufragio, es indudable que hoy esa percepción es otra.

En la actualidad, las FF.AA. están inmersas en un proceso de institucionalización creciente que comenzó a tomar cuerpo cuando se superó la situación inicial de confrontación y se hizo evidente que la democracia entraba a una etapa de consolidación. No se puede ignorar que este proceso de institucionalización será largo, pero lo importante es que, dentro de las FF.AA., la decisión de profundizarlo parece ya tomada.

En el Ejército, rama en que dicho proceso comenzó más tarde que en otras, hay indicios claros de esa voluntad. Avala esta percepción, la consolidación del Vice-comandante en Jefe, general Jorge Lucar Figueroa, tras los episodios de espionaje mencionados arriba y el "desperfilamiento" del Comité Asesor de la Comandancia en Jefe del Ejército, organismo que ha mermado en personal y funciones.⁵

Un punto crucial en la materia que se examina es la evolución del papel político del general Pinochet. Dicho en términos gruesos, es manifiesto que su liderazgo político ha, prácticamente, desaparecido en favor de su función como Comandante en Jefe del Ejército propiamente tal.

Resulta importante subrayar que este ajuste no es sólo producto de las restricciones que un marco democrático impone a su conducta política y de la estratégica prudencia con que las autoridades del Gobierno han sabido conducir sus relaciones con él, sino también de una opción del Ejército y del propio Pinochet por profundizar la

⁵ Al respecto, hay un reciente dictamen de la Contraloría General de la República que restringe los atributos funcionales de este Comité Asesor.

institucionalización de esa rama de las Ff.AA., tal como se sugiere en la "Clase Magistral" dictada por Pinochet en agosto de 1992.

* **Conducta de las FF.AA.** Algunos académicos han dicho que el riesgo de una involución autoritaria quedó prontamente superado en los inicios de la transición a la democracia. En consecuencia --se ha sostenido--, era posible, desde el comienzo de la Administración Aylwin, desarrollar una política mucho más agresiva. De nuevo, un análisis **post facto** revela que tal hipótesis era plausible. Sin embargo, la prudencia no aconsejaba descartar de lleno aquel peligro y actuar como si las restricciones impuestas por una amenaza involucionista no hubiesen existido.

Aparte de las razonables dudas sobre el ánimo y situación interna de las FF.AA. hacia marzo de 1990, lo cierto es que no hay forma de demostrar que una política más agresiva hubiese logrado más de lo que se ha logrado y que, por el contrario, no haya sido la prudencia, precisamente, la que ha permitido avanzar hasta ahora lo que se ha avanzado.

Empero, el punto crucial es otro: incluso en el supuesto de que el riesgo de una involución autoritaria hubiese sido tempranamente neutralizado, la posibilidad de unas FF.AA. en situación de entropía --"argentinizadas", dispuestas a manifestarse inorgánicamente y con recurso a la fuerza-- hubiese atentado contra las condiciones que han hecho posible alcanzar equilibrios macroeconómicos sostenidos y la más alta tasa histórica de crecimiento del PGB, con altos índices de inversión, bajos índices de inflación, bajos índices de cesantía, bajos niveles de conflictividad social y laboral, alto rendimiento de algunas políticas sociales, etc..

Unas FF.AA. sin disciplina y sometidas a la demagogia antimilitarista hubiesen sido también una amenaza contra el clima necesario para mantener el crédito del Gobierno en materias propiamente políticas: su legitimidad como articulador del diálogo social, su capacidad de plantear como temas de Estado asuntos con una gran carga de discrepancia ciudadana, su capacidad como articulador de consensos, su capacidad para imponer una gestión suprapartidista y neutralizar con razonable éxito la tendencia de la política a sesgar las políticas públicas y hasta invadir el aparato burocrático del Estado, etc.

El desafío del Gobierno, por tanto, era encontrar la fórmula que permitiera caminar por la estrecha senda que le dejaban las restricciones impuestas por unas FF.AA. que, sobre todo en algunas ramas, conservaban grados importantes de voluntad involucionista y las limitaciones impuestas por una potencial situación que alentase conductas inorgánicas.

Con más o menos dificultades, el Gobierno supo encontrar esa fórmula y, de hecho, ha conseguido cumplir satisfactoriamente el reto planteado.

* **Política de defensa.** En el campo específico de la política de Defensa se han producido una serie de avances importantes. Entre otros, los siguientes:

- se ha fortalecido la capacidad de coordinación y trabajo conjunto con la creación de un puesto de mando y control central,
- se han desarrollado planes para compatibilizar los sistemas de comunicaciones de las distintas instituciones armadas,
- se han potenciado las capacidades de la industria militar nacional,
- se ha incrementado el contacto y la cooperación internacional con instituciones de la defensa de países amigos,
- se ha participado en misiones de paz bajo bandera de las Naciones Unidas,
- se han desarrollado programas para dar énfasis a la realización de ejercicios combinados entre las distintas ramas de nuestras Fuerzas Armadas,
- se ha propendido hacia una racionalización de recursos humanos y re-definición de roles con el objeto de sacar el mejor provecho posible de los recursos que el país pone a disposición de sus FF.AA., etc..

En este mismo orden de ideas, cabe consignar como un logro significativo de este período el que se haya logrado imponer en todos los niveles y esferas el criterio de la inconveniencia de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

Debe recordarse que hacia 1990 aún existían políticos y personeros que sostenían la posibilidad de utilizar a las FF.AA. en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. El discurso claro y coherente del gobierno, en el sentido contrario, contribuyó sin duda a quitar fuerza a tal planteamiento.

1.3. **Balance: el pasivo**

Así como el "activo" para el Gobierno está compuesto por logros en metas típicamente de transición respecto de las FF.AA., el "pasivo" está compuesto por ciertos aspectos de la interacción con ellas que hay que perfeccionar y profundizar para entrar de lleno a una nueva etapa: la de consolidación de un **modus vivendi** plenamente ajustado a los principios y normas de un Estado democrático.

En este camino de consolidación, el tratamiento de los desafíos que surjan en el ámbito de la política de defensa deberán ser los prioritarios, porque alcanzar aquel **modus vivendi** supone una situación

en la que la política de defensa --más que los problemas de la relación civil-militar-- es la que centra la interacción Ejecutivo-FF.AA..

* **Normalización de relaciones.** El *modus vivendi* actual es básicamente de normalidad, aunque aún inestable. Esto ha hecho posible que se pueda afirmar la existencia de una subordinación de las FF.AA. al poder civil. Para que esta subordinación sea más sustantiva se requiere avanzar en reformas institucionales como las ya planteadas por el Ejecutivo.

* **Grados de autonomía.** De igual manera, la legitimación y el reconocimiento de la autoridad del Presidente no son obstáculos para que las FF.AA., con leves matices, se abstengan de reclamar grados de autonomía excesivos que tienden a limitar las prerrogativas del Presidente en un ordenamiento democrático y a desconocer la legitimidad del Ministerio de Defensa como autoridad jerárquica.

* **Conducta de las FF.AA..** Los dos riesgos señalados arriba -- involución e indisciplina-- son, hoy por hoy, inexistentes. Sin embargo, lo que resta del año 1993 ofrece varias situaciones que pueden acarrear dificultades con las FF.AA., una de las cuales es el tema de los derechos humanos y los juicios que se ventilan en tribunales.

* **Política de Defensa.** Como ya se dijo, la transición a la democracia en relación con las FF.AA. suponía un conjunto de procesos caracterizados por desafíos micro-políticos, sumamente relevantes pero que, en cierto sentido, obstaculizaban el proceso de tránsito de unas FF.AA. en cuyo universo se confundían objetivos de defensa y objetivos de seguridad pública hacia unas FF.AA. en cuyo universo primasen los objetivos propios y exclusivos de la defensa.

Dicho lo anterior, hay que señalar que la política de Defensa es aún susceptible de ser perfeccionada y profundizada, aunque, en razón de los márgenes de tiempo de la actual Administración, esta tarea quede como desafío para el próximo Gobierno de la Concertación.

Por ejemplo, en la confección de una agenda de modernización del Ejército no debería desaprovecharse lo avanzado por el general Pinochet en su "Clase Magistral" de agosto de 1992. Existen allí una serie de criterios y objetivos que, de hecho, van a empezar a ser incorporados en el análisis de los organismos técnico-profesionales del Ejército y que pueden constituirse en materia para abrir un debate de ideas con esa rama de las FF.AA.

Otro tanto cabe decir de los planteamientos de los otros institutos armados.

Ahora bien, lo anterior debe ser un estímulo para impulsar en el Gobierno avances respecto de asuntos que implican **decisiones estratégicas**. Concretamente,

- a) Ir hacia una adecuada relación entre política de defensa y política exterior; y
- b) Lograr una interacción permanente y sistemática de las instituciones de la defensa con las de la política exterior. Es cierto que la ha habido en algunos casos específicos, pero, en general, puede aún sacarse mucho más provecho de la "capacidad jurídico-institucional instalada" para los efectos aquí apuntados.

Lo mismo puede buscarse en relación con materias que involucran **decisiones orgánicas o estructurales**, pese a que aquí el margen de maniobra o incidencia que el Gobierno tiene es reducido. Hay distintas razones que explican esta situación:

a) Como se sabe, hay un piso presupuestario para las FF.AA. que les es garantizado por ley y es reducida la capacidad gubernamental para intervenir en las decisiones que afectan a la estructura del gasto militar. De hecho, sólo alrededor de un 10% del presupuesto de la Defensa permite cierta intervención del Ejecutivo o del Legislativo. El 90% restante --compuesto por el gasto en personal, adquisición de material con cargo a los fondos procedentes de las ventas de cobre, mantención y operaciones-- está fijado por ley o responde a rutinas que difícil modificación;

b) Otro tanto ocurre en el área de la industria militar. Las tres corporaciones dedicadas a la producción de armamento en el país --FAMAE, ASMAR y ENAER-- son autónomas. La participación gubernamental en las decisiones que las afectan se limita a controlar la exportación de armamentos y a concurrir con un representante al directorio de las empresas. Pero las decisiones que afectan a la producción para el consumo interno y aquellas que tienen que ver con el desarrollo y absorción de tecnologías radican en las propias corporaciones.

c) Hay que añadir que en materia de decisiones orgánicas el Ejecutivo ha tenido que enfrentar cierto recelo de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército, en cuanto a los alcances de la política gubernamental en materia de abastecimiento de equipos y armamentos. Este recelo adopta el perfil de una inquietud por la posibilidad de que se retrotraiga el avance conseguido en este campo a la situación de dependencia exterior que caracterizó el período de postguerra hasta 1974-- tiene varias causas. Se trata, como muchas otras percepciones, de una inquietud que tiene diversas causas:

- primero, el contexto global de la transición;

- segundo, la crucial disociación entre los criterios que el poder civil aplica para evaluar las necesidades de las FF.AA. y los criterios de las propias FF.AA.
- finalmente, la forma en que el Gobierno entiende y plasma el concepto de "fuerzas armadas de carácter defensivo-disuasivo".

No obstante estas dificultades, sería aconsejable buscar la fórmula que permita más decididos avances en materias orgánicas.

1.3. Balance: conclusiones

El balance de estos tres años de implementación de la política militar del Gobierno arroja un resultado mejor de lo que podía razonablemente esperarse en algunas materias, aunque insuficiente en otras. Si hubiese que sintetizar podría decirse que el Gobierno ha conseguido satisfacer, en buena medida, las metas propias de un período de transición, pero que es necesario que se profundicen los esfuerzos en el logro de objetivos de consolidación.

Cuando se habla de logros en las metas propias de la transición se quiere decir que políticamente ha habido un claro avance, facilitado --entre otros factores mencionados a lo largo de este informe-- por una correcta estrategia de "justicia posible" impulsada por el Gobierno en materia de derechos humanos.⁶

El progreso político que se constata se traduce en logros concretos, a saber:

- 1) Se ha fortalecido la autoridad presidencial;
- 2) Se ha conseguido una subordinación formal, no desdeñable, de las FF.AA. al poder civil;
- 3) Se ha atenuado considerablemente el protagonismo político de las FF.AA., a la vez que se ha evitado la demagogia antimilitarista;
- 4) Se ha avanzado en objetivos de reconciliación y paz:
 - * se dio rango de verdad oficial a los hechos de violación de los derechos humanos acaecidos en el país durante el régimen militar;
 - * ciertos temas se están despejando, hasta ahora, con menor costo del que se previó: en concreto la investigación de

⁶ El Informe de Análisis Político correspondiente a la primera semana de enero de 1993 --"Los derechos humanos y la justicia posible"-- trata específicamente el tema, de modo que no se abundará aquí al respecto.

algunos casos de violaciones a los derechos humanos, reparación a víctimas, presos políticos, etc.;

- 5) Se superó el riesgo de involución y se neutralizó el riesgo de "argentinización", especialmente del Ejército;
- 6) Se ha desvanecido el liderazgo político del general Pinochet;
- 7) Se ha racionalizado, a través de su incorporación rutinaria a la agenda del debate parlamentario, el tratamiento de temas sensibles para las FF.AA., especialmente presupuesto de defensa y asuntos de inteligencia;
- 8) Como efecto del punto anterior, puede decirse que ha habido una cierta valoración por parte de las FF.AA. del trabajo parlamentario propio de la democracia.

Ahora bien, a este conjunto de logros corresponden algunas insuficiencias necesarias de superar para concluir la transición en relación con las FF.AA. y pasar a la implementación de medidas conducentes al logro de las metas de consolidación y que tienen que ver con el desarrollo de la política de defensa propiamente tal. Las principales de estas insuficiencias son:

- 1) Hay que fortalecer institucionalmente al Ministerio de Defensa dentro de lo que se ha llamado la "orgánica de la defensa nacional";
- 2) Se debe profundizar la subordinación de las FF.AA. al poder civil, lo cual requiere avanzar en reformas institucionales. Pese a que estaba prevista, la pérdida de la reforma constitucional sobre inamovilidad de los Comandantes en Jefe es un punto negativo importante;
- 3) Aunque el balance en materia de justicia y derechos humanos arroje, finalmente, resultados más satisfactorios de lo que en un principio pudo creerse posible, lo cierto es que no parece factible que puedan profundizarse mucho más los objetivos de reconciliación. Se consiguió exhibir ante el país una "versión democrática" de la historia del autoritarismo respecto de las violaciones a los derechos humanos, pero no se ha eliminado la "versión autoritaria"; por el contrario, probablemente ésta subsistirá largo tiempo. Sin embargo, ello no debe ser óbice para que se perfeccione y profundice en una política de defensa global;
- 4) La constatación de que en determinadas materias --por ejemplo, LOC de las FF.AA.-- aún hay un comportamiento de bloque por parte de los comandantes en Jefe debe conducir a un planteamiento doctrinario nítido por parte del Gobierno en tales materias, pero en ningún caso a una política que intente dar

un tratamiento distinto a cada rama de las FF.AA..

Abocarse al logro de metas de consolidación --es decir, de objetivos de mediano y largo plazo con implicancias institucionales-- supone atender al menos tres desafíos:

- * el perfeccionamiento de la política de defensa,
- * la adaptación de la política de seguridad a nuevos desafíos, y
- * la delimitación de la justicia militar.

Es probable que en el logro de las metas de consolidación haya que enfrentar a un actor militar que ha buscado --posiblemente por una mezcla de factores en la que no está ausente el temor a lo que en algún informe anterior se ha denominado la "reacción civilista"-- reforzar sus rasgos corporativos en relación con dominios claves, como son el presupuesto de la defensa, los vínculos con los órganos del poder del Estado (léase, especialmente, Ejecutivo y Legislativo) y las tareas de modernización.

Finalmente, cabe hacer dos alcances respecto del comportamiento de un actor corporativo como las FF.AA.:

* Primero, en su empeño por preservar sus prerrogativas en los dominios señalados, las FF.AA. tienen capacidad para convocar en su apoyo a otros actores; concretamente, los partidos políticos de derecha, el empresariado, sectores del Poder Judicial, etc.

* Segundo, la tendencia a una actitud crecientemente corporativa puede verse reforzada por la tendencia de un actor de esta naturaleza a llenar por sí mismo los vacíos que presente la política militar de cualquier gobierno democrático. En otras palabras, las insuficiencias de la política que formulen e implementen los poderes estatales democráticos en materia de defensa incentivan en las FF.AA. la generación de doctrina en relación con los temas donde existan insuficiencias.

II. PROYECCIONES PARA 1993

El último año de la gestión del Gobierno de la Concertación presenta ciertas características especiales en lo que respecta a la interacción Ejecutivo-Fuerzas Armadas y, en particular, en relación con la interrogante acerca de si es o no posible, en ese cuadro, introducir el punto de inflexión necesario para pasar de tareas propias de la transición a objetivos de consolidación en materia de Defensa.

Como se ha dicho en la primera parte de este informe, los logros del Gobierno en su política hacia las Fuerzas Armadas son muy

importantes en cuanto a consagrar en los hechos la subordinación de ellas a las autoridades políticas y, en especial, al Presidente de la República. Sin embargo, los logros en la definición de un nuevo estatuto institucional de las Fuerzas Armadas se encuentran aún pendientes.

2.1. Instancias o momentos de eventual conflicto en 1993

Diversos acontecimientos que este año pueden tener considerable impacto en la política del Gobierno hacia las instituciones castrenses serán obstáculo para avanzar en una definición de aquel estatuto institucional. Dichos eventos son, al menos, los siguientes:

*** será un año electoral con altas probabilidades de que los temas de la reinstitucionalización de las FF.AA estén presentes entre los tópicos centrales de la campaña.**

No puede descartarse que el reciente rechazo en el Congreso Nacional de las reformas relativas a la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y del Director General de Carabineros, y aquella relativa a la integración y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, sean esgrimidos por los partidos y candidatos concertacionistas en contra de la derecha y que ellos pongan de relieve, durante este año, la temática de la autonomía militar.

*** en un menor grado de importancia, pero vinculado a la lucha electoral, se han percibido ciertas señales, aún no confirmadas, de un probable involucramiento de personeros oficiosos del Ejército, como el coronel Labbé, e incluso de familiares del general Pinochet, en la lucha político-electoral de este año.**

Ello no debería ser un factor de perturbación de las relaciones del Gobierno con las FF.AA y con el Ejército, excepto en la medida en que se verifique que corresponde a una forma de intervención política de sectores militares, a través de opiniones que dicen "representar" el sentir de la oficialidad.

La suma de los dos factores anteriores induce a pensar que durante 1993 se pueden volver a ventilar en la opinión pública, un conjunto de materias propias de la transición, como es la visión del pasado reciente, sin que el Gobierno tenga la capacidad orientadora de llevar el debate hacia los temas de la consolidación del proceso político.

*** será un año de progresivo y natural desperfilamiento del mando gubernamental en materias políticas.**

La iniciativa tenderá a radicarse en los partidos y en los comandos electorales, agudizándose esta tendencia con el transcurso del año. Este aserto no quiere decir que el Gobierno no deba jugar un papel gravitante en la conducción política durante 1993, sobre todo en

aquellas materias que apuntan a tener una visión nacional.

Sería peligroso que el Gobierno asumiera como norma una actitud de pasividad en el problema de la reinstitucionalización de las FF.AA. durante 1993, en espera de que el próximo equipo gubernamental defina sus metas. Debe tomarse en cuenta que las diversas instituciones están desplegando desde hace algunos años planes de desarrollo y de modernización con determinados grados de autonomía, por lo cual el Gobierno debe continuar a cargo de la política de defensa en este año.

*** será un año culminante en diversas investigaciones y procesos judiciales relativos a violaciones de derechos humanos en el régimen pasado.**

Ello podría repercutir en conductas que tenderán a desviar a las instituciones armadas de sus objetivos de inserción profesional en el nuevo cuadro político. Si bien ello puede no manifestarse en actitudes que rompan el Estado de Derecho, al menos se reabrirá el debate acerca de las versiones contrapuestas respecto de la historia reciente del país.

*** será un año intenso en materias de definiciones acerca de la doctrina institucional relativa a los ascensos, retiros y destinaciones, a propósito del debate de la reforma a la Leyes Orgánicas Constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.**

En este punto, la respuesta del Ejecutivo a las intervenciones de los Comandantes en Jefe de las ramas y del General Director de Carabineros en el Congreso se constituirá en una ocasión crucial para la exposición de una doctrina democrática al respecto, al tiempo que posibilite la obtención de un acuerdo parlamentario que pueda reforzar la autoridad del Presidente y transformarse en un éxito político de la fase de transición.

*** como todos los años, deberá atenderse con especial preparación y agudeza al desarrollo del programa del Mes del Ejército, el cual, por transcurrir durante el período electoral, puede tener características especiales.**

Para el Gobierno puede ser la última ocasión para inaugurar una nueva fase de la relación civil-militar, poniendo el acento en los temas que componen una política de Defensa y sentando las bases para que el próximo equipo gubernamental entre de lleno a una etapa de consolidación de las relaciones entre las FF.AA y las autoridades políticas del Estado.

*** será un año clave en la determinación del nuevo mando institucional, sobre todo en el Ejército.**

El proceso de calificaciones de este año seguirá la tendencia con que en años anteriores el Ejército ha venido reacondicionando su

cuadro superior, culminando en una configuración del nuevo estado mayor del Ejército que deberá relacionarse con las autoridades del próximo período.

Conviene tener presente este proceso para respaldar las orientaciones de mayor profesionalización que parecen estar presentes entre el cuadro superior emergente.

* por último, en materia presupuestaria lo más relevante de este año parece ser el término del programa gradual de retiro del personal de la ex CNI adscrito al DINE.

Con ello se dará cumplimiento a uno de los objetivos del Gobierno, lo que elimina del debate uno de los temas conflictivos en la tramitación del presupuesto de defensa.

2.2. Posibles cursos de acción

Se ha afirmado en este informe la conveniencia de distinguir entre las tareas propias de la transición y aquéllas que emergen como necesarias para afianzar y consolidar la institucionalidad democrática en lo que respecta a la situación de las FF.AA. Adicionalmente, este diagnóstico sostiene que se ha tenido éxito en la política que el Ejecutivo ha impulsado en las tareas de la transición, con excepción del objetivo de modificar el estatuto jurídico constitucional de las FF.AA., que sigue respondiendo a criterios no democráticos. Por último, se sostiene que, por la preeminencia que tenían los objetivos de la transición, se ha avanzado más tímidamente en el perfeccionamiento de la política global de defensa.

Si se comparte el diagnóstico anterior, entonces la pregunta básica que cabe hacerse es ésta: ¿resulta posible y conveniente iniciar ahora, en 1993, acciones claramente orientadas a este segundo tipo de objetivos? ¿No será, por el contrario, preferible que este gobierno se concentre en los temas pendientes, algunos de los cuales no dejan de ser tremendamente importantes, y deje para el próximo Gobierno de la Concertación el desarrollo de los objetivos de consolidación de la democracia en el plano militar?

Una poderosa razón para concentrarse en los temas pendientes de los tres procesos de tránsito de las FF.AA. mencionados arriba es la enorme significación de ellos.

Tener éxito en la modificación de la LOC de las Fuerzas Armadas y Carabineros sería un legado institucional importantísimo para el próximo Presidente. Asimismo, atravesar sin grandes trastornos el período de "turbulencias" que se puede derivar de los procesos judiciales abiertos por violaciones a los derechos humanos posibilita que el país inaugure una nueva etapa a partir de 1994.

En fin, no es aventurado argumentar que podrían tener poca credibilidad de parte de los interlocutores militares iniciativas del

Gobierno orientadas a lo estratégico, cuando los énfasis de todo el período han sido marcadamente políticos.

Por último, no puede dejar de reconocerse la insuficiencia de nuestras propuestas en orden a participar, en este momento, en un debate sustantivo acerca del papel de las Fuerzas Armadas, del tamaño y disposición de las mismas, de la orientación del desarrollo técnico y logístico de ellas, de la doctrina militar del país ante el nuevo cuadro internacional, etc..

Lo anterior puede estar cerca o lejos de la realidad, pero lo que parece evidente es que, tarde o temprano, este desafío deberá ser abordado por las autoridades políticas del país y que la completa normalización de las instituciones castrenses vendrá sólo cuando exista una **doctrina de Estado** en materia de defensa. Lo que aquí se ha llamado una política global de defensa.

En función de esa necesidad sustantiva de éste y del próximo gobiernos, y en atención, desde luego, al avance de la política de reinstitucionalización practicada hasta ahora, se sugiere estudiar un conjunto realista y acotado de iniciativas que permitan iniciar una nueva fase en el diálogo entre el Gobierno, la civilidad y las instituciones armadas.

Dichas iniciativas pueden desplegarse durante 1993, a pesar del calendario intenso de acontecimientos político-contingentes relativos a la relación civil-militar previstos para este año y, precisamente, con la intención de que el Gobierno marque un énfasis diferenciador entre aquéllos y los asuntos de Estado. Sería una señal altamente poderosa para las instituciones castrenses el que, mientras se desarrolla una campaña electoral y el país se sumerge en un proceso eleccionario, el Ejecutivo concentre su atención en temas de proyección estratégica.

Las ocasiones y modalidades de estas iniciativas no deben tender a recargar la agenda del Gobierno y de las Fuerzas Armadas, sino que **se debe aprovechar la agenda ya existente** con el fin de introducir estos nuevos énfasis. En particular, existen tres oportunidades propicias para ello:

- a) La respuesta que el Presidente de la República debe dar a las intervenciones de los Comandantes en Jefe de las ramas militares y del General Director de Carabineros en la Comisión de Defensa de la Cámara;
- b) El Mensaje a la Nación del 21 de mayo; y
- c) El Mes del Ejército, que se desarrolla entre el 20 de agosto y el 19 de septiembre de cada año.

A) Doctrina del Gobierno en materia de institucionalidad de las FF.AA. y prerrogativas del Presidente de la República.

La primera ocasión para señalar la posición del Gobierno en estas materias centrales de la institucionalidad de las FF.AA. es el debate acerca de las reformas a la LOC de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. En las exposiciones de algunos comandantes en Jefe apreciaciones con las que el Gobierno puede coincidir y, por tanto, reconocer y algunos puntos de contradicción que deben ser rebatidos. La actual posición del Gobierno respecto de dicha iniciativa de reforma permite construir una respuesta que supere la dicotomía que se ha querido plantear entre las necesarias atribuciones presidenciales en un Estado de Derecho democrático y la carrera militar.

El debate a este respecto debe cerrarse con una última palabra del Gobierno y, luego, el Parlamento deberá pronunciarse al respecto. Es de la mayor importancia para el Gobierno alcanzar éxito en esta materia, primero, para contrarrestar la derrota en la reforma constitucional en enero pasado. Pero, también, para elaborar una doctrina sobre el tema que tenga en cuenta los desarrollos históricos posteriores a 1973 y para configurar una iniciativa que concite consenso con la derecha y las propias FF.AA.. Conviene, por lo tanto, evaluar cuánta flexibilidad es posible presentar en relación a la propuesta inicial del Ejecutivo sobre la LOC de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Este tema corresponde típicamente a una iniciativa destinada a intentar concluir la transición en lo que respecta a las prerrogativas del Presidente respecto de la oficialidad militar, quedando sólo pendiente en este tema el de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe.

B) Doctrina del Gobierno respecto de las tareas de la modernización y racionalización de las FF.AA.

La segunda ocasión propicia durante 1993 para abrir un debate interesante con las Fuerzas Armadas acerca de su papel y de sus tareas futuras es el Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno. A diferencia de la ocasión anterior, que se concentrará en el tema de la institucionalidad, y sin perjuicio de reiterar sintéticamente los argumentos gubernamentales, sugerimos que el Mensaje desarrolle del modo más completo posible un capítulo destinado a las FF.AA., donde se deje constancia de la concepción que el Gobierno tiene acerca de su función en el mundo contemporáneo y frente a los desafíos actuales.

En particular, sugerimos que se recojan, sin que sea necesario emitir juicios al respecto, algunas de las inquietudes institucionales planteadas en el último tiempo por sectores castrenses (p.e. la tesis del "mar presencial" desarrollada por la Armada, el desarrollo aeroespacial propuesto por la FACH y el plan de modernización del Ejército propuesto por éste en Septiembre del año pasado).

C) **Doctrina del Gobierno respecto del nuevo orden internacional y la apreciación de la situación de Chile en ese orden.**

Si bien el Mes del Ejército está concebido por éste como una ocasión de despliegue de iniciativas autónomas que buscan causar impacto en la civilidad y en las autoridades del Estado --y nada aconseja disputarle a dicha institución la conducción de dicha celebración--, puede propiciarse desde diversas instancias gubernamentales y desde el Congreso la idea de co-patrocinar, en el marco de dicha actividad institucional, un seminario de debate acerca de la realidad internacional actual y de la inserción política, económica y cultural de Chile en ella, con el propósito de acercar las apreciaciones que a ese respecto manejan los mundos gubernamental, parlamentario, académico, político y militar.

El efecto de dicha iniciativa tendería a desdramatizar el propio Mes del Ejército, evitaría insistir en la reiteración formal de actos de protocolo y generaría una agenda temática interesante para el Gobierno y para las propias Fuerzas Armadas.