

PROPOSICIONES PROGRAMATICAS PARA LA DEFENSA NACIONAL EVALUACION Y PERSPECTIVAS*

Pocos momentos de la historia nacional han presentado tantas oportunidades como el actual para imaginar a Chile como país de futuro.

Este período excepcional se ha gestado gracias a los cambios nacionales e internacionales en curso. Estos ofrecen nuevas posibilidades para integrar coherentemente el conjunto de las capacidades nacionales. Tal coordinación superior permitiría proyectarlas, doméstica y globalmente, hacia el siglo XXI, a condición de alcanzar visiones compartidas en diversos campos incluyendo la defensa nacional.

El tema de la defensa nacional y de las relaciones con las FF.AA. ha sido controvertido. En 1993 la percepción de la opinión pública era que a futuro no habría cambios sustanciales en las relaciones civiles-militares para lo que restaba del período de gobierno de la Concertación, ni en el próximoⁱ. No obstante lo anterior, esta temática podría transformarse en un espacio de creación de consensos de mediar una aproximación adecuada. Para ello es necesario una reflexión programática que permita orientar la definición de políticas específicas durante el mandato venideroⁱⁱ. El cambio producido en la clase política sobre temas de defensa, junto a las recientes transformaciones internacionales están creando nuevas condiciones para formular una política de defensa de Estado.

Así, el propósito de este documento es analizar las propuestas actualmente existentes para el sectorⁱⁱⁱ, evaluando sus capacidades para ampliar los consensos nacionales creando políticas de Estado, no ideológicas y supra-partidarias. En la primera parte se analizarán las perspectivas de la defensa nacional. En la segunda, los programas de gobierno de la Concertación para el período 1990-1994 y 1994-2002. La

tercera se referirá a las propuestas programáticas de la centro-derecha. En la cuarta parte, se abordarán algunas consideraciones sobre distintas propuestas programáticas que han surgido en el último tiempo. En la quinta parte, se señalarán las bases para una política de defensa suprapartidaria. Finalmente, se analizará el marco institucional para desarrollar estas propuestas.

I. Perspectivas de la defensa nacional

El efecto simultáneo y combinado del fin de la guerra fría, las transformaciones introducidas por la globalización económica y la extensión planetaria de las economías de mercado y de los sistemas políticos democráticos, así como la profundización de nuestro propio proceso de democratización política, han generado nuevas condiciones sistémicas. Ellas demandan una actualización de los principales elementos aptos para lograr una política de defensa de largo plazo, eficiente para la proyección de Chile en las próximas décadas.

Ello es necesario porque el medio internacional en el que nos desenvolvemos presenta una variedad creciente de desafíos que aumentan a un mayor ritmo que las capacidades del país. Enfrentamos así la necesidad de maximizar las capacidades, recursos y eficiencia de nuestras instituciones.

Para que esta integración y proyección de las capacidades nacionales sea eficaz, estas deben insertarse al interior de lo que la ciencia política ha llamado una "gran estrategia". Esto es "la combinación de todos los elementos, militares y no militares, requeridos para la preservación y engrandecimiento de los intereses nacionales de largo plazo".^{iv} En ella deberían armonizarse las diversas políticas que posibiliten el desarrollo con equidad y permitan jugar a Chile un papel destacado en la región y en el mundo.

* Este documento fue preparado por Augusto Varas, Francisco Rojas y Claudio Fuentes.

Este ampliado rol del país posibilitaría establecer nuevas alianzas y coaliciones, así como acceder a recursos hoy no disponibles para nuestro desarrollo. Todo al final redundaría en una mayor estabilidad interna y regional.

El esfuerzo al que nos referimos es de tal magnitud que demanda la concurrencia de todos nuestros recursos. Sólo de esta manera podremos satisfacer los intereses nacionales de la mejor y más conveniente forma para el conjunto del país.

1. Defensa nacional

En estas circunstancias la defensa nacional adquiere una renovada importancia, en la medida que no es posible concebirla sólo como un seguro de protección frente a potenciales amenazas a la integridad y soberanía nacional. En las nuevas condiciones, ella debe ser parte de un conjunto coordinado de los escasos recursos económicos, políticos y culturales disponibles. Hoy más que nunca la defensa nacional debe ser un elemento integrante de la proyección doméstica e internacional del país, en la que ésta tiene un papel de importancia al interior de un gran esfuerzo multidimensional.

Así, junto al dispositivo propiamente militar estructurado en torno a las FF.AA., otros recursos de poder no militar deben articularse armónicamente en un todo coordinado y altamente eficiente. El logro de este nuevo marco involucra a las instituciones armadas y a algunos sectores no militares del Estado, ambos vinculados a través de formas adecuadas con la sociedad civil.

Este modelo, al cual deberíamos acercarnos lo más posible en un lapso razonable de tiempo, precisa desarrollarse a partir de un sereno y objetivo reconocimiento de los principales avances y limitaciones que enfrenta la política de defensa nacional, así como de los nuevos objetivos que se le presentan en la próxima década.

2. Esfuerzo suprapartidario

Esta visión del problema nos indica que la naturaleza y magnitud de esta empresa no resiste ser unilateralmente contenida en parámetros civiles, militares, partidarios, ideológicos o corporativos. Exige una consistencia y permanencia que sólo puede ser lograda a partir de un reconocimiento de su carácter supra-partidario de largo plazo.

Entendemos lo difícil que es desarrollar esta perspectiva en un medio aun incomunicado por traumas políticos y sociales ocurridos durante más de dos décadas. En esta compleja transición, para los actores involucrados no ha sido ni es fácil establecer una distinción entre aquellos aspectos políticos de la relación civil-militar y los propios de la defensa nacional. No obstante, de no ser capaces de establecer una necesaria distinción, no podremos aprovechar las posibilidades que nos presenta el período excepcional que vivimos. Perdidas las posibilidades y cerradas las ventanas de oportunidad, estaremos condenados a repetir una historia con resultados subóptimos para todos los actores nacionales.

Indudablemente, entre los aspectos políticos y profesionales que dicen relación con las FF.AA. existen ciertas áreas de interacción o comunalidad, como son aquellos temas constitucionales, políticos y doctrinarios relativos a las instituciones armadas. Sin embargo, en el marco de una gran estrategia de desarrollo, ellos no deberían ser percibidos como una amenaza para determinados sectores civiles y/o militares, sino como posibilitadores de una mejor integración en la cual el rol del Ejecutivo en la formulación e implementación de políticas es indelegable e insustituible.

3. Defensa y Estado

La estructura altamente centralizada de nuestro sistema político presidencial hace muy complicada la coordinación de políticas en una perspectiva trans-sectorial. Pese a ello, el Estado contemporáneo, post-moderno dirían algunos, se caracteriza por una alta coordinación superior y una gestión más descentralizada de los asuntos públicos, en

Proposiciones Programáticas...

el cual se observa una suerte de solidaridad orgánica entre sus partes constitutivas, bajo la dirección y liderazgo de las autoridades políticas. Así, la coherencia estatal será posible, básicamente, por la especificación delimitada de funciones y roles. En el caso de las FF.AA., estas se deben estructurar en torno al centro de gravedad de las tareas castrenses, la profesión militar y a la negación de una difusividad funcional en el marco de una eficiente división del trabajo estatal. La cooperación entre sus partes integrantes, así como la especificidad de funciones de cada una de ellas, son las condiciones para una gestión moderna de los asuntos públicos.

En este marco es posible afirmar que la existencia de instituciones armadas fuertes, con roles específicos, que cooperan con otras partes del Estado y se relacionan dinámicamente con la sociedad civil, coordinadas por el Ejecutivo en un marco constitucional democrático, no conspira necesariamente contra la existencia de un poder civil fuertemente asentado. De esta manera es posible lograr nuevas interacciones estables y descentralizadas entre FF.AA., Estado y sociedad. Por ejemplo, hemos insistido en que en el contexto de las nuevas oportunidades abiertas a la proyección nacional e internacional del país, la modernización de las FF.AA. difícilmente podría realizarse sin una modernización concomitante del conjunto del Estado. A su vez, esta última necesariamente afectará las políticas castrenses en tiempos de paz.

Aun cuando las FF.AA. colaboran en el desarrollo nacional y proyección internacional desde su perspectiva institucional, un mayor desplazamiento del centro de gravedad de su acción, producto de una ilimitada extensión de roles en áreas no militares, conspira contra su propia eficiencia profesional y despierta aprehensiones de intervención política. Por estas razones, el definir un haz de interacciones estables del conjunto de las FF.AA. con el resto del Estado que mantenga las condiciones de una acción centrada en la defensa y que no politice a sus instituciones, es una tarea pendiente que tanto el Ejecutivo como el Congreso prontamente deberían asumir. Por ello, es pertinente establecer con mucha claridad cuáles son las áreas y formas profesionales permanentes de

colaboración no política de las instituciones armadas con el resto del Estado y la sociedad, en la perspectiva de su propia modernización y desarrollo nacional.

4. Elementos para una política

Para avanzar en esta perspectiva se requieren analizar los logros y limitaciones de la política de defensa en el período 1990-1993 e identificar los elementos que permitirían desarrollarla con carácter de Estado, coherente, supra-partidaria, civil-militar y de largo plazo, que supere los obstáculos anteriores y avance en las siguientes materias: desarrollo de un sistema presupuestario para la defensa más allá del anual existente; una política de recursos humanos que permita una mejor interacción entre civiles y militares, tanto al interior de las FF.AA. como del Estado; una atractiva y renovada política de servicio militar; formulación de una política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las FF.AA.; mayor coordinación de las industrias de bienes de uso militar; mayor interoperatividad de las ramas castrenses en sus distintos niveles y teatros de operaciones; desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) como instancia de planificación estratégica o de largo plazo; coordinación estable de las políticas de defensa y exterior; en la dinamización de actividades en materias antárticas, limítrofes, aeroespacial y marítima; así como en la definición de un marco orgánico de políticas en instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales de paz.

Este conjunto de políticas pueden iniciarse, formularse y desarrollarse a través de diversos mecanismos institucionales al interior del Estado, tales como consejos y comités asesores nacionales, agencias estatales, y grupos de trabajo y comisiones permanentes.

La descentralización de la gestión tiene como contrapartida la necesidad de una gran coherencia de políticas. Por ello es necesario resaltar la importancia que tiene al respecto la revisión organizacional del ministerio de defensa, que debe tener un rol de liderazgo en estas materias, así como el rol y funciones del EMDN y de un conjunto de formas de organización e interacción castrense y civil-militar que

actualmente coexisten formalmente. Ello permitiría interacciones civil-militares permanentes a todo nivel.

5. Fuerzas armadas y desarrollo

La perspectiva que aquí esbozamos tiene como supuesto básico el que cualquier forma de interacción y aporte de las FF.AA. al conjunto del Estado y sociedad civil debería realizarse en función de fortalecer la defensa nacional sin desplazar a las FF.AA. de su centro de gravedad profesional.

Las perspectivas que afirman que dado que en la actualidad los intereses nacionales no se perciben efectiva o potencialmente amenazados, tienden a concluir que la función castrense en la defensa es onerosa. Ya que esta no tendría prioridad en el mundo de la post-guerra fría, dichas perspectivas indican que sería preciso reducir el gasto y reorientar las funciones castrenses y sus recursos hacia áreas civiles. Por ello, el debate sobre gasto militar se ha dado en un marco suma-cero, más que desde la perspectiva de los posibles papeles positivos de la función propiamente castrense de las FF.AA. para el desarrollo nacional. Igualmente se ha dado desde una perspectiva de recursos, más que de funciones y misiones. Un cambio de perspectiva, que ponga el eje de discusión en torno al rol de la defensa en la proyección del país, podría oxigenar el debate y, quizás, lograr optimizaciones institucionales y de recursos.

Con todo y más allá de los problemas políticos que presenta, el enfoque suma-cero es inconducente. Primero, porque la reducción de las capacidades militares del país tienen un límite objetivo y político natural. Y, segundo, porque en un marco así concebido cualquier otra tarea no militar debe tener, de acuerdo a normas constitucionales (LOC, Art. 94º), un aporte especial que la solvente, lo cual incrementaría el gasto fiscal, erosionaría la iniciativa privada y las instituciones civiles del Estado y desprofesionalizaría las FF.AA. Así, esta aparente resolución del problema de la defensa vía su negación, termina siendo más onerosa económica y políticamente para el país.

Por todas estas razones se requiere de un marco para generar políticas aptas para establecer una

relación de suma positiva entre las tareas profesionales de las FF.AA. en la defensa y la gran estrategia nacional.

Chile está en desarrollo y democracia. Para reproducir estas favorables condiciones y expandirlas es necesario construir un proyecto de país para el siglo que viene. De no realizar esta planificación estratégica difícilmente podremos mantener los logros alcanzados.

En el área de la defensa, en la medida que se aprovechen creativamente las oportunidades se podrá aportar a este proyecto, promoviendo el necesario reencuentro nacional.

II. Los programas de gobierno de la Concertación

En esta parte se analizarán las propuestas programáticas de la Concertación para los períodos 1990-1994 y 1994-2002.

1. Período 1990-1994

El programa de la Concertación en materia de defensa, elaborado en 1989, estuvo referido a cinco temas centrales: política de defensa e intereses nacionales; capacidad disuasiva; modernización y política de defensa; política exterior y la defensa nacional; y, finalmente, relaciones entre civiles y militares.

a. Objetivos de la política de defensa e intereses nacionales

Sostenía el texto que el objetivo central de la política de defensa era "**el resguardo de la soberanía e integridad territoriales del país**".

Su formulación debía tener la plena colaboración de las fuerzas armadas, responsables de su implementación y desarrollo, y de las autoridades políticas, que definirían los objetivos políticos y evaluarían su rendimiento.

Su propósito era establecer una **relación óptima** entre intereses y objetivos nacionales, y las

Proposiciones Programáticas...

políticas que orientarían y regularían las actividades de las instituciones de la defensa. Como meta asociada se mencionaba ayudar a la **proyección nacional** en las áreas terrestres, marítimas y espaciales donde el país extendía su presencia.

b. La capacidad disuasiva

Se indicaba que la capacidad militar de Chile se había orientado y debía hacerlo a desarrollar un poder bélico de **carácter disuasivo**. Este debía profundizar el uso de tecnologías apropiadas, y aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos humanos y materiales. Así, se indicaba que:

"El desarrollo de unas fuerzas armadas altamente eficientes sólo puede ser logrado absorbiendo y desarrollando nuevas tecnologías aptas para fortalecer el aparato disuasivo".

c. Modernización y política de defensa

Se sostenía que se requería un gran esfuerzo de permanente modernización, por lo que la defensa nacional requería de "claros criterios en materias de políticas de personal, operaciones, aprovisionamiento y gasto fiscal".

i. En cuanto a **personal** se sostenía que se producirían ajustes naturales a sus funciones, que implicaban "implementar una reducción racional y gradual del personal militar, respetando las necesarias diferencias en cuanto a las funciones operativas que se dan entre las diversas ramas de la defensa nacional". Esta situación permitiría reasignar recursos en beneficio de infraestructura, tecnología y sistemas de armamentos.

ii. Además señalaba que se debía asegurar e incrementar la capacidad operativa de las ramas a través del desarrollo de servicios conjuntos y, en general, "de una mayor **interoperatividad** de ellas en sus distintos niveles y teatros de operaciones".

iii. Mencionaba al EMDN como la instancia de planificación estratégica o de largo plazo.

iv. Planteaba que la capacidad disuasiva exigía "tener una política de **aprovisionamiento** nacional e internacional de armamento con visión inter-institucional de conjunto". Se instaba a una mayor coordinación de industrias militares que posibilitara economías de escala en investigación y desarrollo, producción dual de tecnología (civil-militar) y manufactura, usos y venta de productos.

v. Mencionaba que no parecía aconsejable en el corto plazo reducir el gasto militar, acotando que la modernización planteada permitiría que en el mediano y largo plazo el gasto militar se adecuara a las condiciones de una sociedad moderna.

d. La política exterior y defensa nacional

El programa enfatizaba en la necesidad de una mayor coordinación entre ambas políticas añadiendo que la política exterior chilena había incentivado la paz por lo que se promovería "una reducción responsable y multilateralmente equilibrada de los presupuestos militares regionales. Para profundizar esta política se requir(ía) una mayor interacción entre la defensa y la política exterior, proponiéndose su materialización a través de tres niveles: el Consejo de Seguridad Nacional como asesor del presidente; el Consejo de Política Exterior como órgano consultor permanente en la que participarían las fuerzas armadas entre otros; y, a través de políticas específicas como son:

i. La política antártica, aero-espacial, marítima y limítrofe,

ii. Las iniciativas globales y regionales de medidas de confianza mutua, limitación de armamento y desarme, y las

iii. Iniciativas de paz global y regional como las de integración, pacificación y regímenes específicos de cooperación para la defensa colectiva.

e. Relaciones entre civiles y militares

Finalmente, planteaba la necesidad de integrar las FF.AA. a la vida democrática a través de

distintos mecanismos como: el ejercicio de su derecho a voto y el desarrollo de su profesionalismo, sosteniendo que para que la integración fuera completa el Ejecutivo, el parlamento y la civilidad debían involucrarse en la formulación de la política de defensa.

Junto a ello estaba la necesidad de integrar a las FF.AA., además en órganos como el Consejo de Seguridad Nacional y de Política exterior, a instancias "consultivas del ejecutivo en las áreas de desarrollo económico y social vinculadas a su quehacer profesional".

Un área favorable para realizarlo era el campo del conocimiento mediante programas entre FF.AA., universidades y centros especializados para enfrentar temas de interés mutuo y de utilidad para la defensa nacional.

2. Período 1994-2002

La propuesta programática de la Concertación para el período 1994-2002, asumió el que la política de defensa debía ser suprapartidaria y explícita, por lo cual sólo se formularon sus supuestos centrales. Así, se señaló que ella "es una política de Estado que fija los objetivos de la defensa y determina los medios que son factibles de utilizar para alcanzarlos plenamente". Añade que se concibe como un asunto de Estado, apto para traducir "un gran consenso y, por tanto, como una política nacional, no partidaria, que goce del mayor respaldo y legitimidad en el país".

Indicó, además, que su marco general debía ser la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder político civil legítimo y el estricto respeto al carácter que ellas tienen de cuerpos armados esencialmente obedientes y no deliberantes.

Especificó que en la formulación de esta "deben converger la evaluación político-estratégica de las autoridades civiles con la apreciación político-estratégica de la función militar". Se advirtió que "la política de defensa debe ser explícita, armónica y, en su ejecución, coherente con todos los ámbitos de la acción del Estado".

El programa advierte que por no tener Chile ni ambiciones patrimoniales o territoriales y por desear y promover la paz, en el campo militar se "aspira a contar con fuerzas suficientes para garantizar efectivamente la disuasión frente a posibles agresiones, y promueve el diálogo y medidas de confianza mutua entre los Estados".

Finalmente señaló que las FF.AA. son "un componente esencial y permanente del poder nacional y, como tal, deben contar con los instrumentos adecuados que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas propias en el Estado. Junto con asegurar una efectiva dirección político estratégica, la política militar debe velar permanentemente por la modernización y desarrollo profesional de los institutos armados".

III. Propuestas programáticas de la centro-derecha

El programa de gobierno de Hernán Büchi exponía cuatro tareas para avanzar en paz: más democracia; progreso para todos; educación para la libertad y cultura de la libertad; y, proyección internacional. En esta última tarea se incluyó específicamente la defensa nacional junto a temas como principios de política exterior, integración latinoamericana, países vecinos, EE.UU. y Europa occidental, cuenca del pacífico, relaciones multilaterales, política marítima y antártica, servicio exterior.

Puntualizaba que la política exterior debería tomar en cuenta "los notables cambios experimentados por el escenario internacional en la última década" que incluía desideologización de las RR.II., menor tensión entre superpotencias, dispersión del poder hacia un esquema multipolar, aumento en el comercio mundial y la emergencia de formas de proteccionismo.

La política exterior, añadió, debía ser pragmática y desideologizada, imaginativa, coherente y estable, compatibilizando los intereses del país con los de la región (América Latina y países limítrofes) y el mundo ("orden económico internacional, promoción de las iniciativas de paz, combate al narcotráfico, preocupación por los derechos de las personas").

Proposiciones Programáticas...

Respecto de la integración regional mencionaba la tendencia mundial a la conformación de bloques estaba incrementando la importancia de nuestras relaciones con América Latina: "Chile participará activamente en todas las instancias de decisiones comunes cuidando que ellas no entraben sus vínculos con el resto del mundo" y se incorporaría en los esfuerzos regionales de superar problemas como el terrorismo, droga y el proteccionismo, "impulsaremos la limitación de armamentos y lucharemos por evitar la proliferación de armas nucleares".

Con los países vecinos se propiciaría una mayor integración económica y física con Argentina y se fortalecerían los lazos con Perú y Bolivia. Con EE.UU. y Europa se destaca que se debería tener una relación basada en respeto mutuo e igualdad soberana.

Se indicaba que se reforzarían los vínculos con la cuenca del pacífico y a nivel multilateral se propiciaría una activa participación en la defensa de la paz mundial y en los organismos internacionales en materias económicas, comerciales, financieras y de cooperación técnica, fortaleciendo la libertad de comercio.

Se mantendría una actitud vigilante para evitar la depredación de recursos marítimos y se defendería la soberanía de Chile sobre territorio antártico.

En materia de defensa nacional contenía una introducción y tres aspectos específicos: fondos para la defensa; adquisiciones militares; y preparación profesional.

La política de defensa se orientaría a "asegurar la soberanía del país, su integridad territorial y la paz externa e interna. Chile carece de todo afán expansionista y, por lo tanto, le basta con mantener una capacidad disuasiva suficiente para inhibir una eventual agresión y para rechazarla, si ella se produce. A las FF.AA. les corresponde un papel principal en el diseño de la estrategia de defensa; por eso es necesario lograr un amplio consenso al respecto y que ella se coordine con la política exterior".

También consideraba indispensable una óptima coordinación entre las ramas de la defensa que permitiera estrategias comunes y un cabal aprovechamiento de los recursos.

En cuanto éstos se señalaba que la tarea de defensa es continua y las FF.AA. deberían contar con los medios humanos y material necesarios.

Respecto a la política de adquisiciones planteaba conciliar criterios económicos, técnicos y políticos a fin de convertirse en fuente de desarrollo tecnológico, diversificando proveedores externos y evitando los desestímulos al crecimiento de la industria nacional. Las exportaciones de armamentos deberían adecuarse a los requerimientos de nuestra política exterior.

Finalmente se estimaba que la capacitación de las FF.AA. debería ser la óptima por lo que se estimularía la celebración de convenios de intercambio con universidades y otros establecimientos educacionales.

Por su parte en el documento programático de la candidatura de Arturo Alessandri (1993) indicó que la política de defensa debía estar al servicio de los intereses permanentes del país constituyéndose en política de Estado, no ideológica ni partidista y cimentada en un gran consenso fundamentado en el rol que la Constitución les asigna a las FF.AA.

En cuanto a recursos, se consideró que el necesario acuerdo sobre materias de interés nacional haría más expedito el estudio y discusión de los presupuestos anuales del área de defensa y el cumplimiento de las responsabilidades fiscalizadoras del Congreso Nacional.

En cuanto a equipamiento, Alessandri postulaba incentivar la industria militar nacional con el fin de lograr una mínima suficiencia en los rubros fundamentales.

Cabe señalar la alta coincidencia entre las propuestas de la Concertación y de la centro-derecha,

lo cual permite pensar en la posibilidad de desarrollar una aproximación supra-partidaria en estas materias.

IV. Consideraciones sobre las propuestas programáticas

Pese a los avances logrados a nivel programático, las recurrentes crisis en las relaciones entre el Ejecutivo y las FF.AA., así como las propuestas de algunas agrupaciones políticas sobre política de defensa, han evidenciado algunos supuestos que pueden ayudar a explicar los conflictos y la contradictoria formulación de algunos. Sólo a través de su análisis y superación será posible desarrollar una política de Estado coherente, supra-partidaria, civil-militar y de largo plazo que evite las limitaciones anteriores.

1. Propuestas en el área de la defensa. Los supuestos erróneos.

Los siguientes aparecen como los principales y discutibles supuestos que operan a la base de algunas propuestas programáticas y de ciertas políticas de hecho que se han dado en el pasado.

a. "Una transición política y económica exitosa resolverá los problemas en las relaciones con las FF.AA."

Este supuesto, muy en voga a fines de los ochenta, explica el gran vacío conceptual en el diseño de la transición. La no consideración del componente militar ha obstaculizado el desarrollo de un ámbito inter-ministerial y parlamentario apto para desarrollar una política de por sí compleja, multidimensional y sobre la cual aún no se tiene suficiente competencia.

Así se han invertido prioridades y énfasis, confundiendo lo que ha sido la actuación de las FF.AA. como actores políticos durante el régimen militar, con una política de defensa. La tendencia gubernamental se ha centrado fundamentalmente en aquellos temas constitucionales, políticos y doctrinarios relativos a las FF.AA., más que en su tarea profesional. Este sesgo permite entender cómo y por qué la inalterada, pero nunca plenamente aceptada,

norma constitucional transitoria sobre los comandantes en jefe, se convirtió en el origen de muchas de estas crisis.

Por estas razones no se percibió con nitidez la imperiosa necesidad de una política de defensa que permitiera la adaptación de la profesión militar, sus instituciones y miembros a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales nacionales e internacionales. Ante esta ausencia, y dada la urgencia de las respuestas, las FF.AA. tomaron la iniciativa: modernización del Ejército, mar presencial y océano-política, proyección aéreo-espacial, industria militar y otras ya analizadas.

A diferencia del pasado reciente, una adecuada respuesta a las tensiones civil-militares sólo puede darse a partir de una comprensiva y coherente política de defensa, único marco eficiente para la resolución definitiva de los conflictos.

b. "El fin de la guerra fría, los cambios internacionales y regionales eliminan las amenazas explícitas en contra del país"

Reforzándose con el supuesto anterior, la afirmación que la guerra fría ha terminado y que la región observa crisis militares menores en comparación con otros lugares, ha llevado a afirmar incorrectamente que América Latina es una zona de paz.

Aún cuando el fin de la guerra fría ha tenido efectos dramáticos para los presupuestos militares de los países de la OTAN y del ex-Pacto de Varsovia, no ha sucedido lo mismo en Latinoamérica. Dado que la región nunca estuvo determinantemente vinculada al esfuerzo de la guerra fría, salvo en forma tenue en el período 1952-1960, su fin no ha afectado en lo fundamental los intereses y políticas de defensa regionales y vecinales. Por su parte, la ausencia de amenazas explícitas no ha implicado la eliminación de tensiones y crisis. En el pasado reciente algunas soluciones diplomáticas requirieron del respaldo indirecto de la fuerza militar para superar determinadas situaciones. Tres cercanos ejemplos fueron los producidos entre Perú y Ecuador, Perú y Chile, y Argentina y Chile.

Proposiciones Programáticas...

Del mismo modo se sostiene que la integración económica y la cooperación comercial eliminarían las amenazas explícitas contra el país. Sin embargo, no se tiene en cuenta que la integración económica, que no es parte del diseño de la política exterior, no puede contar como marco para un manejo eficiente de las complejas interacciones de cooperación y conflicto del país, siendo esta realidad mucho más fluida que en otras latitudes.

Asimismo, la tendencia hacia la internacionalización y aumento del intercambio regional, que es evidente en nuestro país, no implica necesariamente una disminución en las tensiones vecinales. Es efectivo que la mayor cooperación genera una red tupida de intereses donde los distintos actores intentan evitar los conflictos. No obstante, simultáneamente surgen tensiones, precisamente en las materias donde se interactúa. Integración no significa desaparición de conflictos e incluso de amenazas, sino que una mayor complejidad en el tipo de relación que se produce. Por lo mismo, la posibilidad de generar nuevas y distintas formas de interacción donde los intereses de acción concertada tienen un mayor peso.

Además debe considerarse que en el caso chileno, si bien se ha incrementado el intercambio comercial e inversiones con la región, esto no se traduce en que el país presente una política integracionista. El gobierno del Presidente Aylwin enfatizó más bien en la liberalización de trabas económicas y cooperación en el ámbito comercial, pero no implicó una decisión de integración plena. Se han privilegiado los acuerdos bilaterales de tipo económico, buscando obtener ventajas comparativas respecto de los estados con los que se ha acordado.

El supuesto considera además que al observarse cambios internacionales y regionales, Chile debería unirse a la tendencia mundial de reducción del gasto militar. Esta aseveración no contempla que sólo algunas potencias han iniciado la reducción del gasto militar y que no se trata de una orientación generalizada en ese sentido y, aun más, algunos países del Tercer Mundo lo han mantenido y hasta incrementado.

Cualquier reducción de ese gasto implica necesariamente la consideración de factores externos e internos. En el primer caso, una de las dificultades para su reducción multilateral es que en América Latina y en otras regiones del mundo -dada la subsistencia de problemas limítrofes, reivindicaciones históricas o inestabilidades políticas, económicas o sociales-, no se han establecido mecanismos efectivos de control, verificación, limitación o reducción de armamentos. Las condiciones objetivas para cumplir con tal propósito deben buscarse.

Desde el punto de vista interno, una reducción del presupuesto militar implica, primero, evaluar las posibles amenazas; examinar cómo se está asignando el gasto militar; verificar qué aspectos sería posible reducir; cuáles deben mantenerse y qué modernizar con el fin de poseer un dispositivo disuasivo que sea creíble y efectivo. Lo anterior conlleva el estudio del sistema actual de asignación del gasto, comprobar sus deficiencias, proponer formas alternativas de asignación del mismo, para finalmente considerar posibles reducciones. Para ello se requiere del concurso de las FF.AA., sin las cuales sería imposible determinar necesidades, posibles modernizaciones y cambios en la estructura de asignación.

Desde otra perspectiva, el planteamiento de América Latina como zona de paz^v se basa además en la idea referida a que entre gobiernos democráticos, como ocurre en la región, se facilita el diálogo haciéndose más difícil un conflicto. Sin embargo, el axioma que las democracias no luchan entre sí no se aplica en el caso latinoamericano. Primero, porque la otra parte del mismo indica que las guerras son más violentas entre democracias y no-democracias (comunes en la región). Segundo, porque la estabilidad democrática no es eterna. Tercero, porque en la región las democracias sí se han enfrentado militarmente (Cordillera del Cóndor). Y, cuarto, porque a pesar de toda armonía, las democracias deben disuadir a otras democracias.

La realidad actual del área señala inestabilidades en gobiernos democráticos y un dudoso carácter

democrático en algunos. La existencia de regímenes militares no democráticos, o democracias sustentadas en el apoyo militar, advierte de una serie de situaciones que son difíciles de contextualizar y, por lo tanto, por su propia naturaleza generan inestabilidades regionales. El caso peruano, venezolano y guatemalteco son tres ejemplos de las dificultades que presenta la realidad latinoamericana.

Así, es necesario actualizar una apreciación estratégico-política desde una perspectiva que no niegue las realidades de conflicto, las articule con las de cooperación y busque prevenirlas.

c. "La función de las FF.AA. es evitar amenazas a la integridad territorial y soberanía nacional"

En la medida que a partir de los supuestos anteriores la defensa ha quedado conceptualmente limitada a su pura función protectora, y dado que se asegure la inexistencia de amenazas explícitas, el silogismo lleva a concluir en la inutilidad relativa de las FF.AA.

Pero, en la medida que las amenazas no pueden eliminarse puesto que dependen de los intereses de otros estados, la protección de la soberanía e integridad territoriales exige dimensionarlas, cualquiera que sea la realidad de las relaciones internacionales del país.

En este contexto es inevitable formular políticas para diversos escenarios donde esté presente el peor posible. El diseño para disuadir agresiones debe incluir una defensa suficiente y, al mismo tiempo, cierta capacidad preventiva. El énfasis defensivo de la disuasión ha ocultado el subordinado componente preventivo de la misma. Este elemento no ha sido suficientemente aceptado producto de una visión incompleta de la situación internacional y regional contemporánea.

En síntesis, más que evitar lo inevitable se trata de impedir a través de la disuasión -que integra elementos preventivos- que las amenazas a la soberanía e intereses nacionales se transformen en agresiones de hecho.

nia e intereses nacionales se transformen en agresiones de hecho.

d. "La paz regional pasa por una defensa regional"

A partir de este supuesto la paz en la región queda determinada por las posibilidades de una acción colectiva en contra de enemigos comunes.

Esta perspectiva no considera: uno, que esa acción no tiene un arraigo profundo en la región; dos, que las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación individual, tipo "free rider"; y, tres, que precisamente porque la guerra fría ha terminado, no existe un enemigo común. El sustituir al comunismo por el narcotráfico u otro problema social no sólo no resuelve el problema, sino que lo agrava.

Por estas razones la paz regional debe descansar en regímenes de cooperación internacional. La coordinación -incluyendo a los EE.UU.- de políticas gubernamentales (regímenes), con estas perspectivas es la única garantía de una paz estable en el hemisferio. Un área importante para generarlos es el desarrollo profesional. Este esfuerzo exige nuevos marcos conceptuales y políticos que privilegien iniciativas limitadas más que omnicomprendivas, funcionales más que geográficas, ad hoc más que sistemáticas.

e. "La limitación de armamentos evita una carrera armamentista"

Teniendo en cuenta su situación geo-estratégica y doctrina militar, la limitación regional de armamentos es una necesidad para Chile producto de varios factores. Primero, no existe economía que resista una expansión ilimitada del gasto militar, sino basta ver el efecto que tuvo en la ex-URSS y los EE.UU. Dos, el componente bélico es parte integrante y fundamental de la defensa nacional, como también lo son otros elementos estatales. Tres, la modernización tecnológica es una necesidad funcional de la defensa, por lo cual los equilibrios militares son dinámicos. En consecuencia, cada país tiene un techo natural de

Proposiciones Programáticas...

desarrollo de su capacidad militar al mismo tiempo que éste depende del de los otros.

Dado que su industria de defensa tiene un crecimiento relativo menor que el de otros actores regionales y se centra fundamentalmente en el reposicionamiento de sus sistemas de armas, en la actualidad no afecta el equilibrio relativo regional. Considerando estos elementos, cualquier autolimitación a la modernización de su industria de defensa perjudicaría la posición relativa del país. De ello no se deduce que la única solución a la defensa nacional es potenciar una industria de bienes de uso militar apta para producir sistemas completos de armas. El desarrollo de este sector pasa por un análisis mucho más fino de las oportunidades y nichos de desarrollo tecnológico asociados a la misma.

Con todo, estos crecimientos pueden afectar las percepciones de amenaza, razones por las cuales surge la necesidad de implementar iniciativas y regímenes internacionales de limitación de armamentos. Primero como mecanismo de control de desarrollos bélicos en otros estados, evitando que ciertas modernizaciones rompan los equilibrios existentes generando externalidades negativas para el país. Y, segundo, como forma de permitir una constante transferencia tecnológica, la cual es permitida de manera estable a más bajos costos participando en los regímenes de control existentes.

Regular el control y traspaso de tecnologías, permitiría superar la aparente contradicción entre la necesaria modernización de la industria de defensa y carreras armamentistas en la región. Al respecto se ha sostenido que se requiere de regulaciones severas a la exportación de bienes de uso militar, incorporando ciertas condiciones para su venta como es la abstención de comercializar equipos bélicos: a regiones donde se fomente la carrera armamentista o el conflicto; a regímenes que gobiernen por la vía de la fuerza y no respeten la soberanía del pueblo; países que no respeten los derechos humanos; y, aquellos sobre los cuales pesen embargos internacionales a la venta de armas.

Dichas condiciones hacen que en la práctica sea inviable una política sobre la materia. Concordando en que las exportaciones de bienes de uso militar no debe vulnerar el derecho internacional, los países que están dispuestos a comprarlos son aquellos que perciben su necesidad, que identifican amenazas internas o externas, o bien están interesados en modernizar o equilibrar sus sistemas de armas. Por lo tanto, resulta difícil establecer cuándo un Estado se encuentra fomentando una carrera armamentista o un conflicto. Por lo demás, nunca un país reconocerá estar en alguna de las alternativas y menos que está propiciando un conflicto.

f. "La integración de las FF.AA. al desarrollo pasa por su aporte en áreas no militares"

Algunos de los supuestos anteriores ha impedido una efectiva inserción social de las FF.AA. al desarrollo nacional a partir de una valoración de su papel castrense. Dado que los intereses nacionales no se sienten efectiva o potencialmente amenazados, la función castrense en la defensa es percibida como onerosa. Ya que ésta no tendría prioridad, se sostiene que sería preciso reducir el gasto y reorientar esas funciones y sus recursos hacia áreas civiles.

De tal modo, aún no se ha encontrado un marco que permita la integración de las FF.AA. en un rol funcional a la proyección de los nuevos intereses nacionales e interactuando con el componente civil en estas materias. Por ello el debate sobre gasto militar se ha dado en un escenario suma-cero, más que desde la perspectiva de los posibles papeles positivos de la función propiamente militar de las FF.AA. para el desarrollo nacional.

Fuera de los problemas políticos que presenta, este supuesto es inconducente. Primero, porque la reducción de las capacidades militares del país tienen un límite objetivo y político natural. Y, segundo, porque en un marco así concebido cualquier otra tarea no militar debe tener, de acuerdo a normas constitucionales (LOC, Art. 94^a), un aporte especial que la solvente, lo cual incrementaría el gasto fiscal, erosionaría la iniciativa privada y las instituciones

civiles del Estado, y desprofesionalizaría las FF.AA. Así, esta aparente resolución del problema de la defensa vía su negación, termina siendo más onerosa económica y políticamente para el país.

De esta forma se requiere de un marco y políticas aptas para establecer una relación de suma positiva entre las tareas profesionales de las FF.AA. en la defensa y la gran estrategia nacional.

g. "En la formulación de la política de defensa se juega el control civil de las FF.AA."

Aún cuando las autoridades políticas son obviamente responsables de la política de defensa, esta tesis subraya las connotaciones huntingtonianas de control civil sobre las FF.AA. Más allá del enfoque unidimensional del problema, esta formulación no puede realizarse deductivamente, partiendo de premisas conceptuales y avanzando hacia conclusiones de políticas. Este sesgo deductivista tiene, además, el riesgo de enfrascarse en insolubles disputas ideológicas.

La naturaleza de este tipo de política hace que el mejor modo de formularla, especialmente en situaciones de cambio sistémico, es a partir de una aproximación constructivista. Esto es llegando a una formulación general a partir de soluciones específicas a problemas circunscritos. Aquí el enfoque práctico se complejiza hasta llegar, por agregación, a una formulación que debe ser coherente para ser efectiva. Tal proceso posibilitaría introducir todas aquellas modificaciones a las relaciones Estado-FF.AA. que surgen del proceso de modernización castrense. Así, la modernización del Estado se convierte en condición **sine qua non** para que lo hagan las instituciones armadas. Precisamente por estas razones la interacción e integración civil-militar en todos los niveles y ámbitos pertinentes termina siendo en la práctica una necesidad funcional, más que un asunto de prerrogativas. Por ello la formulación de esta política, que se inicia a partir de una apreciación global político-estratégica, exige el indispensable concurso de las FF.AA.

En suma, una política de defensa para Chile implica asumir definitivamente que el país necesita FF.AA. capaces, puesto que los cambios internacionales y regionales no han eliminado ni eliminarán las amenazas a nuestros intereses nacionales; y que la apreciación y adaptación de la defensa a las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales nacionales es una tarea conjunta de civiles y militares bajo un claro liderazgo del Ejecutivo.

V. Bases para una política de defensa suprapartidaria

La política de defensa nacional para el próximo período, y la evaluación de la actual, debe considerar los avances logrados desde 1990, así como identificar las tareas pendientes y sus nuevos desafíos. Ello sólo será posible una vez se consoliden sus dos principales parámetros: Chile necesita de fuerzas armadas capaces ya que los cambios internacionales no han eliminado, ni eliminarán las causas de las amenazas a nuestros intereses nacionales; y, que la apreciación y adaptación de la defensa a las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales nacionales es una tarea conjunta civil y militar bajo el liderazgo del Ejecutivo.

Cualquier política que se desee implementar en este sector debe considerar las líneas que en el plano de la defensa se han desarrollado hasta el momento, y tomar en cuenta nuevos planteamientos para aquellas áreas en las que no se han materializado soluciones específicas.

En este sentido es preciso destacar que dado el alto grado de consenso existente entre los planteamientos respecto a la defensa, esbozados en los dos programas de la Concertación (1989 y 1993) y en las propuestas programáticas de la centro-derecha (1989 y 1993), se podría avanzar en áreas de acuerdo efectivo y potencial, generando políticas consensuales y de largo plazo. Para permitir este encuentro de acuerdos suprapartidarios es preciso implementar tres tipos de iniciativas complementarias.

El primer tipo de acciones apunta a diferenciar entre los aspectos políticos de las dimensiones

Proposiciones Programáticas...

profesionales de la defensa nacional. Es importante destacar la necesidad de distinguir entre lo político-institucional de lo propio de la política de defensa. En el primer aspecto cabe todo aquello referido a la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, es decir: reformas a la Constitución en cuanto a inamovilidad de los comandantes en jefe y Consejo de Seguridad Nacional; y, modificaciones a la ley orgánica de las fuerzas armadas sobre ascensos, retiros y nombramiento de oficiales. En el segundo, está todo lo referido a aspectos técnico-profesionales de la defensa, como los que se han analizado, incorporando además el mejoramiento de las relaciones civil-militares.

Un segundo nivel de iniciativas parte del reconocimiento de las limitaciones de la política de defensa 1990-1994 y los nuevos desafíos. Ello permite visualizar la necesidad de desarrollar **una política de Estado** (coherente, supra-partidaria, civil-militar y de largo plazo), que supere las limitaciones anteriores y avance en los siguientes rubros:

- desarrollo de un sistema presupuestario quinquenal;
- política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las fuerzas armadas, nacional e internacional, con visión inter-institucional de conjunto;
- coordinación de las industrias militares posibilitando economías de escala en investigación y desarrollo, producción dual de tecnología (civil-militar) y manufacturas, usos, ventas y exportaciones de productos, servicios y "know-how";
- mayor interoperatividad de ellas en sus distintos niveles y teatros de operaciones (creación de servicios conjuntos); desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional como instancia de planificación estratégica o de largo plazo;
- coordinación estable de las políticas de defensa y exterior (Consejo de Política Exterior como órgano consultor y de trabajo permanente);

- dinamización de actividades en materias aero-espaciales, marítimas y limítrofes;

- definición de un marco orgánico de políticas en instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales que se relacionen directa e indirectamente con las tareas de las Fuerzas Armadas (ONU; transparencia en aprovisionamiento; limitación de armamento convencional y desarme; reducción responsable y multilateralmente equilibrada de los presupuestos militares regionales; regímenes de cooperación e iniciativas de paz global y regional).

Sólo partiendo de un ponderado balance de logros, errores y tareas pendientes será posible avanzar en una adecuada aproximación al tema de la defensa nacional y al de las relaciones con las fuerzas armadas.

Un tercer tipo de acciones corresponde a la participación de las instituciones armadas en espacios estatales y sociales de interacción civil-militar en tiempos de paz. Esto implica una clara y decidida orientación del Ejecutivo, Congreso, fuerzas armadas y sociedad civil por avanzar a la consolidación de una segunda etapa de nuevo tipo en las relaciones civiles-militares, concibiendo las iniciativas que a continuación se ejemplifican como núcleo insustituible de aporte al desarrollo nacional.

Al respecto se pueden identificar a lo menos diez áreas de políticas en las cuales la interacción civil-militar tiene importancia, tanto para la proyección del país como para la defensa nacional.

En cada una de ellas existe una diversidad de entes estatales y organizaciones sociales susceptibles de interactuar maximizando de esta forma sus actividades respectivas. Esta interacción puede estar organizada en torno a iniciativas de común interés, que posteriormente pueden institucionalizarse en torno a ciertas formas organizacionales.

1. Política antártica

En este campo se encuentran actuando: en el ministerio de relaciones exteriores el departamento de política especial y el instituto antártico de Chile; en el

ministerio de defensa, el EMDN y las FF.AA. a través de sus respectivas guarniciones y de los departamentos antártico del Ejército, antártico de la Armada y división antártica de la FACH; el ministerio de planificación; el consejo asesor del instituto antártico de Chile; la intendencia regional; la dirección general de aeronáutica civil; EMPORCHI; y, las universidades interesadas en investigación científica.

Las iniciativas posibles a ser desarrolladas de manera conjunta podrían ser las referidas a: meteorología, medio ambiente, soberanía, cooperación internacional, preservación de recursos naturales, comunicaciones y transporte aéreo, entre otros.

Para institucionalizar esta interacción sería posible aprovechar la existencia del consejo asesor del instituto antártico de Chile, o bien crear un consejo nacional de política antártica.

2. Política aeroespacial

En este campo actúan: el ministerio de relaciones exteriores; en el ministerio de defensa, el EMDN, la junta aeronáutica civil, la FACH con la dirección de aeronáutica civil, el instituto aerofotogramétrico y el CEADE; el Ejército con el instituto geográfico militar; la Armada con el instituto hidrográfico; y el centro de estudios espaciales de la Universidad de Chile.

Las iniciativas posibles a implementar conjuntamente serían las referidas a: comunicaciones, investigación espacial, cooperación internacional, transporte aéreo, marítimo y terrestre, preservación de recursos naturales, meteorología, oceanografía, información satelital, sistemas de información georreferenciados y usos multivariados en tecnologías de accesos simple al público.

Para institucionalizar esta interacción sería posible la creación de la agencia espacial de Chile, propuesta realizada por la FACH.

3. Política limítrofe

En este campo se encuentran actuando: en el ministerio de relaciones exteriores la dirección de fronteras y límites; en el ministerio de defensa, el EMDN y el Ejército en particular, y, en el ministerio del interior, las intendencias y gobernaciones limítrofes. Además, cabe señalar el aporte de Carabineros de Chile en estas zonas.

Las iniciativas posibles a desarrollar de forma conjunta podrían ser: mantención de la soberanía, delimitación de fronteras, preservación y explotación de recursos naturales en zonas limítrofes y poblamiento.

Para institucionalizar esta interacción es posible aprovechar la existencia de la dirección de fronteras y límites del ministerio de relaciones exteriores o la creación de un grupo de trabajo interministerial.

4. Política marítima

En este campo actúan: el ministerio de relaciones exteriores; el ministerio de defensa; la Armada; la dirección general de territorio marítimo; el ministerio de economía a través de la subsecretaría de pesca, servicio nacional de pesca, instituto de fomento pesquero, CORFO, de la sociedad Isla de Pascua y de los consejos nacionales y zonales de pesca; el ministerio de obras públicas mediante la comisión de ejecución de puertos; el ministerio de transportes con EMPORCHI y EMPREMAR; y, las universidades por intermedio de sus investigaciones en lo referido al tema marítimo.

Las iniciativas posibles a desarrollar de modo conjunto serían: la protección de los recursos naturales, control del tráfico marítimo y la cooperación internacional en el océano.

Para institucionalizar esta interacción sería posible la creación de un consejo nacional de proyección oceánica.

5. Política de gasto en defensa

Los entes relacionados con la política de gasto en defensa son: el ministerio de defensa y las FF.AA. en particular; el ministerio de hacienda a través de la dirección de presupuestos; el ministerio de relaciones exteriores; el Banco Central; CODELCO; y en el Congreso, las comisiones de defensa y hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados.

Una de las iniciativas a desarrollar conjuntamente entre los entes mencionados, es la generación de un nuevo sistema de asignación presupuestaria quinquenal.

Para institucionalizarlo es posible la creación de una comisión de revisión presupuestaria de la defensa nacional.

6. Política de recursos humanos

Se vinculan con este campo: el ministerio de defensa y las FF.AA. en particular; el ministerio del trabajo y previsión social a través de la caja de previsión de la defensa nacional; el ministerio de educación mediante el servicio nacional de capacitación y empleo; y, las universidades que brindan posibilidades de perfeccionamiento al personal de las FF.AA.

Dentro de las iniciativas posibles de implementar con las distintas instancias estatales está: la racionalización de los recursos humanos y la modernización de la gestión administrativa de las FF.AA.

Su institucionalización sería posible creando un grupo de trabajo interministerial en gestión y racionalización de la administración de recursos humanos estatales.

7. Política de seguridad internacional

En materia de seguridad global corresponde interactuar al ministerio de relaciones exteriores a través de su escritorio de Naciones Unidas y de la Conferencia de Ginebra y el ministerio de defensa a través del EMDN y las propias FF.AA.

En cuanto a seguridad hemisférica lo hace el ministerio de relaciones exteriores por la vía del escritorio de la OEA y el ministerio de defensa a través del EMDN, FF.AA. y la conferencia americana de comandantes en jefe de las respectivas ramas.

En lo referido a seguridad regional, además del ministerio de relaciones exteriores y del ministerio de defensa, le corresponde interactuar también al de hacienda en lo referido a la eventual reducción multilateral del gasto militar.

En cuanto a las relaciones bilaterales, corresponde la interacción del ministerio de relaciones exteriores con su departamento de política bilateral, la dirección de fronteras y límites y las comisiones binacionales creadas a partir del acuerdo de complementación chileno-argentino y peruano; al ministerio de defensa con el EMDN y las FF.AA.; y, al ministerio del interior a través de los gobiernos regionales en zonas fronterizas.

Dentro de las iniciativas a desarrollarse a nivel global, se encuentran las de mantenimiento de la paz y desnuclearización; a nivel hemisférico, las políticas sobre regímenes de cooperación; a nivel regional, sobre control y limitación de armamentos, desarme y regímenes de control de transferencia de misiles; y, a nivel bilateral las referidas a medidas de confianza mutua.

Para institucionalizar esta interacción es posible la creación de un grupo de trabajo interministerial permanente.

8. Política de servicio militar obligatorio

En este campo actúan: el ministerio de defensa por intermedio de las FF.AA. y la dirección de movilización nacional; las universidades a través de sus federaciones de estudiantes; y, el ministerio de educación vía el servicio nacional de capacitación y empleo (SENCE).

Una de las posibles políticas a ser desarrolladas apunta a la diversificación y búsqueda de alternativas al servicio militar obligatorio.

Institucionalizar esta interacción es posible mediante la creación de una comisión nacional de estudio e implementación de normas.

9. Política de transferencia tecnológica

En este campo están actuando: el ministerio de defensa; de relaciones exteriores; de economía; industrias militares; subsecretaría de telecomunicaciones; instituto de investigación tecnológica; comisión chilena de energía nuclear; comisión chilena de energía; comisión chilena del cobre; CODELCO; universidades; centro de investigaciones mineras y metalúrgicas; comisión nacional de ciencia y tecnología; instituto geográfico militar; instituto hidrográfico de la armada; y, el instituto aerofotogramétrico de la FACH.

Dentro de las posibles iniciativas a desarrollar está la búsqueda de nuevos mercados para la industria militar, joint ventures, y el desarrollo tecnológico. Su institucionalización es posible utilizando la existencia de la comisión asesora del ministerio de defensa sobre armas o la creación del comité asesor de la secretaría ejecutiva del programa ciencia y tecnología del ministerio de economía.

10. Política de relación con la sociedad

En cuanto a vinculación comunicacional y cultural con la sociedad se encuentran actuando el ministerio de defensa a través del EMDN y las FF.AA., el ministerio secretaría general de gobierno a través de la dirección de comunicación y cultura; el ministerio de educación; las universidades, los institutos profesionales y los medios de comunicación en general.

Respecto de su vinculación con el orden interno y seguridad ciudadana en casos de emergencia actúan, además de las FF.AA. por la vía del ministerio de defensa, el ministerio de interior a través de las intendencias, gobernaciones y alcaldías, ONEMI, consejo nacional de control de estupefacientes, y la dirección de seguridad pública.

En este sentido, las iniciativas posibles a ser desarrolladas de forma conjunta se refieren a la

relación civil-militar y al orden interno y seguridad ciudadana.

Para institucionalizar dicha interacción sería posible la creación de una comisión asesora de iniciativas culturales y sociales civiles-militares.

La identificación de estas áreas de interacción civil-militar no excluye otras que puedan visualizarse de manera similar. Esta enumeración, que tiene un propósito heurístico, ejemplifica bien el tipo de políticas posibles de implementar y la indudable contribución que en este marco las instituciones armadas junto a la civilidad pueden hacer para el mejor y más armónico desarrollo del país.

VI. Marco institucional

Finalmente, el desarrollo, puesta en práctica y evaluación de la política de defensa requiere un nuevo marco institucional más diversificado y complejo que permita un efectivo trabajo transectorial, multidimensional, civil y militar.

Dada la necesidad de institucionalizar, tal como lo señalara el presidente del Senado, "un espacio oficial de integración entre el mundo político y el militar"^{vi}, la actualización, interacción permanente y vinculación coherente entre los diversos entes asesores y planificadores actualmente existentes, podría generar un conjunto de instancias que trabajaran orgánicamente en una misma dirección.

Existen cuatro áreas que abarcan lo que se ha denominado el sistema de seguridad nacional^{vii}. Estas áreas se definen como de dirección, asesoría, planificación y ejecución.

La **dirección** corresponde al Presidente de la República, que es el encargado del gobierno y la administración pública en su calidad de jefe de Estado. De acuerdo a la Constitución y las leyes, es el responsable de la seguridad interna y externa del país.

En lo referido a **asesoría** al Presidente, la Constitución de 1980 dispuso la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) como una instancia que

Proposiciones Programáticas...

lo asesora en "cualquier materia vinculada a la seguridad nacional". Está integrado con derecho a voz y voto por el Presidente de la República, que lo preside, los comandantes en jefes de las tres ramas, el director de Carabineros, los presidentes del Senado y de la Corte Suprema y el Contralor General de la República^{viii}. Con derecho a voz participan los ministros de interior, relaciones exteriores, defensa y economía.

Existen además otras tres instancias que legalmente no han sido derogadas y que suponen distintos niveles de asesoría. El Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), creado mediante el decreto con fuerza de ley N° 181 de 1960, cumple entre sus funciones, la de asesorar al Presidente en todo lo que se refiere a la seguridad de la nación y al mantenimiento de su integridad territorial. Dentro de sus funciones específicas le corresponde: a) apreciar las necesidades de la seguridad nacional y hacer cumplir por quienes corresponda las medidas que haya acordado "destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país; establecer la forma cómo serán empleados, en caso de emergencia, todos los recursos de la nación que afecten la seguridad nacional o la integridad territorial del país"; b) "apreciar las necesidades de la defensa nacional, solicitar a quienes corresponda los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable de las fuerzas armadas"; c) "estudiar y aprobar la documentación básica (documentos primarios de la seguridad nacional)". El CONSUSENA lo integran el presidente de la República quien lo preside, y los ministros de interior, defensa, relaciones exteriores, economía y hacienda. Además, los comandantes en jefe de las tres ramas de la defensa y el jefe del EMDN.

El Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA, fue creado por ley N° 7.144 de 1942 y reglamentado mediante decreto de marzo de 1958. Entre sus funciones están: a) estudiar y establecer las necesidades de las fuerzas armadas y proponer las adquisiciones e innovaciones necesarias para satisfacerlas; b) autorizar las adquisiciones e inversiones efectuadas; y c) fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisición y de inversión que se haya resuelto ejecutar.

El CONSUDENA está presidido por el ministro de defensa y lo integran además, los de relaciones exteriores y hacienda; los comandantes en jefe de las tres ramas, el jefe de EMDN, los jefes de estados mayores institucionales y los subsecretarios de guerra, marina y aviación. De las tres funciones reseñadas, el CONSUDENA sólo ha cumplido con la tercera, es decir participando en la fiscalización de los planes de adquisición en moneda extranjera.

Existe además una Junta de Comandantes en Jefe creada mediante el DFL 181 de 1960 (artículo 10E) que cumple su función como "el más alto organismo asesor del ministro de defensa en las materias que incumban a las tres instituciones armadas". Según este decreto, el EMDN "será el organismo permanente de trabajo y de coordinación del ministro de defensa nacional, del Consejo Superior de Seguridad Nacional y de la Junta de Comandantes en jefe".

En cuanto a las instancias de **planificación**, el EMDN es el organismo asesor y planificador de la defensa nacional. Cumple además la función de organismo planificador y de trabajo del sistema de seguridad nacional. Sus antecedentes se remontan a 1942 cuando se creó el Estado Mayor Coordinador de la Defensa Nacional, mediante decreto supremo N°14, del 6 de julio de 1942, y se le encomendaron las funciones de: estudiar los planes generales de guerra; coordinar las movilizaciones y operaciones de las tres ramas de la defensa; coordinar las FF.AA. con las fuerzas vivas de la nación en tiempos de guerra; estudiar la defensa militar y civil del país; estudiar todos los asuntos relativos a la preparación del país para la defensa nacional. En 1947 pasó a denominarse Estado Mayor de las FF.AA. y en 1960 alcanzó su nombre actual. Depende jerárquicamente del ministerio de defensa y tiene carácter de asesor.

Durante el gobierno militar se estableció el Consejo Asesor Político Estratégico (CAPE), "instancia de trabajo y planificador de nivel primario de la seguridad nacional en el ámbito de la seguridad exterior"^{ix}. El CAPE estaba presidido por uno de los miembros de la junta de gobierno y lo integraban los directores de los campos de acción (interior, relaciones

exteriores, economía, defensa), el jefe de EMDN, y los jefes de estado mayor de las tres ramas de la defensa.

La posibilidad de activar estas instancias y desarrollar otras nuevas permitiría que compartieran con el CSN la tarea de ampliar los espacios para el encuentro de mejores opciones estratégicas para el país. En este sentido sería igualmente conveniente insertar las funciones y labores asesoras del CSN al interior de una red más amplia de entes institucionales relacionados con la defensa nacional. La puesta en funcionamiento del CSN y de otros niveles asesores crearía una red o marco institucional dentro del cual el CSN tendría un lugar especial.

Para darle al CSN su efectiva función asesora colectiva sería necesario que éste asumiera aquellas tareas que anteriormente tenía el CAPE y que en la actualidad no se encuentran enmarcadas en ámbito institucional alguno. Para ello es preciso establecer una agenda de funcionamiento que podría ayudar en la explicitación de la política de defensa.

Este conjunto de circunstancias nos lleva a pensar en la necesidad de revitalizar el EMDN tal como se ha venido reiterando en el último tiempo. En este marco, éste podría desempeñar de manera más regular sus funciones de secretaría del CSN, junto a las de asesorar al ministro de defensa.

1. En la encuesta ASIMERC del 31 de mayo de 1993, un 57% de los entrevistados señaló que las relaciones con las FF.AA. en una próxima administración de la Concertación serían iguales o peores que las actuales. Si se considera que la encuesta realizada por el área de relaciones internacionales de FLACSO en diciembre de 1991, sobre **Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas en Chile**, al preguntarse sobre la posibilidad de un golpe militar futuro, un 51,1% respondió afirmativamente. Sólo un 3,5% indicó que era imposible. Esto indica la percepción social que las inestabilidades políticas surgen de la inadecuada acomodación militar a las nuevas condiciones políticas nacionales.

2. Al respecto ver, por ejemplo Miguel Navarro, "Hacia una política de defensa", **Fuerzas Armadas y**

Sociedad, FLACSO, N° 4, 1990; Emilio Meneses, "El debate sobre la política de defensa en Chile" **Sociedad y Fuerzas Armadas**, Universidad de Chile, N° 1, 1990; Augusto Varas "FF.AA. y Transición Democrática" **Convergencia**, N° 19/20, 1991; consultar además edición especial sobre el tema en **Memorial del Ejército**, Ejército de Chile N° 438, 1991.

3. Además del programa de gobierno de la Concertación de 1989 ya citado, durante el último tiempo se dieron a conocer otros documentos tales como: "Agenda programática para el segundo gobierno de la Concertación" del ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Böeninger, de diciembre de 1992; "Programa en el Ambito Político-Institucional y de la Gestión Pública" del Partido Demócrata Cristiano, de febrero de 1993; "Bases de la Política de Defensa del PPD" de mayo de 1993; "Propuesta de los Socialistas para el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1994-2002)"; "Bases de una política de defensa" de la Comisión de Defensa del PDC, del 2 de agosto de 1993; y, "Un gobierno para los nuevos tiempos. Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación", de octubre de 1993. En tanto, las agrupaciones políticas de centroderecha han dado a conocer en el último tiempo tres documentos programáticos: "Lineamientos Fundamentales del Programa de Gobierno de Hernán Büchi", elaborado en 1989; los documentos programáticos dados a conocer el 3 de mayo de 1993 con motivo de la presentación para la candidatura presidencial de Manuel Feliú; y "Programa de Gobierno de Arturo Alessandri Bessa".

4. Paul Kennedy, "Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition", en Paul Kennedy (Editor), **Grand Strategies in War and Peace** (New Haven: Yale University Press, 1991).

5. "Zonas de Paz en América Latina: ¿Una propuesta factible?", Augusto Varas, **Seguridad, Paz y Desarme: Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe**. 1990/91. Estudio Estratégico de América Latina, CLADDE/FLACSO, Santiago, septiembre 1992.

Proposiciones Programáticas...

6. Gabriel Valdés, "Escenarios de encuentro, participación y cooperación", **Memorial del Ejército**, N° 441, 1992, p. 18.

7. Al respecto ver: Alejandro Medina Lois, "Subversión y terrorismo: incidencia en la seguridad nacional". **Política y Geoestrategia**, ANEPE, N° 47, 1988.

8. Constitución Política de Chile, 1980, art. 95. En 1989 por plebiscito nacional se modificó la composición del mismo, incorporando al Contralor General de la República y se reemplazó su inciso tercero señalando que los acuerdos tomados se adoptarían "por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio con derecho a voto".

9. Medina Lois, Alejandro. **op cit.**, p. 21.