

CHILE

96



**ANALISIS Y
OPINIONES**

Nueva Serie Flacso

Índice

PRESENTACIÓN	5
---------------------	---

INTRODUCCIÓN

Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

POLÍTICA

La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997 <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

Los desafíos de la profundización democrática <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

El Chile actual y su secreto <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

COMUNICACIONES

Comunicación masiva, opinión pública y política <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996 <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

GÉNERO

Corriendo y describiendo tupidos velos <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile? <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy
Jorge Chateau 91

El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica
Eduardo Morales M. 99

RELACIONES EXTERIORES

Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?
Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet 107

POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales en Chile
Clarisa Hardy 119

Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno
Sergio Gómez 137

Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996
Cristián Cox 151

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación
Claudio Fuentes 165

Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación

Claudio Fuentes ¹

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Una de las cuestiones que más ha llamado la atención de la transición democrática en Chile ha sido la permanencia del general Augusto Pinochet al mando del Ejército. Desde una perspectiva analítica, aquel hecho refleja lo que se ha denominado un modelo de democracia incompleta, que mantiene una estructura institucional impuesta por el gobierno militar (los enclaves autoritarios) y que, dada la correlación de fuerzas políticas y los condicionamientos heredados, no ha sido posible cambiar.

En el caso de las fuerzas armadas el marco institucional les garantiza una alta autonomía legal y funcional, traduciéndose en aspectos que dicen relación con la remoción de jefes militares y oficiales, fijación presupuestaria, definiciones de doctrina, autonomía para la definición de sus estrategias de desarrollo y legislación militar, entre otros.

De esta forma, a comienzos de los '90 la discusión sobre las relaciones civiles-militares en Chile pasaba por dos conceptos centrales: subordinación v/s autonomía. Mientras los sectores políticos de centro-izquierda planteaban la necesidad de reforzar la subordinación de los militares a las autoridades políticas (formal, legal y simbólica), las fuerzas armadas y sectores políticos de derecha defendían la preservación de dicha autonomía pues garantizaba su no politización y las colocaba como "garantes" de la institucionalidad.

El argumento que pretendo desarrollar en este artículo es que los acontecimientos han demostrado una situación compleja en la que entran en juego precisamente estos dos conceptos (autonomía y subordinación), pero donde se suman otros (supremacía civil y liderazgo militar) generando un cuadro que no es de total autonomía de las fuerzas armadas respecto del poder político, pero que tampoco responde a una completa subordinación. Este trabajo centra su análisis a partir de los hechos producidos en 1996, aunque no se limita a aquel espacio temporal. En la primera parte expondré lo que a mi juicio constituyen las características centrales de las relaciones

¹ El autor agradece los valiosos comentarios recibidos, y en especial a Augusto Varas.

civiles-militares en el caso chileno. Posteriormente abordaré los principales hitos de 1996, y en la parte final esbozaré algunas conclusiones sobre las relaciones civiles-militares en Chile.

I. Caracterización preliminar

Una primera afirmación obvia, pero importante de señalar, es que las fuerzas armadas que dejaron el poder en marzo de 1990 ya no eran las mismas que fueron hasta 1973. Primero, porque habían ganado una experiencia de gobierno de 17 años; segundo, porque constitucionalmente cumplían roles distintos a los que se les había asignado; tercero, porque su discurso frente a su propia inserción en el Estado y la sociedad había cambiado²; y cuarto, porque habían conducido una transición de la que no salieron ni totalmente derrotadas ni totalmente victoriosas.

La nueva posición en que estaban los militares fue caracterizada a fines de la década de los '80 como de autonomización profesionalizada³, esto es, una situación con un alto nivel de corporativización⁴ junto con un débil o inexistente control de las instituciones armadas. Si bien aquella conceptualización respondía adecuadamente a la realidad pre-democrática chilena, resulta de interés preguntarse si esa situación varió y qué características nuevas han surgido en lo que podríamos denominar el ajuste de los militares al esquema democrático.

Sabemos que todo ajuste implica complejas negociaciones entre aquellos que dejan y los que acceden al poder, más cuando se trata de posturas contradictorias. La idea-fuerza de los militares fue garantizar amplios espacios de autonomía reduciendo la capacidad de los civiles de interferir en temas institucionales. En palabras del general Pinochet, lo que la Constitución de 1980 había hecho fue que "estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios (los vigentes en dicha Constitución), basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa"⁵. En la otra cara de la moneda, las nuevas autoridades rechazaban esta conceptualización y postulaban la necesaria subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades legítimamente elegidas por la ciudadanía.

El diario vivir de las relaciones civiles-militares con sus avances, tensiones y retrocesos fue estableciendo una situación que, a seis años de la recuperación democrática, podríamos caracterizarla bajo cinco conceptos centrales:

2 Al respecto ver Claudio Fuentes, *El discurso militar en la transición chilena*, Nueva Serie FLACSO, 1996

3 Augusto Varas, "Autonomización Castrense y democracia en América Latina", En: Augusto Varas (coordinador), *La autonomía militar en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

4 Corporativización entendida como modernización junto con segregación institucional del resto de la sociedad. Ver Varas, *idib*, p.23.

5 General Augusto Pinochet "Exposición sobre el proyecto de reformas a la Ley Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas ante la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados". Enero, 1993. (el subrayado es nuestro).

Autonomía política condicionada

Las fuerzas armadas chilenas mantienen un alto nivel de autonomía de las autoridades políticas. Ello se expresa en:

- . Inamovilidad de los comandantes en jefe⁶.
- . Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales se hacen a proposición del comandante en jefe y no del Presidente de la República como fue la tradición.
- . Se estableció un piso presupuestario mínimo del presupuesto ordinario para las fuerzas armadas equivalente a lo asignado en 1989, reajutable de acuerdo a la inflación anual (IPC). Aquello se aplicó también a los gastos reservados de los comandantes en jefe.
- . Otra ley determinaba que el 10% de las ventas al exterior de la Corporación Chilena del Cobre (Codelco) se les asignaría a las fuerzas armadas para adquisiciones de equipamiento militar, también con un piso mínimo.
- . A partir de 1973 se realizaron reformas a la legislación sobre justicia militar, ampliando su radio de acción a causas que tradicionalmente habían sido materia de tribunales ordinarios.
- . Le corresponde a los comandantes en jefe autorizar reparaciones, transformaciones y modificaciones del material, así como aprobar la adquisición, retiro y enajenación del armamento.
- . El régimen previsional y de seguridad social (pensiones y retiros) del personal de planta de las fuerzas armadas es autónomo.

Pese a que las fuerzas armadas chilenas alcanzaron uno de los más altos grados de autonomía en América Latina, en la práctica ella se ha visto limitada por una serie de circunstancias, y de ahí el carácter condicionado que le hemos otorgado. En primer término, pese a que el Presidente no puede nombrar, remover o ascender oficiales sin el consentimiento del comandante en jefe, lo que sí puede hacer es no aceptar (vetar) una determinada solicitud. Esto ocurrió con el Presidente Aylwin que no aceptó el ascenso de oficiales del Ejército por su supuesto involucramiento en violaciones a los derechos humanos.

En materia de gasto militar lo que las fuerzas armadas consideraron un recurso para protegerse de eventuales reducciones se ha convertido en un problema para ellas. Las autoridades civiles convirtieron aquel piso en un techo máximo de asignación presupuestaria anual. Mientras el Producto Interno Bruto ha crecido más que el índice de inflación, se ha producido una reducción en términos reales del gasto militar.

Una tercera dimensión es la relativa fragmentación institucional. Se ha hecho evidente una relación diferenciada de las tres instituciones armadas con las autoridades políticas. Ello ha implicado una relación más "profesional" con la

⁶ Aquellos que iniciaban con el período democrático durarían ocho años en el cargo. Los futuros comandantes en jefes tienen una duración en sus cargos de hasta 4 años también en forma inamovible. Sólo podrán ser removidos con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, integrado por 8 miembros: el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Contralor General de la República, El Presidente de la Corte Suprema, 3 comandantes en jefe y el Director general de Carabineros.

Armada y la Fuerza Aérea y una vinculación más "política" con el Ejército, con el que periódicamente aparecen problemas no estrictamente militares como derechos humanos, declaraciones políticas del general Pinochet, casos de inteligencia o denuncias por corrupción.

De esta forma, manteniendo una autonomía profesional alta, ella está condicionada a una constante negociación con las autoridades civiles en determinados asuntos claves. Durante la administración Aylwin fue más explícita la presión de los militares -y en particular del Ejército- en torno a temas como los mencionados. En la administración Frei ha existido un mejor nivel de relaciones por lo que las tensiones han tendido a reducirse, aunque lo que ha sucedido es un cambio en la forma de resolución de conflictos más que la superación de éstos. El ajuste de las fuerzas armadas a la democracia implicó convertirse en una parte del aparato estatal y desde aquella posición intentar mantener su autonomía e influir para que sus intereses se expresaran en el Estado. Podríamos señalar que la capacidad de influencia de los militares es mayor de lo que fue antes de 1973, pero lo que se mantiene es su necesidad por contar con un apoyo civil (expresado en el Congreso o del mismo gobierno) a fin de satisfacer sus intereses en la definición de ciertas políticas estatales. Un ejemplo de esta situación fue el rechazo de los auditores de las Fuerzas Armadas y de Carabineros a la ley de prensa que se tramita en el Congreso y en la que se propone la eliminación de la competencia de los tribunales militares de procesar a periodistas. No obstante, su rechazo debe tener una expresión concreta en un apoyo político a su punto de vista en el Congreso⁷.

Autonomía doctrinaria

Un aspecto importante es la autonomía doctrinaria alcanzada por las fuerzas armadas. Se trata de la capacidad de las fuerzas armadas de definir sus propios programas de desarrollo y aspectos vinculados al ámbito formativo de oficiales y suboficiales⁸.

Autonomía profesional

Otra dimensión es la definición de programas de desarrollo institucional. A partir de 1990 las tres instituciones armadas han venido desarrollando sus planes de modernización. En 1990 la Armada planteó el concepto del "Mar presencial", en 1991 la Fuerza Aérea propuso una política de desarrollo aeroespacial y en 1992 y 1993 el Ejército con sus anuncios sobre el "Plan Alcázar" y "El desarrollo de fronteras interiores". Es importante mencionar esto porque aparecen como planes individuales (sin una coordinación central) y que tienen implicancias significativas en el tipo de equipamiento utilizado, su despliegue, hasta llegar a la doctrina de combate y el tipo de soldado que se requiere en un nuevo escenario⁹.

⁷ El Mercurio, 17 de octubre, 1996.

⁸ La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece que la formación y perfeccionamiento es impartida por las instituciones de acuerdo a "sus propios planes y programas de estudio".

⁹ Un análisis detallado sobre estos planes en Augusto Varas y Claudio Fuentes. **Defensa Nacional, Chile 1990-1994**. Serie Libros FLACSO, Santiago, 1994.

Involucramiento político-institucional condicionado

Otra dimensión es la participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional y que se deriva principalmente de los principios de la Constitución de 1980. Lo anterior se traduce en que:

- . Las fuerzas armadas constitucionalmente poseen las funciones de defensa de la patria, esenciales para la seguridad nacional y son garantes del orden institucional.
- . Las fuerzas armadas y Carabineros participan a través de sus jefes máximos en el Consejo de Seguridad Nacional. A dicho Consejo le corresponde, entre otros, asesorar al Presidente en temas que atenten contra la institucionalidad, y designar 4 de los 9 senadores para el Congreso Nacional. Dicha designación debe hacerse entre ex comandantes en jefe de las tres ramas y un ex director de carabineros, garantizándose con esto una participación uniformada en el Congreso.

Esta participación también ha estado condicionada a determinadas circunstancias. En primer término, el gobierno de la Concertación ha rechazado aceptar a las fuerzas armadas como "garantes de la institucionalidad" en sentido restrictivo. Se ha planteado, por ejemplo, que todas las instituciones (Justicia, Congreso, el Estado, etc.) son garantes del orden institucional democrático pues todos debieran estar comprometidos con el funcionamiento de dicho orden. Al mismo tiempo se señala que precisamente aquella cláusula politiza a las fuerzas armadas ya que las obliga a determinar en un momento coyuntural si el orden institucional se ha quebrantado. Hasta el momento se ha tratado de una discusión jurídica y con pocos efectos prácticos, pero sobre lo cual existe conciencia de una discrepancia fundamental tanto entre los actores políticos como también con las fuerzas armadas, que han planteado una abierta oposición a un cambio constitucional.

Un segundo hecho ha sido el rol del Consejo de Seguridad Nacional. Si constitucionalmente dicha instancia fue concebida como una instancia para la resolución de conflictos, en la práctica su eficacia ha sido casi nula. Muy por el contrario, al existir desavenencias sobre su propósito, muchas veces la sola convocatoria ha sido materia de conflicto y a veces presión entre las autoridades civiles y militares adquiriendo circunstancias drámaticas¹⁰. La participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional sigue siendo un tema pendiente de la democratización del país.

¹⁰ La totalidad de las crisis gobierno-Ejército producidas en el gobierno de Aylwin no fueron resueltas por esta vía. En 1995 a propósito de la solicitud de renuncia del general Stange, tampoco el Consejo de Seguridad Nacional fue un instrumento de acercamiento de posiciones. Por el contrario, su eventual convocatoria sin la anuencia del Presidente de la República fue vista como una amenaza a la autoridad presidencial.

Supremacía civil¹¹ subjetiva

Un elemento adicional que ha surgido en los dos últimos años ha sido la voluntad de las autoridades civiles de generar grandes orientaciones en el sector y conducir el tema. Las características que asume esta iniciativa son:

- Centralización de los temas de la defensa a través del ministerio. A diferencia del primer gobierno de la Concertación, en el actual se intentó una centralización de decisiones en el ministerio, eliminando opciones de negociación fuera de éste.
- Generación de políticas generales en temas del sector.
- Acercamiento civil al ámbito de la defensa.

Como advertiremos en un análisis posterior, esta supremacía civil también se ve limitada o condicionada. Por una parte se carece de la estructura organizacional en el ministerio y, por otra parte, la propia legislación coarta en determinadas materias la acción de los civiles en temas político-estratégicos. Por lo mismo, esta supremacía ministerial podríamos caracterizarla como subjetiva, en la concepción de Huntington, al depender de factores coyunturales que no han alterado de forma estructural la relación entre las partes.

II. 1996: ¿Supremacía civil en defensa?

En 1996 se impulsó una política destinada a explicitar una política de defensa, disminuyeron las tensiones Ejército-Gobierno derivadas de casos por derechos humanos, el general Pinochet redujo su protagonismo político y las fuerzas armadas continuaron sus procesos de modernización institucional.

1. El Gobierno: Las grandes directrices de la defensa

El gobierno de Eduardo Frei anunció en 1994 su decisión de hacer "explícita una política de defensa", es decir determinar los criterios básicos de la defensa a través de un proceso público e informado a fin de garantizar compromisos permanentes con políticas estatales de largo plazo. Se plantearon los objetivos de consolidar la idea de la defensa nacional como un compromiso de toda la ciudadanía; estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa; promover medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad en la región; y armonizar la política de defensa con una política militar acorde a la dinámica de los intereses nacionales y del nuevo contexto mundial emergente. Dentro de ello, primordialmente les correspondería a las fuerzas armadas cautelar la integridad territorial y la independencia de la nación¹².

¹¹ Definimos supremacía civil como la capacidad de un gobierno civil democrático para establecer una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de una política militar sin llegar a eliminar o afectar la esfera de acción autónoma de los militares. Definición tomada de Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia*. Alianza Editorial, 1996, p.47.

¹² Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma. "Clase Magistral en ANEPE". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, N° 2, 1994.

Se definió la política de defensa como la suma de instituciones e instrumentos destinados a "enfrentar con éxito, amenazas y/o agresiones que pueden afectar su seguridad, integridad, la paz, la calidad de vida, el bien común de los habitantes de la nación y, en general, los valores fundamentales consagrados en la Constitución"¹³.

Señalados estos objetivos, fue durante 1996 cuando se han materializado con mayor notoriedad determinadas políticas específicas hacia el sector. Esto pudo deberse a una reducción en la agenda pública de temas como los derechos humanos, que durante 1995 estuvieron en el centro de la atención.

La acción de gobierno ha intentado colocar un acento en los temas específicos de la defensa, centralizando además la vocería y las decisiones en el ministerio respectivo. La experiencia del primer gobierno de la Concertación llevó a las nuevas autoridades a reforzar el rol ministerial en la relación con las fuerzas armadas, evitando generar otros canales de comunicación. Otra característica es que se ha buscado un entendimiento civil-militar, involucrando a los militares en las decisiones o haciéndolos partícipes del proceso de toma de decisiones. Finalmente, se trata de una estrategia que intenta ocupar los espacios institucionales ya creados y no generar nuevos. Por ejemplo, se reactivó la Junta de Comandantes en Jefe y el Presidente de la República aprobó este año el documento denominado "Apreciación Global Político-Estratégica" elaborado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

a. El "Libro de la Defensa"

El concepto del "Libro de la Defensa" surgió originalmente en Europa después de la II Guerra Mundial con el propósito de demostrar las intenciones no agresivas de los países que los confeccionaban. Se trata de un documento público editado por los estados en la que se da cuenta de las grandes orientaciones estratégicas nacionales. En el caso chileno el gobierno estableció como política en 1994 la elaboración de un libro de la defensa cumpliendo tres objetivos: explicar los objetivos e instrumentos de la defensa nacional; informar y hacer comprensible a la ciudadanía los aspectos vinculados con el sector; y dar mayor transparencia a nivel internacional sobre el tema¹⁴.

Consta de tres etapas, dos de las cuales se cumplieron en 1996. La primera fue la elaboración de documentos que servirían de base para una discusión posterior. En la segunda etapa, se estableció un ciclo de talleres de tres meses (julio a septiembre) en las que participaron representantes del poder Ejecutivo, Congreso Nacional, Fuerzas Armadas, Universidades y centros de investigación de carácter privado. A estos talleres asistieron más de cincuenta personas en forma constante y se debatieron temas de carácter global y aspectos específicos de la defensa. Una etapa final constituye la elaboración misma del libro, para lo cual se constituyó una comisión redactora que recogerá el debate y conclusiones de los talleres previos.

¹³ Ibid.

¹⁴ Mensaje Presidencial al Congreso Nacional. 21 de Mayo, 1994. Secretaría General de Gobierno, 1994.

Se trata de la primera iniciativa de civiles que buscan colocar el tema de la defensa como política de Estado, intentando producir un acercamiento concreto entre civiles y militares. Debe entenderse esta idea dentro de un contexto subregional de paz y en la que los gobiernos de Argentina y Brasil están avocados a la concreción de documentos similares¹⁵. Se entiende que a través de estos esfuerzos de transparencia, fiabilidad y previsibilidad se está contribuyendo a la estabilidad y la paz regional¹⁶.

b. Modernización del servicio militar

Una segunda línea de acción gubernamental fue lo vinculado al Servicio Militar obligatorio. En el mes de marzo el gobierno lanzó un spot publicitario en la que se intentaba cambiar la imagen del servicio militar, destacándose los aspectos positivos del mismo. Esta situación abrió un debate político y juvenil respecto de cambios y flexibilizaciones en el servicio. El debate se superpuso con dos iniciativas paralelas que se estaban llevando a cabo en el Congreso Nacional y en el Ejecutivo. En el primero se había constituido una comisión especial en 1994 encargada de estudiar y proponer flexibilizaciones al servicio militar las que se dieron a conocer a mediados de 1996. Por su parte, el Gobierno también estudiaba introducir cambios, para lo cual sostuvo entrevistas con distintos sectores de la comunidad y recogió algunas de las principales propuestas emanadas en el Congreso.

Los aspectos centrales de las modificaciones¹⁷ fueron: se estableció doble citación siendo el primer llamado de carácter voluntario; se readecuaron los períodos de conscripción; se incrementó el número de cursos especiales; se generará una política de incentivos y compensaciones (reinserción laboral, becas, pasajes); y se incrementó el número de cursos de capacitación laboral.

Convendría interrogarse por qué el Ejecutivo impulsó estos cambios cuando no existía una marcada -ni menos organizada- presión juvenil sobre la materia. En la percepción del gobierno se ha producido un incremento del desinterés juvenil sobre la realización del SMO (aumentando los remisos por ejemplo). La estrategia gubernamental intentaba entonces responder a esa apatía juvenil frente al servicio. Es interesante observar que se trata de una política de cambios introducida desde el nivel central, con una relativa ausencia de presión juvenil, que previó la consulta a sectores interesados (INJ, juventudes políticas, organismos de derechos humanos) pero que no llegó a estructurar un proceso más participativo de construcción de políticas. Las conversaciones se canalizaron en un diálogo particular entre cada organización y las autoridades.

La relativa fragmentación de las organizaciones juveniles en cuanto actores en torno al tema, genera la paradoja que mientras el cumplimiento del servicio militar

¹⁵ En octubre de 1996 el gobierno brasileño dio a conocer sus directrices de defensa nacional. En el caso de Argentina se promulgó la Directiva para la realización del planeamiento militar conjunto (2/10/96), además se había producido un extenso debate en el Congreso en las Audiencias Públicas sobre la reestructuración del sistema de defensa nacional (1995).

¹⁶ Al respecto ver Discurso del ministro de Defensa en la inauguración del ciclo de talleres del "Libro de la Defensa Nacional", 10 de junio de 1996.

¹⁷ Dadas a conocer el 5 de septiembre de 1996. El *Mercurio*, 6 de septiembre 1996.

es de alta sensibilidad para la juventud, las organizaciones políticas y de defensa de los derechos humanos no han sido capaces de articular una propuesta alternativa a la de las autoridades. En esta perspectiva, la política gubernamental aparece recogiendo aquellas demandas juveniles que sólo tienen una expresión cierta en la mencionada apatía juvenil.

Paradojal también resultó que pese a los importantes avances en términos de modernización, fue en 1996 cuando se produjo un auge significativo de las denuncias por maltrato al interior del servicio militar.

Cuadro N° 1
Denuncias de maltrato a través de la prensa

Año	Maltratos	Suicidios	Muertes accidentales	Total
1991	-	1	-	1
1992	-	-	1	1
1993	-	1	1	2
1994	1	1	1	3
1995	1	-	4	5
1996	5	7	1	13
Total	7	10	8	25

Fuente: Revisión de prensa nacional enero-diciembre 1996.
Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

El incremento de denuncias a través de la prensa de situaciones de agresión (maltrato) o de muertes por suicidio, refleja una situación compleja frente a la cual podrían establecerse algunas hipótesis explicativas no excluyentes: la autopercepción juvenil como sujetos de derechos por lo que una situación que antes era "normal", ahora es denunciada como un atropello a sus derechos; el aumento de la confianza para denunciar estos hechos; el incremento objetivo de la agresividad del personal a cargo; y la mayor sensibilidad de los medios de comunicación frente a estas situaciones. Por el momento no es posible aventurar respuestas para explicar este fenómeno. Sin embargo, se plantea la necesidad de colocar en la agenda pública el tema del respeto de los derechos de los conscriptos y la forma en que ellos se cautelán.

c. Proyección internacional de la defensa

Otro aspecto destacable de la labor ministerial fue la agenda internacional de defensa, que este año se centró en potenciar acuerdos entre ministerios de defensa a fin de profundizar la cooperación internacional en este campo. La agenda contempló acuerdos de entendimiento y cooperación ministerial y militar con Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Además, con Argentina se mantuvieron en un alto nivel los contactos bilaterales y sesionó en forma regular el mecanismo de entendimiento en temas de seguridad (diciembre).

La Cumbre de ministros de Defensa realizada en San Carlos de Bariloche constituyó otro hecho relevante de este año. En la oportunidad se abordaron las nuevas dimensiones de la seguridad internacional, nuevos roles para las fuerzas armadas y la relación entre los sistemas de defensa¹⁸. Uno de los principales cuestionamientos a lo que se ha denominado "diplomacia de cumbres" ha sido el carácter no institucional de ellas, lo que posibilita que un país como Estados Unidos pueda imponer temas de su interés, debilitando el carácter multilateral de las iniciativas.¹⁹

Un último aspecto importante fue la decisión ministerial de generar una política sobre misiones de paz. Una de las dificultades que se observaban es que se estaban incrementando las solicitudes de Naciones Unidas sobre misiones de paz y Chile no había diseñado una política sobre el tema. Más urgente resultaba si además Chile estaba participando como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la práctica se producía una política que analizaba caso a caso y en la que se requería la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa y de las armas involucradas. El documento estableció que: se enviará a personal civil o militar preferentemente voluntario, se excluirá de las misiones a conscriptos; se aceptará aquellas que obedezcan a un mandato de Naciones Unidas con objetivos precisos y de duración definida; y las fuerzas actuarán sólo bajo el mando y control de Naciones Unidas.

El beneficio de un marco regulatorio para la aceptación de misiones de paz podría actuar en contra de una participación en situaciones que no necesariamente encuadran dentro de una misión tradicional. Aunque se trata de un instructivo poco innovador ya que consagra muchas de las políticas que implícitamente se estaban aplicando, es importante destacar el esfuerzo por explicitar una orientación convirtiéndola en política de Estado.

d. Gasto militar y renovación de equipamiento

Este fue el primer año en que prácticamente no se dio una polémica pública en torno al gasto militar. Recordemos que en 1995 el Congreso debatió y aprobó un aumento de sueldos escalonado para el personal de las fuerzas armadas. Los parlamentarios este año estuvieron ausentes de cualquier debate, aprobándose lo propuesto en la partida del ministerio de Defensa.

Si a nivel interno existió consenso sobre la aprobación del mismo, lo que sí se observó fue un aumento de la polémica a nivel internacional sobre el gasto militar chileno y el eventual desbalance que produciría esta situación, en particular respecto de Argentina. La situación se tornó más polémica cuando el International Institute of Strategic Studies (IISS) dio a conocer un informe que señalaba que el gasto militar chileno alcanzaba al 3,4% en relación al PIB. Un estudio nacional indicaba que la

18 Una versión completa de la declaración en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, N°3, julio-septiembre, 1996.

19 Francisco Rojas, "Diplomacia de cumbres. Una forma de expresión de la cooperación política", En *Claves*, Dossier N° 11, 1996.

cifra era de un 2,6%²⁰. De acuerdo al gobierno el gasto militar para este año no superaría el 1,9%. La diferencia fundamental de las cifras radica en la metodología aplicada. De hecho en las dos primeras cifras se suma como parte del gasto el fondo de retiro para el personal uniformado.

Relacionado indirectamente con el gasto militar está la política de aprovisionamiento y modernización de las fuerzas armadas. Acá también cobra relevancia el marco internacional y subregional ya que la adquisición y modernización de la fuerza depende de varios factores, entre otros: la oferta existente en el mercado (que actualmente es amplia), las condicionantes que impongan ciertos proveedores (que en el caso de Estados Unidos se anunció el cese de la enmienda que prohibía su traspaso), el nivel tecnológico que los países desean alcanzar (por ejemplo se descarta en la subregión el acceso a tecnología nuclear con la excepción de Brasil); el ciclo de reposición previsto por las fuerzas y el contexto subregional. Este último punto en el caso chileno presenta distintos matices. Mientras Argentina ha sufrido una baja en los niveles de mantenimiento de su fuerza y optó por renovar material bélico vía convenios de cooperación con Estados Unidos, en el caso peruano se produjo una importante adquisición de aviones Mig-29.

e. Desarrollo institucional

Otro ámbito de interés lo constituyeron los asuntos institucionales. El gobierno envió al Congreso un proyecto de ley de Salud. Además, el ministro se comprometió a realizar un proyecto a fin de mejorar la gestión del personal e incentivar su reclutamiento, capacitación y permanencia a través de una política para favorecer vía incentivos salariales al personal militar especializado y que efectúan labores críticas en el sector ²¹. Asimismo el ministerio ha continuado incentivado las investigaciones en temas de defensa promoviendo una beca para tesis que aborden el tema de la Defensa e incentivando actividades a través de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE). En un ámbito más específico, la subsecretaría de Marina coordina la generación de una política sobre uso del borde costero a través de la Comisión nacional de Uso del Borde Costero del litoral, regularizándose durante este año su funcionamiento²².

2. Fuerzas armadas: tres ritmos para una modernización

Las diferencias en los ritmos y énfasis de las fuerzas armadas se han hecho notar tanto en la política de adquisiciones como en los acentos colocados en sus respectivas modernizaciones, al margen de la especificidad de las mismas. Es probable que siga ocurriendo así en la medida en que no se desarrolle una política más vigorosa a nivel ministerial en relación a las modernizaciones particulares de cada institución.

²⁰ Eduardo Santos "La formulación de presupuestos de defensa y destino del gasto en Chile", En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO-Chile, enero-marzo, 1996.

²¹ *El Mercurio*, 16 de octubre, 1996.

²² Discurso del subsecretario de marina, Pablo Cabrera en el 109º aniversario de esa repartición. Texto completo en "Chile y su borde costero: una nueva frontera del desarrollo". **Fuerzas Armadas y Sociedad**, N° 2, FLACSO-Chile, abril-junio, 1996.

En el caso del Ejército no puede desvincularse el proyecto de modernización en curso (plan Alcázar) con la figura del general Pinochet. Como ya es tradicional en el Ejército, con ocasión de la inauguración del mes institucional a mediados de agosto, el comandante en jefe da cuenta de los avances y tareas pendientes de su institución. A diferencia de años anteriores, en esta oportunidad el perfil del discurso se centró en el valor de la defensa, las características de la sociedad contemporánea y los deberes y responsabilidades del Estado en esta materia. Se trató de una crítica valórica sin una propuesta específica y que se apartó de la línea de demostrar las modernizaciones derivadas del plan Alcázar²³. La explicación para esta relativa ausencia de política innovadora es que el general Pinochet no será quien asuma una reestructuración significativa del Ejército. Parece probable que un cambio en la composición, estructura e incluso el despliegue responderá al futuro comandante en jefe y no al general Pinochet.

Las únicas informaciones que se dieron a conocer este año sobre la materia fueron las referidas a la creación de un Estado Mayor con más funciones (cuestión que ya se había anunciado en 1992), y la actualización de los planes de estudio y cursos de preparación militar. En el ámbito de las adquisiciones, se anunció que se estudiaba la renovación de los tanques M-50 y M-51 Sherman de procedencia estadounidense.

El plan de la Armada fue denominado por su comandante en jefe "Marina siglo XXI". Consta de tres partes referidas al mejoramiento de la preparación del personal; la capacidad de renovar material y adquirir tecnología moderna; y el obtener una relativa autonomía en materia tecnológica. Al respecto, se diseñó un programa para la renovación de los buques que van quedando obsoletos²⁴.

Este plan se inserta dentro de una política de mayor envergadura y que fue planteada en 1990 por el almirante Martínez Busch a través de lo que se denominó la proyección chilena en el mar presencial. El análisis de la Armada implica una revisión que aborda distintos ámbitos de la vida nacional y que apuntan a responder a la interrogante de cómo aumentar la eficiencia del mar como sistema y contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida humana. De ahí que por ejemplo la Armada como parte de su política de desarrollo propuso al gobierno un proyecto sobre la construcción de un puerto militar, y uno para crear un fondo de investigación científica marina²⁵.

La Fuerza Aérea es la que quizás presenta un nivel mayor de aproximación tecnológica a su propio desarrollo. Su énfasis apunta a optimizar su acceso a tecnologías y fomentar el campo del espacio a través de la colocación de un satélite en órbita, optando por un programa conjunto con algún otro país. Este año quedó demostrado que la opción tecnológica aérea ha sido y seguirá siendo el elevar los estándares tecnológicos nacionales a través de un asociacionismo selectivo con países

²³ Un análisis de este plan en Augusto Varas y Claudio Fuentes, op cit.

²⁴ Se incorporaron 2 lanchas patrulleras construidas por ASMAR, se adquirió el buque sueco Alvsborg como buque madre de la fuerza de submarinos y se contempla la adquisición de nuevos submarinos que reemplazarían los existentes.

²⁵ Jorge Martínez Busch "El mar como sistema: Los vectores para la oceanopolítica". En: *Revista de Marina*, N° 4, 1996.

que permitan aquellos desarrollos. La rama del aire ha continuado con su proceso de renovación de material bélico²⁶.

3. El Ejército y la política

Veíamos con anterioridad tres ritmos diferenciados en la modernización. La fuerza Aérea muy centrada en su desarrollo, la Armada con un proyecto de mayores alcances y el Ejército en medio de una transición por la salida del general Pinochet. La presencia de este último general ciertamente que ha contribuido a generar un status especial a la relación Ejército-Gobierno. A partir de 1994 las relaciones tendieron a normalizarse dado fundamentalmente por la personalidad del nuevo ministro y los objetivos de su política, que ya hemos analizado. No obstante la buena relación establecida, ello no fue obstáculo para que en 1995 se produjeran serias tensiones por el encarcelamiento del general (r) Contreras y brigadier (r) Espinoza. Hacia fines de aquel año dos hechos marcarían un giro en la relación con el Ejército: en primer término, el Presidente de la República aludiendo una "razón de Estado" solicitó al Consejo de Defensa del Estado que se desistiese de reactivar el caso "cheques" en la que estaría involucrado el hijo del general Pinochet. Adicionalmente, el gobierno envió un proyecto de ley sobre derechos humanos que a comienzos de 1996 no generó consenso en el Congreso quedando postergado el debate.

En este sentido una de las mayores interrogantes ha sido cuándo se producirá la salida de Pinochet. Los hechos han demostrado que su retirada no será antes del plazo pre-fijado (marzo de 1998), por lo que la decisión de su partida, el sucesor en el Ejército y las opciones futuras de Pinochet deberían comenzar a materializarse a partir de 1997. Si analizamos la presencia informativa del general Pinochet entre 1992 y 1996, advertimos que en 1996 se produjo una considerable baja de su presencia noticiosa²⁷. Se desdibujó la posibilidad de que sea considerado como candidato presidencial en 1999 y comenzaron las primeras actividades de la Fundación que llevará su nombre y que se dedicará a mantener el "ideario" del régimen militar, de acuerdo a las declaraciones de sus representantes.

El aspecto que sigue estando pendiente se refiere a los derechos humanos. Su presencia noticiosa tendió a disminuir respecto del año anterior, en parte debido a que es difícil que vuelva a repetirse el climax provocado por el caso Letelier. Si observamos el comportamiento de los tribunales de justicia (cuadro N° 2) se desprende que uno de los efectos de ese caso fue una tendencia a amnistiar casos una vez que se concretó el traslado de los reos a Punta Peuco (octubre).

²⁶ Se informó que ENAER entregó un avión tanquero y un avión Mirage M50 reacondicionado. Además se recibieron 2 aviones de transporte adquiridos en Estados Unidos. Se anunció que se llamaría a licitación (antes de 1998) para el reemplazo de sus aviones A-37, se informó que se ampliaría la flota de aviones tanqueros y el interés por la adquisición de cuatro nuevas aeronaves respecto de los cuales no se tenía una decisión final. En septiembre el comandante en jefe de la FACH, Fernando Rojas Vender sostuvo que había interés en la adquisición de alguno de los siguientes aviones: "GRIPEN", Mirage 2000Y, F-16 o F-18.

²⁷ Al considerar las declaraciones efectuadas por el general Pinochet a la prensa escrita obtenemos que en 1992 realizó 35 declaraciones, en 1993 48, en 1994 39, en 1995 49 y en 1996 sólo 25. **Banco de Datos de Defensa Nacional, FLACSO-Chile.**

Cuadro N° 2
La justicia y los derechos humanos
Casos cubiertos por la amnistía

Casos	Ene-sept. 1995	Oct. 1995 -oct. 1996	Mar-oct. 1996	Total
Amnistía	3	11	6	20
Traspaso a J. Militar	3	-	1	4
Sobreseimiento	-	3	-	3
Cierre temporal sumario	1	-	-	1
Orden de tramitación	2	-	-	2
Reapertura de casos	2	1	-	2
Revoca ley amnistía	1	-	-	1
Ratifica condena	1	-	-	1

Fuente: Informaciones de la prensa nacional. Centro de Documentación FLACSO-Chile

En el mes de octubre el tema volvió a ser noticia cuando la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, que terminaba su mandato en diciembre, colocó en manos de la justicia 898 nuevos casos de detenidos-desaparecidos. La reacción del Ejército fue una solicitud ante la Corte Suprema para que instruyera a los juzgados menores de aplicar la ley de amnistía, prescripción o excepción de cosa juzgada en los procesos reabiertos en 1996. A juicio de los militares en este año se han abierto 80 nuevos casos que implicarían una 300 citaciones a funcionarios de las fuerzas armadas y Carabineros. La Corte Suprema rechazó tal solicitud.

Dado que la Corporación cesará en su mandato en diciembre de 1996, lo más probable es que en el futuro se mantenga la tendencia actual en la Corte Suprema de ir aplicando la ley de amnistía poco a poco, caso a caso. Esta fórmula ha sido la única posible ante su no-resolución política. Recordemos los intentos de Aylwin en 1993 y Frei en 1995 que fracasaron al ser discutidos en el Congreso. La pregunta es si la vía judicial es una "forma de resolución" o se trata de una "forma de postergación" de un tema más general que alude a las visiones sobre el pasado reciente en Chile.

III. Conclusiones ¿Es posible supremacía civil con autonomía militar condicionada?

Partimos la argumentación de este artículo sosteniendo que en democracia se desarrollaron determinadas características en las relaciones civiles-militares en Chile. Las nombramos como autonomía política condicionada, autonomía profesional, autonomía doctrinaria, involucramiento político-institucional condicionado y un

modelo de supremacía civil subjetiva. La interrogante que surge es si es posible alcanzar una supremacía civil objetiva dadas las condiciones de autonomía militar descritas.

Esta pregunta ratifica un supuesto respecto a que las relaciones civiles-militares en períodos de transición son esencialmente cuestiones de poder. Consolidar la supremacía civil supone vencer la resistencia militar al cambio respecto de su posición pre-existente. Lo anterior "no equivale a decir que la supremacía civil se obtiene exclusivamente a consecuencia de una imposición (...) estos cambios institucionales se producen a consecuencia de una negociación respaldada por considerables recursos de poder que afectan de modo diferente a los constreñimientos de los actores que persiguen o que se oponen al mismo"²⁸. Este diagnóstico coincide con lo que ha sucedido en Chile con las relaciones civiles-militares y el tipo de acomodamiento de las fuerzas armadas en el marco institucional. La nueva situación impuso a los militares la necesidad de reforzar sus proyectos propios, interesar al Estado en dichos proyectos y defender aquellos aspectos que consideran centrales del antiguo régimen. La situación chilena también indica que las autoridades civiles tienen bajos recursos de poder para establecer una conducción civil de la defensa.

Como se observó, el segundo gobierno de la Concertación ha intentado centrar su acción en los aspectos profesionales de la defensa bajo el supuesto que los problemas de tipo político tenderían a reducirse o se excluirían de la agenda pública. El realismo político llevó a preguntarse a las autoridades sobre cómo generar un liderazgo con un marco institucional que frena su acción. La alternativa no fue la imposición -pues tendría más costos que beneficios- sino la inclusión, es decir, el incorporar a los militares a una dinámica en la que se sientan comprometidos con las decisiones tomadas por las autoridades civiles. Ello implica ceder en algunos temas sacándolos de la agenda de discusión o bien postergando su discusión para el futuro, pero avanzar en otros de mayor consenso.

El supuesto gubernamental debió modificarse a poco andar pues además de la perspectiva profesional, existía (y sigue existiendo) una perspectiva política de la relación civil-militar que se reflejó dramáticamente con la resolución del caso Letelier y en la que aparecieron (nuevamente) los nudos centrales que tensionan esta relación: resolución del tema de los derechos humanos; reformas constitucionales y escándalos de corrupción.

De esta forma y retomando nuestro primer argumento, la relación civil-militar en Chile se sustenta en dos ejes: la tensión entre autonomía versus subordinación desde el punto de vista profesional e institucional y la oposición entre supremacía civil y liderazgo militar que emerge desde una perspectiva estrictamente política.

Por una parte, nuestro análisis corrobora que las fuerzas armadas mantienen un alto grado de autonomía doctrinaria y profesional. Durante 1996 se observa que el tema de la modernización de las fuerzas armadas pasa por las instituciones particulares y no por el ministerio de Defensa. Se trata de una autonomía profesional

²⁸ Felipe Agüero, op cit, p.31.

y doctrinaria segmentada por rama, sin una coordinación superior y que refleja matices competitivos entre las instituciones.

El segundo eje se refiere al intento gubernamental por querer impulsar una política para el sector. Este intento de supremacía civil tiene la virtud de ser la primera vez que un gobierno democrático asume el desafío de la defensa como política suprapartidaria, lo que implica una seria revisión de los planteamientos hasta ahora vigentes sobre las órbitas de acción civil y militar. Se intenta ejercer la potestad de conducción política, secundada por un ámbito de decisión conjunta civil-militar y otro nivel eminentemente militar.

Sin embargo, como se demuestra a través del análisis, este intento presenta varias limitaciones. La primera y quizás la más relevante es que el intento de supremacía civil se topa con el liderazgo militar de los respectivos comandantes en jefe y particularmente del general Pinochet en el Ejército, del almirante Martínez Busch en la Armada y en un menor grado con la presencia del general Rojas Vender en la Fuerza Aérea. En el primer caso, ciertamente su liderazgo trasciende a las fuerzas armadas y lo coloca en un sitio especial, simbolizando al régimen militar. No se trata sólo de un jefe de fuerza, sino que de un personaje que sintetiza un proyecto histórico determinado. En el segundo caso, el almirante Martínez Busch asume un proyecto de Armada específico que también implica aspectos valóricos que rebasan lo estrictamente militar.

El liderazgo militar entonces, se hace cargo de un proyecto determinado que tiene alcances en la propia modernización de las fuerzas armadas, pero que también afecta cuestiones políticas, de desarrollo nacional e incluso de tipo valóricas. Finalmente, la Fuerza Aérea es la que en menor medida demuestra un liderazgo que frene la acción gubernamental.

El liderazgo militar también se expresa en el nivel de compromiso de las fuerzas armadas con el modelo político-institucional por ellos creado. Esta situación las coloca no como instituciones neutras, que dejan la función gobierno y vuelven a ser parte del Estado, sino como actores que también intentarán influir en la escena política si ven que determinados "principios" o temas centrales para ellas son modificados en el tiempo (roles constitucionales, derechos humanos, gasto militar, entre otros). En este sentido, el general Pinochet es quien más comprometido se ha visto en la defensa del régimen militar. Un indicio positivo y que da esperanzas de cambio se refiere a que en ellas también está presente la contradicción entre el modelo creado y su resultado. Por una parte las fuerzas armadas se sienten constructoras del modelo económico/político y social imperante. Al mismo tiempo, recientemente ellas han criticado la desintegración valórica y la pérdida de identidad que se ha generado, en parte, producto de este mismo modelo. Aquella contradicción es un buen punto de partida para restablecer un diálogo crítico sobre el pasado reciente.

La segunda limitación se sustenta en la función histórica cumplida por el ministerio de Defensa. Se constata una débil consolidación de este ministerio como conductor político-estratégico. Esta carencia se ha intentado subsanar a través de las instituciones que tiene a su cargo (Estado Mayor de la Defensa Nacional). Sin

embargo, si se persigue dotar de mayor contenido a la acción ministerial, se requerirán cambios a las funciones cumplidas hasta ahora por las subsecretarías del ramo. Definir al ministerio de Defensa como conductor implica revisar también el funcionamiento actual de Estado Mayor de la Defensa Nacional dotándolo de mayores herramientas y capacidades para la asesoría ministerial.

La tercera dificultad proviene de la propia autonomía profesional y doctrinaria castrense que limita el intento gubernamental de conducir el sector. Vimos que las tres instituciones han desarrollado proyectos de desarrollo en forma individual queriéndolos proyectar al Estado y la sociedad en su conjunto. Tal como lo indicáramos más arriba, es probable que aquello siga ocurriendo ya que no depende de las respectivas armas (que por naturaleza seguirán defendiendo sus proyectos). Depende más bien del desarrollo de una política más vigorosa a nivel central que regule y de curso a las modernizaciones particulares permitiendo el funcionamiento autónomo de las ramas en sus campos específicos, pero al mismo tiempo generando las definiciones superiores que enmarquen el accionar de cada institución.

A estas alturas del análisis todavía no hemos respondido a la pregunta original sobre si es posible establecer un modelo de supremacía civil dado el actual esquema de relación civil-militar. Los hechos demuestran que hasta el momento las autoridades civiles han podido intervenir en esferas que no son centrales a la definición de políticas en el sector. Si bien se advierten avances significativos en relación al pasado, ellos aún son menores respecto de lo que efectivamente han desarrollado las fuerzas armadas en forma autónoma. La mayor fortaleza de la actual coyuntura, es que en un esquema de acción limitado, los civiles han intentado hacerse cargo de su deuda histórica con el tema de la defensa. Sin embargo se plantea la interrogante respecto de la permanencia en el tiempo de dicha política. Pareciera que para consolidar la supremacía civil en el sector es imprescindible mantener una voluntad política de conducción y generar los instrumentos y recursos humanos que hagan viable aquella posibilidad.

Otro cuestionamiento es el nivel de influencia del liderazgo militar en las relaciones civiles-militares. La transición democrática ha demostrado un alto perfil político de los que fueron conductores del régimen militar en defensa de ese proyecto. De esta forma, también es necesario preguntarse sobre el grado de lealtad a dicho proyecto político y los cambios que se sucederán en 1998. ¿Qué efectos tendrá la salida de Pinochet en la relación gobierno-Ejército? ¿Se advertirá una tendencia a centrar las relaciones civiles-militares en temas no políticos o se harán evidentes divisiones internas entre la oficialidad del Ejército? ¿Cambiará el discurso de los nuevos comandantes en jefe en relación a sus propuestas de desarrollo?

Finalmente, se requiere abordar un tema mayor referido a que la consolidación democrática pasa por una redefinición de la posición que están jugando los militares en democracia, sus espacios de autonomía y los de subordinación. Aquella es una tarea pendiente que hasta el momento ha sido abordada sólo coyunturalmente, quedando en un área relativamente difusa o almacenada en algún proyecto de ley en el Congreso de la Nación.

Se terminó de imprimir
en Santiago de Chile
el 9 de abril
de 1997