

## HACIA DONDE DEBE APUNTAR EL FIN Y EL ALCANCE DE LA MODERNIZACIÓN EN DEFENSA

**Alejandro Iturra G.\***

El sector defensa muestra dinamismo. Se suceden las charlas, seminarios, diálogos o foros. que tienen su origen en la promoción de un conjunto de iniciativas gubernamentales, en curso o en barbecho, tales como la modernización del ministerio de defensa, la institucionalización del soldado profesional, la forja del Libro de la Defensa 2010, el reemplazo de la Ley del Cobre, la reforma de la justicia militar o la recreación de la carrera militar. A ello se suma el avance en el trabajo conjunto y la integración profesional de la mujer en las Fuerzas Armadas. La pregunta analítica es: ¿estas iniciativas construyen un nuevo estadio de desarrollo sectorial por sí solas, reproducen los esquemas tradicionales o requieren enmarcarse en un tipo de política sectorial que promueva como un todo el salto cualitativo en defensa?

Comencemos a indagar la respuesta en lo que se entiende por Estado democrático moderno. Desde su alumbramiento a fines del siglo XVIII e inicios del XIX, la modernidad promueve un cambio sustantivo del Estado westfaliano (1648) introduciendo entre otros valores deseables y normas de conducta la idea y la práctica democrática, en el entendido que el estado democrático es el resultado de la fusión entre los principios del Estado y los lineamientos de la democracia.

El proceso democratizador del Estado es palmariamente desigual según los grupos sociales que afecte y la condición de las unidades políticas que impacte, pero, muestra grados visibles de progreso si se compara la realidad de 1940 con la de 1800. Tal avance no registra un paralelo en la defensa porque en la manera de entender y construir el sector por parte de cada elite política, más allá de visiones alternativas que conciben otros actores, priman los requerimientos del Estado sobre la necesidad de construir una institucionalidad democrática. La bipolaridad de la Guerra Fría (1945-1990) acarrea una paradoja. Mientras los estados del Pacto de Varsovia y la OTAN más sus aliados cercanos erigen una institucionalidad sectorial poderosa y controvertida en su alcance democrático porque responde al enfrentamiento entre los bloques y también a los conflictos internos asociados con la guerra sucia (Doctrina de Seguridad Nacional versus Teoría de la Insurgencia) los países tercermundistas, donde se visibiliza en mayor medida el conflicto bipolar, no alteran su feble institucionalidad ligada más bien a los fines del conflicto interno por sobre la defensa territorial conectada a las diferencias vecinales.

---

\* Director del Área de Seguridad y Defensa del CEE; e-mail: [aleiturra@terra.cl](mailto:aleiturra@terra.cl); [aleiturra@cee-chile.org](mailto:aleiturra@cee-chile.org)

El desarrollo chileno responde a esa generalidad, pero tiene sus peculiaridades. Entre los inicios de la república y 1973 se distinguen tres momentos. Hasta 1891 no hay institucionalidad, si bien el instrumento militar tiene relevancia porque interviene en política interna y en la resolución de dos conflictos con Bolivia y Perú. Entre 1892 y 1931 se crea una institucionalidad asociada a la profesionalización del Ejército, la Marina y el rol que les cabe en la represión sobre sectores sociales que demandan una mejor calidad de vida, a lo que se suma el nacimiento de una nueva institución, la Fuerza Aérea. La tercera etapa se inicia con la creación de un débil Ministerio de Defensa Nacional en 1932, destinado a servir de apoyo a la defensa territorial tradicional, pero, la institucionalidad incorpora progresivamente fines y organismos funcionales a la lógica de la Guerra Fría, en tal medida, que el período termina con el Golpe de Estado de 1973 como expresión regional del conflicto bipolar.

Chile modela hasta 1973 una defensa promovida y sustentada por gravitantes actores públicos y privados que definen un orden inmutable en el entorno vecinal y en apariencia construido; donde la democracia es una condición irrelevante en el análisis; sin apoyo en políticas explícitas y estructuras fuertes (Ministerio de Defensa débil) y alejada de las cotidianas preocupaciones de la sociedad civil, las instituciones políticas y una parte del aparato del Estado en la medida que el instrumento militar no intervenga en la conflictividad interna. El primer impacto que genera este tipo de estado es la sobre-dimensión que induce la mirada tradicional auto-referente y militarista basada en el ideario de seguridad nacional. Se advierte en la percepción de amenazas, la estructuración de la fuerza, las modalidades del gasto militar y el tipo de apoyo ciudadano. El otro resultado es la instalación de un considerable atraso en la institucionalización democrática, que se expresa en una nominal subordinación militar al poder civil y en la ausencia de un control y una conducción civil en los asuntos propios del sector.

La dictadura muta ese orden profundizando la condición del estado inmutable desde una mirada autoritaria e instala al instrumento militar como el eje fundamental de un modelo verticalista bajo la férula de la Doctrina de Seguridad Nacional. El tipo de transición a la democracia que viene, dibujada entre la Concertación y la elite militar-civil que conduce la dictadura, va a condicionar el futuro de la defensa en el marco de un proceso que busca abrir paso a demandas democratizadoras y mantiene los ejes vitales de control autoritario. Este es el contexto general de corto, mediano y largo plazo que pretenden modificar los programas de los gobiernos de la Concertación.

Los mandatos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei asumen con el fin de resolver el nudo central de la organización superior de la defensa porque la institucionalidad consagra la autonomía del instrumento militar para elaborar y proponer política específicas, quedando la potestad del Ministerio de Defensa al papel de aprobarlas o rechazarlas en una suerte final de visado; pero, la evidencia empírica demuestra que el protagonismo de la agenda gubernamental entre 1990 y el 2000 recae en la superación de conflictos políticos originados en dictadura (dos movimientos desestabilizadores perpetrados por el Ejército, la compleja detención del General Manuel Contreras por el apoyo de uniformados en servicio activo y la detención del General Pinochet en Londres) postergando las iniciativas que proponen una visión distinta a la mirada tradicional, así como un avance en los atrasos sectoriales. El Libro de la Defensa 1997, si bien da curso a una política explícita, representa el antiguo estado inmutable más los remanentes de la Doctrina de Seguridad Nacional.

En la elaboración del Libro de la Defensa 2002 durante el sexenio de Ricardo Lagos, una etapa de complejo acercamiento al instrumento militar, aparecen las primeras fisuras en el orden establecido. Durante la interlocución en sus talleres aparece una mirada crítica que

pone en cuestión los basamentos que provee seguridad nacional, colocando la primera piedra de una institucionalidad “por construir”, más democrática y ajustada a los desafíos que plantea la concreción de entornos seguros en el siglo XXI. Las reformas constitucionales del 2005 constituyen un punto de inflexión al explicitar la subordinación militar al poder civil elegido. A la vez se llevan adelante iniciativas instrumentales que promueven un control civil asociado a la existencia de una estructura burocrática real y una conducción civil que sólo es posible con un conocimiento previamente capacitado. Entre las iniciativas en curso o en preparación durante el gobierno de Michelle Bachelet aparecen el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa, la reforma de la justicia militar, el reemplazo de la Ley del Cobre, la actualización del Servicio Militar Obligatorio y la contratación de soldados profesionales, la transformación de la carrera militar y la actualización del gasto fiscal en previsión militar.

El punto es que la historia demuestra que en defensa se puede institucionalizar y modernizar el estado, sin un progreso democrático paralelo. Puede ocurrir si reformulamos el ministerio de defensa, limitamos la justicia militar a los asuntos pertinentes, derogamos la Ley del Cobre, actualizamos la carrera militar y persistimos en no modificar el núcleo de la política de defensa, esto es, la opción preferente por la disuasión versus la cooperación en el espacio donde se define la modalidad histórica de empleo de los medios de la defensa, el vecinal, particularmente la frontera norte. Es allí donde se expone el núcleo duro de la disuasión como expresión del estado inmutable. En este contexto, lo que posibilita la materialización de un nuevo estado de desarrollo que deje atrás la perspectiva militarista y auto-referente, así como los retrasos, es la construcción de una institucionalidad democrática dotada con un sentido que mute el sector defensa y sostenida en una estructura con atribuciones cabales. Este objetivo político sólo lo pueden empujar de manera organizada, responsable y concienzuda los ciudadanos interesados y capacitados de la sociedad civil, las instituciones políticas y el aparato del Estado que impulsan una calidad democrática en todas las políticas públicas. Es una tarea pendiente, complicada y compleja, de resolución progresiva, pero allí está y hay que afrontarla desde hoy.