

POLITICO *estudios* **MILITARES**

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis
año 3 - número 5 - 1^{er} semestre 2003

Contenido

Presentación	3
La estrategia militar norteamericana durante la Guerra fría por Antonio Cavalla R.	5
Estados Unidos: la variable político-militar por José Valenzuela Feijóo	37
Los partidos políticos y la defensa nacional: entre el temor y las garantías. 1994-2000 por Marco A. Fernández U.	81
A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula por Érica Cristina, Alexandre Winand e Héctor L. Saint-Pierre	107

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES
año 3 - número 5 - 1^{er} semestre 2003

Director

Carlos Gutiérrez

Editores

Juan Domingo Silva

Productor

Jean Becker

Consejo Nacional

Patricio Quiroga

Antonio Cavalla

Alejandro Iturra

Carlos Zarricueta

Cecilia Quintana

Eva Muzzopappa

Consejo Internacional

Raúl Benítez – *México*

Lilia Bermúdez – *México*

Pablo Celi de la Torre – *Ecuador*

Marco Cepik – *Brasil*

Ricardo Córdova – *El Salvador*

Zeno Croceti – *Brasil*

Julián González – *Uruguay*

José Hernández – *Cuba*

Selva López – *Uruguay*

Ursula Oswald – *Estados Unidos*

Edelberto Torres Rivas – *Costa Rica*

Ernesto López – *Argentina*

Héctor Saint-Pierre – *Brasil*

Huérfanos 1721, Santiago – *Chile*

Fono : 56 2 - 386 6949

www.cee-chile.org

admin@cee-chile.org

Impresión

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Junio 2003

Los partidos políticos y la defensa nacional: entre el temor y las garantías. 1994-2000

Marco A. Fernández U.¹

En este trabajo veremos a los partidos políticos frente al tema de la modernización, los puntos de acuerdo y de disenso sobre él y sus coordenadas de aproximación. En primer lugar, podemos adelantar que las relaciones civiles militares han pasado por diferentes etapas. En la primera, se buscaba autonomizar a las Fuerzas de los partidos; en cambio en la segunda, y fruto de las democratizaciones, se trataba de incorporar a los partidos de alguna forma en el ciclo de toma de decisiones de la Defensa. Estas etapas se deben, básicamente, a que existe una tensión entre la tendencia a la autonomía de las Fuerzas Armadas y la inserción de los partidos en este ámbito, debido a su poder de representación de la sociedad.

Esto se puede sintetizar en dos afirmaciones antagónicas; mientras para algunos, los partidos sólo deben participar de los procesos de modernización, si no se sacrifican los grados de gobernabilidad alcanzados por el país; para otros, en cambio, la sola acción de los partidos desestabilizaría cualquier proceso de modernización y, por lo tanto, plantean su abstención. Esta última afirmación se basa en que el escenario en el cual actúan los partidos es la coyuntura política o el contexto en el cual se desarrollan los procesos, pero no en los procesos mismos. Ya que, la intervención de los partidos en los procesos de modernización llevados a cabo en América Latina, en los años sesenta y setenta, resultó en desequilibrios económicos, sociales y políticos, que debieron ser corregidos por intervenciones militares².

Esta afirmación sirvió de fundamento en los años del

1. Licenciado en Historia, Universidad de Chile; Magíster en Ciencia Política, U. Católica de Chile; Profesor Instructor Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

2. Este fue el argumento para desincentivar la participación de los partidos en los temas de la defensa, debido a que ella introducía altos grados de inestabilidad en los procesos de modernización. John J. Johnson: *The military and Society in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1964. Una revisión a este postulado y a su desarrollo posterior véase en Arturo Valenzuela: "A Note on the Military and Social Science Theory", en *Third World Quarterly*, Vol. 7, N1, January, 1985.

gobierno militar, para el diseño de un discurso que buscaba autonomizar a las instituciones armadas del poder político³. Y, en esto, siguiendo a Claudio Fuentes, autonomía que se caracteriza “por el alto grado de atribuciones que las benefician en términos de gasto, promoción de personal, ejecución presupuestaria, y decisiones de política interna”⁴. Sin embargo, y en los hechos, desde los años ochenta, las Fuerzas Armadas no son actores totalmente autónomos, ya que existen relaciones civiles militares formales e informales. Las primeras dicen relación con los procedimientos, legislación y la propia inserción de las Fuerzas Armadas en cuanto instituciones del Estado. Las relaciones informales aluden a la capacidad de los civiles y las instituciones armadas de influir en los temas de la defensa. Dependiendo de la forma en que civiles y militares interactúen, las decisiones que sean tomadas y el tipo de coaliciones que se conformen para lograr sus objetivos.

Para nosotros, el ámbito formal estará copado, analíticamente, por la relación institucional entre las Fuerzas y el Congreso, mientras que el informal será el espacio de encuentro dependiendo de la naturaleza de las decisiones. Además, debido a la alta rigidez del sistema institucional, las relaciones de tipo informal serán más importantes que las de tipo formal y, la mayoría de las veces, será el espacio donde se tomen decisiones que finalmente se concreten en el espacio formal, por lo cual será el contexto político el que definirá las decisiones y su viabilidad, pero no las determinará.

El contexto de la relación civil-militar: 1994-1998

A partir de 1994 se ha desarrollado una política de Defensa basada en la modernización de sus estructuras institucionales y en el proceso de la toma de decisiones, que se ha ido concretizando en la renovación del material bélico, de los programas de estudios de las escuelas matrices y del reordenamiento de algunas unidades⁵.

Ello ha provocado un desplazamiento paulatino del eje de la relación civil-militar desde uno centrado en el gobierno militar y el proceso de transición, por uno que pri-

3. Zagorski, Paul: *Democracy versus National Security: Civil Military Relations in Latin America*, Boulder, Lynn Riehrer Press, 1992.

4. Fuentes, Claudio: “La Respuesta Civil al Tema militar. Estrategias y Espacios de Negociación en Chile”, en Rut Diamint (ed): *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 1999, Pág. 301. Otra obra que trata sobre los discursos desplegados por las FF. AA., para justificar su autonomía, en lo doctrinario, ver el trabajo de Claudio Fuentes: *El discurso militar en la Transición chilena*, Nueva Serie, Flacso-Chile, 1996.

5. Aunque, si bien, el proceso de modernización en las instituciones armadas se inició años antes, la permanencia al mando del Ejército del General Pinochet mantenía el contexto cristalizado en torno a su figura política.

vilegia los aspectos institucionales, ya sea en sus aspectos formales: normas administrativas, e informales: procedimientos y rutinas reiteradas.

Esto se debe a dos tendencias; la primera se refiere a la pérdida relativa de peso político de los comandantes en Jefes de las instituciones armadas, debido al aumento de los grados de institucionalidad del sistema político. En segundo lugar, por la modernización del Estado y del sector en particular, como respuesta a los desafíos del comercio internacional, la integración de los mercados, la globalización cultural y los cambios en el contexto vecinal.

De esta forma, las dos tendencias -la consolidación democrática y el proceso de modernización- sitúan las relaciones civiles militares en otro contexto⁶, el cual altera sustancialmente el rol de los partidos en la toma de decisiones de la Defensa. Situación que se puede resumir en la siguiente pregunta, ¿deben seguir participando los partidos en el tema Defensa, como hasta ahora lo han hecho, desde el ámbito informal o, más bien, deben hacerlo como parte del ciclo formal?

Todo esto porque, cualquiera que sea el modelo final del sector de la Defensa, los partidos políticos más relevantes, en cuanto a la representación parlamentaria, y con mayor poder político de gestión frente a la opinión pública, tendrán una mayor participación de la que actualmente tienen en el circuito de toma de decisiones de la Defensa o se les reconoce oficialmente. A la larga, será en los partidos donde se reclutarán los civiles y ex-uniformados que participarán en el modelo formal de toma de decisiones de la Defensa. Esto es válido, sobretodo, si pensamos que la segunda generación de civiles ya no será hegemonizada por los ex uniformados, como ocurrió con la primera oleada, sino que provendrán desde los partidos políticos y, en segundo lugar, desde el ámbito académico.

Es por esta razón que los partidos, como un actor en Defensa, son vistos con mayores aprensiones por parte de los actores institucionales, sobretodo porque aún no definen su estrategia dominante que, finalmente, desplegarán frente al tema de la modernización.

Debido a esta indefinición y al posible rol futuro, subsisten dos ópticas frente a la participación de los Partidos

6. Felipe Agüero plantea que: "la democratización avanzaría a través de diversos momentos: el de la movilización, el de la negociación, y el de la institucionalización". Por otra parte, O'Donnell y Schmitter especificaron los distintos momentos de manera que el primero sería el momento militar; el segundo, el político, y el tercero, el económico. "Una vez superada la incertidumbre en que se debatían estos diferentes momentos fue posible entonces que los actores interesados en la democracia pudieran relajarse, en la seguridad del arribo a estadios normales de progreso institucional". En Felipe Agüero: "Las Fuerzas Armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la Democracia en América Latina", en Rut Diamint (ed): Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 1999. Pág. 71.

7. Nótese que este argumento apela a la misma lógica que existiría para que las Fuerzas Armadas fuesen garantes de la institucionalidad, que en los hechos han actuado de esa forma. Por lo cual no se podría estar en contra de la participación de los partidos en el modelo de toma de decisiones y, a la vez, apoyar a las FFAA en su rol de garantes. Toda vez que las instituciones armadas han señalado la necesidad de incorporar a los civiles a los temas de Defensa y Seguridad, como una forma de cambiar el acento en las relaciones civiles militares, pero también, de una mayor participación de la ciudadanía en estos temas. Surge la pregunta, ¿cómo se piensa hacer esto sin pasar por los partidos políticos, que son representantes de las grandes corrientes en torno a las cuales se organiza nuestra sociedad política y que son quienes forman los altos cuadros que dirigen al Estado?

8. Los golpes militares, desde 1961 hasta 1982, han institucionalizado el rol político de las Fuerzas Armadas como guardianes del Estado y han reforzado la influencia cultural de los militares en la sociedad turca. Sin embargo, los esfuerzos por promover la democracia liberal con mayores grados de accountability y legitimidad de las fuerzas democráticas, han chocado con las prerrogativas y limitaciones impuestas por el poder militar. Ello ha terminado finalmente por centralizar en los militares el problema para establecer un poder democrático en Turquía. Umit Cizre Sakallioğlu: "The Anatomy of Turkish military's Political Autonomy", en *Comparative Politics*, Vol. 29, N 2, January, 1997. Págs. 151-166.

Políticos en la toma de decisiones postransiciones. Mientras que unos plantean que éstos deben estar al margen del proceso rutinario de la administración, debido a que tampoco están en otras áreas del Estado ni en organismos superiores o políticos; para otros, en cambio, deben tener la misma participación formal que tienen en los hechos, ya que, de otra manera, sería no reconocer lo que sucede en la realidad y que es, por lo demás, habitual en otros modelos decisionales de la Defensa, donde tienen un rol.

Entonces, surge la pregunta ¿Es conveniente tener a los partidos arriba de la mesa y, por lo tanto, que tengan algún grado de responsabilidad en las decisiones generadas, o bien deben continuar actuando en los pasillos, influyendo en las reuniones académicas o a través de los medios de comunicación, pero sin compartir la responsabilidad de las decisiones alcanzadas?

Recordemos que el rol de ellos es el de representar los intereses políticos de la sociedad y que debido, a esto último, deriva su función social: darle legitimidad frente a la opinión pública, a decisiones que no siempre son populares, ni cuentan con apoyo mayoritario o tienen un alto costo político. No sólo a decisiones que tienen un alto contenido dramático, como es declarar una guerra o apoyar al Estado frente a tensiones vecinales, sino también a rutinarias, como son las de orden presupuestario: adquisición de armamentos y aumento de salarios del personal.

La respuesta, una vez más, surge desde la experiencia mundial, como por ejemplo los casos de Inglaterra, España, Nueva Zelanda, Sudáfrica e Israel, pero también, de Estados presidencialistas como Francia y Estados Unidos. Allí han llegado a la conclusión que la única forma de que los partidos no cuestionen dichas decisiones, es dándole algún grado de participación formal y, de esta forma, responsabilidad, ya no en la ejecución pero sí en la legitimidad que éstas requieren⁷.

Pero también, porque en el caso de la *asepsis*, ella no ha entregado mejores resultados, sino que al contrario, como ha pasado en el caso de Turquía⁸. Esto porque, si bien el escenario en el cual se mueven los partidos es el de la coyuntura -una temporalidad menor que el tiempo que se requiere para las transformaciones en las diferentes ra-

mas- no debemos olvidar sus ventajas: de mayor movilidad, legitimidad socio-política, capacidad de injerencia en los procesos de negociación y validación de decisiones.

Además, existe una razón adicional y es que, a la larga, los partidos deben igual sancionar las decisiones alcanzadas, mediante una ley en el Congreso, o fiscalizarlas posteriormente en la Cámara de Diputados⁹.

En cambio, para quienes sustentan la idea de una relación asimétrica de las FFAA con los partidos, precisamente en este punto es donde radicaría el problema: la participación del actor político en el circuito decisional. Por esta razón plantean que las instituciones armadas tienen el deber de asesorar a las demás instituciones del Estado y organismos que participan en el circuito de toma de decisiones.

Es decir, la autonomía relativa, ya no es vista sólo como una cortapisa a la acción de los partidos en la Defensa, sino que ella permite construir la participación de las instituciones armadas en la toma de decisiones del Estado.

Tal es la postura del General Augusto Pinochet, quien plantea que *«es necesario contar con representación del Ejército en dichas comisiones (de la Cámara), cuya labor sea hacer presente el parecer de la institución en los diferentes asuntos que se sometan a su conocimiento. Esa misma representación u otro comisionado debe integrar las comisiones especiales que se constituyan para discutir e informar asuntos específicos vinculados con materias de defensa»*¹⁰.

Sin embargo, estas dos visiones sobre el rol de los partidos en la Defensa sí están de acuerdo en algo, y es que el contexto o coyuntura política impedía cualquier acercamiento, o signo de él, a un modelo que integrara a las instituciones que representan a la sociedad políticamente organizada a la toma de decisiones en ese ámbito.

Contexto que suponía que el término del mandato del general Pinochet, como comandante en jefe del Ejército, posibilitaría que esta rama cambiara el acento de su discurso institucional, desde la defensa del Gobierno Militar a uno basado en la modernización.

Por ello, al menos comunicacionalmente, tanto mejor que bajara su perfil más político como que se constituyese

9. Un buen ejemplo de la volatilidad de la coyuntura que, sin embargo, tiene reglas y constantes, tales como el ser extremadamente sensible a la opinión pública, el respetar acuerdos y ser un mecanismo de socialización, es el caso denominado «pertrechos». Este no se habría producido si se hubiera consensuado con la comisión respectiva una nueva denominación, más clara y específica, de lo que significaba “pertrechos militares”, cuando se presentó meses antes la indicación parlamentaria por un grupo de representantes de la Concertación. Sin embargo, la negativa a discutir el tema dejó abierta la posibilidad de fiscalizar su utilización, que concluyó en una nueva indicación sobre el término pertrechos, pero esta vez mucho más restrictiva que la que había sido presentada meses antes.

10. General Augusto Pinochet: Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura. Conferencia dictada por el Comandante en Jefe del Ejército, Agosto, 1993.

ra un “contexto de normalidad”. Esto porque, en la medida que se centraba en sus funciones tradicionales, su evaluación ante la opinión pública mejoraba, sobretudo entre quienes se definían como opositores al régimen militar o independientes¹¹.

Esta normalidad posibilitaría, primero, que los temas institucionales y rutinarios, tales como los decretos de ascenso y retiro, destinaciones, el presupuesto anual, y nuevas adquisiciones, se discutieran sin el dramatismo que suponía la figura de Pinochet en la Comandancia en Jefe.

Segundo, que las relaciones con el gobierno no se contaminasen con temas coyunturales o por las disputas sobre el pasado histórico-político reciente.

Tercero, que este contexto posibilitaría que el grueso de las decisiones se tomaran en el ámbito formal y no en el ámbito informal, semipúblico y de negociación política¹².

Esta visión optimista sobre los efectos que produciría el cambio de Comandante en Jefe en el Ejército se veía corroborado por los efectos producidos en la Armada y en la FACH, con sus propios cambios de mando, los cuales se habían centrado en la modernización de cada una de ellas, según la óptica del gobierno. Y en esto último, la visión del gobierno era compartida ampliamente por los dirigentes de la Concertación¹³.

Entonces, ¿cuáles podrían ser las razones que impedirían que esto no sucediera en el Ejército?

El rol de garantes y la Modernización.

Un punto que subsiste como foco de tensión entre las Fuerzas Armadas y la coalición de gobierno, pero que por sí sólo no es capaz de tensionar el “contexto de normalidad” en el cual se habían empeñado las instituciones armadas y la Moneda hacia mediados de 1998, se refiere a cómo se logran altos índices de desarrollo económico y social en un sistema económico de libre mercado y, al mismo tiempo, se profundiza el sistema político democrático. Ello supone, en los hechos, tocar o cuestionar profundamente el rol de garantes, asignado por la Constitución a las Fuer-

11. Para mayores detalles, ver el subcapítulo referente a Opinión pública y medios de comunicación.

12. Un buen ejemplo de esto fueron los ascensos y pases a retiro de altos oficiales ligados a organismos de seguridad interna, quienes eran cuestionados por organismos de Derechos Humanos por su actuación durante el gobierno militar. Otro ejemplo fue el status del penal de Punta Peuco; ¿de quién dependía, del Ejército o de Gendarmería? Todos estos casos se solucionaron por la vía informal; en la medida que se alcanzaba una solución satisfactoria para las partes, se formateaba administrativamente.

13. Sin embargo, algunos hacían una salvedad, que mientras no se solucionara el tema de las violaciones a los derechos humanos, este escenario corría el riesgo de desmoronarse.

zas Armadas¹⁴.

Tanto para los partidos de la Concertación, como para algunos líderes de opinión, el rol de garantes de la institucionalidad no tendría sentido debido a la magnitud de los consensos básicos alcanzados. Tal como lo expresa Edgardo Boeninger: «si bien, un rol político militar nunca estuvo en ningún momento entre los objetivos institucionales. La estrategia castrense, definida en algún momento como de retirada ordenada a nuevas posiciones, era de carácter defensivo orientada al cumplimiento pleno de los siguientes objetivos: Retener su carácter de árbitros de última instancia para el caso de situaciones de alta conflictividad, similares a las de 1973, dada la desconfianza y negativo juicio respecto de la democracia y la política»¹⁵.

Consensos que serían producto de la consolidación de coaliciones políticas estables (el objetivo del sistema binominal) y la institucionalización del desarrollo económico heredado del gobierno militar, lo cual haría que el rol de garantes de la institucionalidad fuese más bien un rol adicional, que a la larga se mostraría como exógeno y anacrónico a las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas, y un lastre en el proceso de modernización¹⁶.

Desde la perspectiva de los teóricos de la modernización, dicho rol es visto como cortapisa propia de un sistema político ineficiente, ya que, desde esta visión, los procesos de modernización llevan, a la larga, a un proceso de transformación sustancial del sistema político, con mayores grados de inclusión social y, sustancialmente, de gobernabilidad institucional, pero también a la disolución de las alianzas defensivas que están detrás del rol de garantes, debido a la posibilidad de aumentar las ganancias con un modelo de modernización¹⁷.

En síntesis, y desde esta perspectiva, su mantención sería vista como residuo de una maniobra de resguardo, donde estos dispositivos institucionales harían de retaguardia en un movimiento de repliegue de las fuerzas para defender sus espaldas. Por lo tanto, y siguiendo la lógica de ésta visión, estos dispositivos pasarían a ser un punto vulnerable para el ataque político debido a que son «un residuo dejado en la playa», a disposición de manifestaciones de presión de algunos sectores políticos específicos, de manera que éstos volvieran al campo de la política

14 Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1997. Págs. 385-390.

15. Boeninger, Edgardo. *Op. cit.* Pág. 391.

16 Para otros entrevistados, responde a la necesidad de tener una cortapisa a intentos por alterar los consensos básicos, por parte de alguna fuerza política. Es decir, ser un elemento moderador de conflictos o de disuasión de acciones que pudieran poner en peligro los consensos institucionales; serían las razones del mantenimiento de dicho rol político. Además, algunos entrevistados plantearon que esto había sido: «... resultado de una transición desde un gobierno militar exitoso... En contraste con otros regímenes en el Cono Sur, donde las Fuerzas Armadas no sólo se retiraron a sus cuarteles, sino que los civiles se metieron en ellos y les ordenan que hacer». Sin embargo, subsiste el problema planteado por Oscar Godoy: quienes pusieron a las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad olvidaron garantizar las acciones de los garantes, o de otra forma, ¿Qué o quién está por sobre los garantes?, ¿cuáles son sus parámetros de acción? y ¿quién garantiza a los garantes?

17 Pion-Berlin, David: "Military Autonomy and emerging Democracies in South America", en *Comparative Politics*, N° 25, October, 1992. Págs. 83-102.

En este mismo sentido, Nicole Ball: "The Military in Politics: ¿Who Benefits and how?", en *World Development*, N° 9, 1981. Pág. 575.

contingente a «retomar lo dejado en la playa», mediante el apoyo explícito a una fuerza política o inclinar la balanza en una disputa electoral que se ve estrecha, debido a la tentación de administrar los votos de «la familia militar».

En cambio, para las fuerzas políticas que apoyan la institucionalidad vigente sin cambios, principalmente la Unión Demócrata Independiente (UDI) y, en menor medida, Renovación Nacional (RN), el bien a proteger sería la estabilidad.

Esto porque, el diseño institucional estaría marcado por una relación asimétrica entre poderes que se conoce como de presidencialismo fuerte con contrapesos. Según este, debido a que el poder Ejecutivo se convierte en el eje del sistema político sobre el cual girarían los demás componentes estatales -tanto los de representación popular como las Fuerzas Armadas- los contrapesos deben provenir de organismos e instituciones cuyas autoridades no son generadas vía político-electoral y que tienen suficiente poder e independencia para hacerle frente a un Ejecutivo desbocado.

Por tanto, el Consejo Nacional de Seguridad, los senadores designados o institucionales, y la inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe, son los mecanismos de contrapeso frente a las fluctuaciones producidas por la expresión ciudadana y el poder Ejecutivo¹⁸.

Resumiendo, los mecanismos de institucionalización del rol de garantes de las FFAA serían contrapeso al excesivo poder del Ejecutivo, las fluctuaciones de la voluntad popular, al incorporar a las instituciones armadas en la toma de decisiones, aprovechando su conocimiento. Este sería el fundamento de la permanencia de los «enclaves autoritarios» para los partidos de Derecha y adherentes del régimen militar.

Sin embargo, para la escuela institucionalista, esta nueva institucionalidad, producto de las normas y procedimientos generados, marcaría fuertemente al Estado en el tipo de interrelaciones que operarían en su interior, en el modelo de toma de decisiones y en el tipo de decisiones resultante. Entonces, si bien, el Ejecutivo tendría un gran poder en lo que se refiere a los mecanismos de solución de conflictos intra-estatales -y también, frente a los parti-

18. Esto fue, en resumen, lo que expresaron los dirigentes de los partidos de derecha, con respecto al rol de garantes de las Fuerzas Armadas, en entrevistas realizadas entre Septiembre de 1998 y Abril de 1999.

dos políticos-, la ausencia de un poder que zanje las disputas provocaría un enorme vacío en el modelo de toma de decisiones, haciendo que, en la práctica, se paralizara cualquier decisión.

En resumen, para los partidos políticos, su relación con las instituciones armadas está cristalizada por las distintas valoraciones que tienen sobre el rol de garantes de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y del diseño estatal de toma de decisiones, con un poder Ejecutivo fuerte y contrapesos institucionales fijados por la Constitución, que les asignan reducidos espacios. De esta manera, tienen un espacio de maniobra estrecho, tal como lo dijo un entrevistado: «*un elefante en una cristalería causa menos miedo, daño y desconfianza, que los partidos en la Defensa*»¹⁹.

Los partidos y la Modernización de la Defensa.

Como vimos recientemente, un punto de entrada en las relaciones entre los partidos y las Fuerzas Armadas es la diferente valoración del rol institucional que éstas tienen; sin embargo, existe una segunda entrada al tema, la cual se deriva del proceso de modernización mismo. Nos referimos al poder de transformación institucional que posee dicho proceso, que no ha sido valorado por los actores políticos en su capacidad de transformación de las relaciones institucionales.

Esto porque, mientras la primera depende de la visión que se tiene de un sistema democrático y de su valoración, la modernización tiene que ver con el modelo de Estado al cual se adhiera. Esto que es claro en lo teórico, en la práctica se suele confundir debido, como dijimos más arriba, a los efectos políticos que ambos producen, los cuales suelen ser muy parecidos.

No obstante ello, el segundo proceso tiene como característica neutralizar las garantías institucionales, al hacerlas inoperantes. Esto porque el cambio en los procedimientos y rutinas, que resultan de la modernización, alteran la eficiencia operativa de las garantías.

Ahora bien, en lo referente a la modernización misma,

19. Entrevista realizada a dirigente partidista en Abril de 1998.

el sistema partidista se extiende desde los sectores que plantean lo irrelevante que resulta ser esta si antes no se elimina el rol de garantes de las FFAA (por ejemplo, los grupos de izquierda sin representación parlamentaria, cuyo principal exponente es el Partido Comunista, PC). Otros sectores plantean que estos dos procesos -modernización y democratización- deben mantenerse inalterables y separados, ya que serían parte de un modelo mayor de modernización iniciada por el gobierno militar; a estos los denominaremos “puristas”²⁰.

Para estos, la modernización se expresa en forma concreta en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y en el modelo institucional actual de toma de decisiones del Estado, que son el marco en el cual se deben desarrollar los procesos de modernización institucional de cada rama. Todos estos elementos administrativos, presupuestarios e institucionales resultantes serían parte de un modelo de modernización del Estado, implementado durante el gobierno Militar.

Por ende, eliminar una de estas partes sería adular su sentido original, que ha demostrado en los hechos su éxito, ya que podría provocar cambios insospechados, «*al punto de poner en riesgo las modernizaciones alcanzadas, como las privatizaciones, el sistema previsional, el sistema de salud y de flexibilidad laboral*»²¹.

Sin embargo, al interior de “los puristas” se está desarrollando, y tomando fuerza, una posición que plantea un criterio adicional a todo este diseño, como fundamento/ legitimidad de la modernización, como es la eficacia del sistema; este sector se autodenomina como «tecnócratas» para diferenciarse de los puristas²². Los tecnócratas plantean que la eficacia es la razón por la cual este diseño de modernización en las Fuerzas Armadas sería válido, ya que el criterio de eficacia estaría implícito en los planes y programas de ellas, que se expresa en el apoyo al proceso de innovaciones llevado a cabo por cada una de las instituciones por separado, pero con objetivos compartidos²³.

En resumen, en la derecha y su entorno inmediato existen dos visiones sobre la modernización. La primera se caracteriza por apoyar el *statu quo*; es decir, privilegiar la gobernabilidad alcanzada por sobre la modernización. La

20. Estos no se concentran en un partido determinado, pero tienen como característica: ser de Derecha, con una visión positiva del Gobierno Militar y un sentimiento de lealtad fuerte hacia las Fuerzas Armadas.

21. Esta posición es compartida por ex-oficiales de las Fuerzas Armadas que militan, tanto en Renovación Nacional (RN) como en la Unión Demócrata Independiente (UDI). Sin embargo, esta posición se ha mostrado, en los hechos, como minoritaria y en proceso de desalojo.

22. Tiene como característica el haber participado en la administración estatal durante el Gobierno Militar; a su vez, tienen formación universitaria en el área de la economía y se sienten afectivamente ligado a los procesos de modernización y transformación del sistema económico en el país.

23. Este criterio de la eficacia, desde el public choice, sería el fundamento de los cambios propuestos por institutos y centros de investigación cercanos a los partidos de la Alianza por Chile, en lo referente al presupuesto, sueldos y previsión, así como en el control del gasto en Defensa del país. Tal como lo plantearon algunos investigadores ligados a estos institutos y que participaron en los programas de las candidaturas presidenciales de Hernán Büchi (1989), Arturo Alessandri (1994) y últimamente de Joaquín Lavín (1999). Entrevistas realizadas entre enero y marzo de 1999.

segunda adhiere a la modernización, pero sólo a partir de los procesos de innovación iniciados por las instituciones armadas en forma autónoma. Sin embargo, ambas, en la práctica, sostienen los programas institucionales, debido al fuerte apoyo político con que cuentan las instituciones por parte del electorado de derecha.

Similar situación ocurre al interior de la Concertación, donde existen variantes o «bolsones» que no siempre se encuentran limitadas por los reglamentos partidistas, en lo referente a la modernización de la Defensa, al igual que con la UDI y Renovación Nacional. Es decir, la militancia en un partido específico no significa, necesariamente, adherir a una visión de la modernización y, por lo tanto, no existe una posición oficial sobre a cuál modelo adscribir.

Esto se debe, en el caso de la Concertación, en parte a la cultura política de cada partido pero, también, al grado de institucionalización que las comisiones de Defensa tienen en los partidos, cuando cuentan con ellas. Ello se traduce en la existencia de tendencias, sensibilidades y grupos, más o menos consolidados, al interior de cada partido que tienen cuotas de poder en el proceso de toma de decisiones partidaria, todo lo cual se refleja en la composición de la comisión respectiva. Esta es la situación del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y, en mayor medida, del Partido Socialista (PS).

La representación por tendencias y la institucionalización de las comisiones ha fortalecido, a la vez, en el caso del PDC, a su comisión porque, sencillamente, de este partido han salido los ministros y la mayoría de los subsecretarios de Defensa, por lo cual éstos han contado con un apoyo político amplio al interior del partido. Sin embargo, ello no se ha traducido, como se podría pensar, en un fortalecimiento de la comisión de defensa del PDC, sino, por el contrario, ha disminuido su peso.

Esto se debe, primero a la sangría que supone que sus militantes pasen a formar los cuadros de asesores del Ministro o de subsecretarios; segundo, al desgaste que significa la tensión de ser funcionarios de Gobierno y responder, a la vez, al partido; y, tercero, que al interior del Ministerio se perciba como peligrosa una Comisión de De-

fensa fuerte, ya que ¿cómo explicar que una opinión de un miembro o de la Comisión no sea interpretada, automáticamente, como una opinión oficial, de Estado por otros actores de la Defensa?

Pero además, en este caso, el tema de la relación civil-militar tiene un peso adicional, tal como lo plantearon algunos entrevistados de militancia demócrata cristiana: «la Defensa y la relación con los militares es un tema sensible para el PDC desde el gobierno de Frei Montalva, debido a las tensiones en los últimos años de su Gobierno. Por lo cual, se cuenta con parlamentarios, intelectuales y dirigentes políticos interesados en el tema de las relaciones civiles-militares... Pero el tema de la modernización pasa por otro militante demócratacristiano, ... el ministro de Hacienda»²⁴.

Por tanto, y a pesar que la Comisión del partido genera posturas frente a los temas militares -sobre su modernización, sobre la organización de la defensa y sobre uno de los puntos cruciales en el modelo de transición, la ampliación de las facultades del Ministerio de Defensa, que sirven como «caja de herramientas» para los ministros y subsecretarios en su interlocución con las Fuerzas-, carece de la capacidad para establecer una alianza modernizadora o una agenda independiente del Ministerio de Defensa o Hacienda, porque esto sería percibido como una competencia directa, o al menos un cuestionamiento, a las políticas de estos en sus temas. Como lo resumió un dirigente entrevistado: «son los costos de ser el partido eje del gobierno, por una parte esto genera expectativas que no siempre se pueden responder y por otra, la creencia de un poder tras las sombras que no es tal»²⁵.

Por su parte, el Partido Socialista (PS) es el que cuenta, al interior del sistema de partidos, con un mayor número de expertos y dirigentes preparados para el tema, que se reúne habitualmente y que genera acuerdos y proposiciones en mayor cantidad, según lo expresado por miembros de comisiones de otros partidos. Pero su capacidad de acción está limitada por su historia reciente: la experiencia de la Unidad Popular y las violaciones a los Derechos Humanos durante el Gobierno Militar.

De esta manera, la posición y movimientos del PS en el tema son vistos con suspicacia por los altos mandos mili-

24. Entrevista a dirigente del PDC (octubre 1998).

25. Entrevista a dirigente del PDC (agosto 1999).

tares, y esto a pesar de los acercamientos que ambos sectores han realizado extraoficialmente.

Sin embargo, como lo señaló un ex diputado: "Si el PS quiere tener una política nacional, que de cuenta de toda la realidad del país, debe aumentar los grados de confianza mutua, ... pero aún no es tiempo, ... ya que ambos (PS y FFAA) deben dar pasos previos, que para cada uno no es fácil hacer, pero todos sabemos que se deben realizar, y lentamente, para no espantar a nadie"²⁶.

Para esto último, ayuda ser integrantes de la coalición de gobierno. Esto impone cierta visión racional -actuar en función de objetivos-, situación que para la mayoría de sus dirigentes no es nada cómoda, acostumbrados a una actividad política basada en la ideología y en estrategias voluntaristas. Como lo resumió un entrevistado que milita en dicho partido: «la maximización de logros y objetivos del Partido pasa por la Concertación, lo cual significa tener una relación normal con las instituciones armadas, sobre todo ahora, que podemos tomar mayores responsabilidades al interior de la coalición y esto lo tienen muy claro las FFAA»²⁷.

Esta desideologización no significa abandonar ciertos criterios, algunos de ellos irrenunciables, como el tema de los Derechos Humanos. Pero, también, sobre la modernización de la Defensa, cuya implementación requiere alcanzar ciertos acuerdos, y todo esto dentro del marco que fija la Constitución.

Esto se ejemplifica con lo siguiente: las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Partido Socialista se registra a miles de kilómetros de distancia, como por ejemplo el Seminario sobre la Transición en Chile, realizado en España el año 1994. Pero acá, en el país, se realiza a través de los roles institucionales que cada uno de ellos debe cumplir y en los espacios que les posibilitan reunirse y dialogar, como son la Cámara de Diputados y el Senado, situación similar a las conversaciones que se sostuvieron antes de la implementación de la "mesa de diálogo", a fines del gobierno de Frei Ruiz-Tagle.

En lo referente al tema de la modernización, la posición del PS va desde quienes postulan una prescindencia en los procesos llevados a cabo por las instituciones armadas, como en el caso de algunos senadores, hasta quienes

26. Entrevista realizada en Septiembre de 1998 y continuada en Mayo de 1999.

27. Entrevista a un alto dirigente que se refería, en esa fecha, mayo de 1999, a las primarias de la Concertación.

apoyan cambios más radicales, proponiendo modelos de modernización alternativos, como en el caso de algunos diputados, dirigentes nacionales y de la juventud entrevistados.

Esta diferencia se explica por las diferencias que existen sobre el rol de la Sociedad Civil en el tema de la Defensa. Ya que, mientras algunos senadores plantean una visión que se podría denominar elitista o restrictiva de la participación en la toma de decisiones, donde la sociedad tendría cabida en el proceso de modernización sólo en las primeras etapas, como demandantes de ésta. En cambio, para otros dirigentes y militantes, la sociedad civil debe participar en todos los niveles y etapas del proceso de modernización, ya sea a través de expertos, consultas y fiscalización ciudadana, ya que *“todo esto no sería más que resultado de la propia modernización de la sociedad, que a la larga demandaría nuevos espacios de participación”*²⁸.

Todo esto muestra que al interior del partido las opiniones están marcadas por una división generacional, una mayor participación en el aparato estatal frente al tema de la Defensa, tal como sucedió con la discusión durante el primer semestre del año 1999, entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes”.

En síntesis, el PS tiene una visión sobre las garantías institucionales y la modernización en la Defensa que está matizada por la coyuntura política y las elecciones presidenciales, si tiene éxito en ser el partido eje de la Concertación para el próximo período presidencial (2000-2006), por lo cual moderará su discurso más crítico.

En cambio, los partidos Radical Social Demócrata (PRSD) y Por la Democracia (PPD), debido a su baja institucionalidad o escasa visibilidad pública, sus comisiones se conforman en torno a sus representantes en el Parlamento o de algún dirigente con un alto perfil frente a la opinión pública. Por lo tanto, el tema será tan relevante como lo sea el dirigente que asuma el tema frente a los medios de comunicación.

Tal es el caso del PRSD que para estos temas tiene un vicepresidente encargado del área; es decir, un representante político para el tema. En el caso del PPD, su expresión, privilegiadamente, es a través de la Cámara de Dipu-

28. Entrevista a dirigente nacional, realizada en Julio de 1999.

tados, principalmente a través de su participación en la Comisión de Defensa. Teniendo una comisión interna que responde más bien a voluntarismos personales, debido a la naturaleza misma de dicho partido, que privilegia más el accionar político-temático hacia la opinión pública que las decisiones generadas en su interior.

En síntesis, el entramado institucional, por una parte, y la coyuntura, por otra, condicionan fuertemente la posición de los partidos frente al tema de la modernización en la Defensa y, sobretodo, la segunda marca el tiempo y las urgencias de los partidos; revertir esta situación choca con las falencias institucionales de los partidos, la debilidad de sus comisiones, la sangría de éstas y otras consideraciones que no tienen que ver con la Defensa sino, más bien, con apuestas presidenciales.

El nuevo contexto: las capacidades de negociación de los partidos.

Después de haber revisado la composición de las diferentes comisiones y su posición frente a la modernización, las instituciones armadas y el ministerio, nos podemos plantear la siguiente pregunta, con respecto al sistema de partido como un todo, ¿puede el proceso de modernización por sí sólo construir un escenario distinto al que han desarrollado las relaciones civiles militares hasta ahora, que están enmarcadas por la política contingente -básicamente, la coyuntura- sobre las evaluaciones del pasado reciente y los grados de confianza mutua generados?

Para contestar la pregunta, sobre un proceso de modernización que modifique un sistema institucional, se requiere cumplir previamente ciertas condiciones. Primero, que se constituya una alianza de partidos que apoye un proceso de modernización, el que pasa por su capacidad de negociación con los actores institucionales.

En segundo lugar, que los partidos que han planteado una relación con las FFAA a través de una política de Defensa reordenen sus objetivos en función de alcanzar consensos mínimos entre ellos.

Tercero, que estos logren un consenso sobre una políti-

ca de Estado que privilegia el desarrollo y la inserción internacional.

Y, por último, que el Ministerio y las FFAA reconozcan el rol real y concreto que los partidos políticos tienen a la hora de legitimar dicho proceso de modernización, frente a la opinión pública.

Estos cuatro elementos alteran el contexto de las relaciones civiles militares, en lo que respecta a los partidos, porque aumentan los grados de información, de transparencia en las estrategias de cada actor involucrado y de credibilidad para implementar el proceso de modernización.

Muchas veces los actores institucionales han actuado como si los partidos no hubieran participado en el proceso real de toma de decisiones, ni en el diseño de la modernización. Sobre todo, en la solución o desactivación de crisis en los inicios del proceso, ya sea concurriendo a instancias de discusión o de socialización del tema.

Sin embargo, y a pesar de esta duda, se ha avanzado en esta perspectiva, ya que ha existido una transición que ha afectado a los partidos históricos y, por ende, al sistema, ya sea de la Concertación, como a Renovación Nacional y, en menor medida, a la UDI; no así al Partido Comunista. Transición que supone pasar de operar como si el sistema institucional fuese uno similar al que existía en 1973, a uno que se hace cargo de los cambios producidos por las fórmulas electorales, como el sistema binominal, el cual pretende conformar coaliciones estables, disminuir el rol de los partidos y aumentar el rol de los liderazgos mediáticos²⁹.

Todo esto en el contexto de una cultura política en transformación de los supuestos que la conforman, en la cual los costos/beneficios políticos de la transición desde un gobierno militar a uno democrático ya se han extinguido, como lo muestra la elección presidencial de 1999, o se muestran altamente intangibles³⁰.

De esta forma, los cambios que provocan el sistema binominal y la modernización de la sociedad chilena, en la última década, se pueden resumir, primero, en la conformación de dos grandes bloques de partidos que represen-

29. Ortega, Francisca y Saffirio, Eduardo: "Medios de Comunicación, Nuevos agentes de intermediación política". en Hans Blomeier, Jorge Donoso y otros (Eds): *Sociedad y Comunicación en Medio de los Medios*. Konrad Adenauer Stiftung, Santiago, 1999. Págs. 19-38.

30. Tironi, Eugenio: *La irrupción de las masas y el malestar de las Elites. Chile en el cambio de siglo*. Editorial Grijalbo, Santiago, 1999. Pág. 242. Lechner, Norbert y Güell, Pedro, "Construcción social de las memorias en la transición chilena", en Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant (Ed.). *La caja de Pandora. El retorno de la Transición chilena*. Planeta Ariel, Santiago, 1999. Págs. 185-210.

tan, a su vez, a megatendencias socio-políticas que se encuentran en proceso de cristalización en el ámbito de la cultura ciudadana³¹.

Segundo, la existencia de bloques le da al ciudadano la posibilidad de apoyar/castigar a un determinado partido, pero sin afectar la votación general de la coalición y, por lo tanto, que esta se muestre en su votación como estable, como ocurrió con las elecciones parlamentarias desde 1989 hasta 1997; es decir, la competencia se realiza al interior de las coaliciones³².

Y, por último, la existencia de un voto volátil que no tiene problemas en apoyar a uno u otro bloque, ya que decide su voto según el contexto económico, político y la oferta en cada elección, con lo cual, pasa a ser relevante la estructura que asegure gobernabilidad, la legitimidad de los liderazgos, el grado de satisfacción de las demandas sociales y la presencia en los medios de comunicación.

Todo esto ha dado como resultado una sensación de desacomodo de algunos actores políticos frente al sistema, lo que muchas veces llega al temor, debido a los grados de incertidumbre alcanzados. Esta situación se acrecienta por la laxitud que muestra la relación entre el Ejecutivo y los partidos, en razón de la existencia de dos dinámicas distintas que se manifiestan en la toma de decisiones de los actores institucionales. Por una parte, la relación distante entre la Presidencia y los partidos políticos, en general, y, por otra, entre éste y la Concertación en particular.

A la larga, todo ello erosiona las relaciones entre los partidos y el Ejecutivo, ya que desgasta los liderazgos rápidamente, aumenta la opacidad en la toma de decisiones y, por ende, la posibilidad de actos incorrectos en la actividad pública, lo cual resulta en la disminución de la credibilidad de los representantes políticos.

Por otra parte, la relación entre el Gobierno y los partidos de la Concertación está enmarcada por una dinámica institucional originada por la Constitución, al igual que los partidos en general, pero con una restricción: ellos son los partidos que apoyan al Gobierno, lo cual disminuye su capacidad de acción en el nuevo contexto político.

31. Este punto es importante, ya que el rendimiento decreciente de una alianza de gobierno está en directa relación con los rendimientos que exhiba y las expectativas generadas por la población. Recientemente hay estudios que sugieren que esta situación se puede superar, no definitivamente, pero sí alargar la vida útil de una coalición, mediante la conformación de una subcultura que apoye a la alianza y una alternancia en los liderazgos internos. Ver Bruce Bueno de Mesquita, James Morrow, Randolph Siverson y Alastair Smith: «Policy Failure and Political survival, the contribution of political institutions», en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43 N° 2. (April) 1999. Págs. 147-161.

32. Un ejemplo de la formación por tendencias se refiere a las votaciones en la Cámara de Diputados en el tema de la Defensa, que no reflejan votaciones partidarias sino a tendencias, las cuales se cruzan. También, la forma en la cual las coaliciones eligen a sus abanderados presidenciales y cómo la elaboración del programa debe representar, no sólo a los partidos sino que también equilibrar las tendencias. Y, finalmente, que estas tendencias tienen un público específico al cual representar, incluso al interior de un mismo partido. El mejor ejemplo es la acusación presentada contra el General Pinochet en la Cámara de Diputados, en la cual se expresaron las diferencias tanto al interior de la Concertación como de la Alianza por Chile, por los argumentos para defenderlo.

Además, el marco constitucional rigidiza las relaciones formales en favor del Ejecutivo, ya que fija el rol de los partidos en la toma de decisiones estatales exclusivamente a través del Parlamento, su accionar informal, que es donde reside su verdadero poder, pasa a quedar confinado en los laberintos del poder.

Para solucionar este problema, entre el gobierno y la Concertación se ha ensayado diferentes alternativas, durante esta década, todas las cuales han tocado de alguna forma al Ministerio de Defensa y su política. Soluciones que van desde la suplantación del peso institucional de convivir bajo un sistema presidencial fuerte y un sistema político en transformación, hasta uno que da cuenta de la existencia de estos elementos y busca convivir con ellos. Es decir, han tratado de interpretar fielmente los roles previamente asignados, lo cual ha resultado en que se practiquen tantas diferentes formas de interlocución entre el representante del Ejecutivo y los partidos en el tema de la Defensa, como ministros ha habido. Ello acrecienta los personalismos, o su ausencia, reduciendo los grados de institucionalización en el sector.

Como lo señaló en una entrevista un miembro de una Comisión de Defensa: *«debemos esperar meses para que un ministro se introduzca en los temas y luego que arme la forma de trabajo que más le acomode y de ahí interpretar cuál será el rol de los partidos de la Concertación, para finalmente llegar a la misma conclusión: se evitaría todos estos meses perdidos si hubiera un Ministerio de Defensa»*³³.

Opinión que es compartida por otros entrevistados: *«mientras que, para algunos ministros, les era más fácil no tener Comisiones de Defensa con quienes interlocutar y, de esa forma, elegir con quienes trabajar individualmente sin comprometerse con ninguno, como en los inicios de la discusión del tema del servicio militar obligatorio, en el cual éramos claramente invitados con posterioridad a los acuerdos alcanzados entre el Ejecutivo y las instituciones»*³⁴. Esta opinión es compartida por otro entrevistado, quien señaló que *«sólo se buscaba a los partidos a la hora de enfrentar la opinión pública frente a un cuadro complicado...»*, concluyendo que, *“las comisiones y sus miembros son parte de una especie rara, pero no por lo escasa, sino por su naturaleza, porque a veces uno es dirigente político, en realidad pocas veces; en otras ocasiones académico, cuando en reali-*

33. Entrevista realizada en enero de 1999.

34. Entrevista a dirigente nacional de la juventud, enero de 1998 y abril de 1999.

dad fuiste invitado por ser militante de un partido...; en algunas ocasiones eres presentado como un intelectual o especialista en un seminario, y no simplemente como lo que eres y por lo cual te invitan o entrevistan, un miembro de la comisión de Defensa de un partido»³⁵. Para otros, «les requerían cada vez que tenían problemas con los parlamentarios, en lo referente a una ley, ya sea mediante algún estudio específico o buscando legitimidad para un proyecto, mediante un informe o estudio»³⁶.

En síntesis, para los partidos de la Concertación, la falta de una institucionalización del representante del Ejecutivo se ha convertido en un déficit, cada vez más difícil de manejar, debido al enorme y rápido desgaste que origina dicho tipo de relación.

Esta situación es igual de traumática con los miembros de las Comisiones de Defensa de los partidos de derecha, pero por otras razones, ya que su legitimidad está cuestionada en la propia orgánica partidista, es decir, por sus propios compañeros. Esto porque, en palabras de un entrevistado, “los altos dirigentes de los partidos han puesto el piloto automático en su relación con las fuerzas, ya sea porque resulta más cómodo para su accionar consultar directamente a los altos mandos, como por la influencia que ejercen ex-uniformados en los temas militares”³⁷.

Lo anterior demostraría resabios de la antigua prescindencia de los civiles en los temas de la Defensa, como señaló un entrevistado: «así como existen al interior de las empresas diferentes secciones y gerencias, el que al interior de un partido exista especialistas en política de Defensa no debería ser considerado como anormal»³⁸.

Según otro entrevistado, esta situación se origina porque “para la mayoría de los dirigentes es raro ver a alguien que no ha vestido uniforme que se interese en los temas de la Defensa y, por este simple hecho, están más dispuestos a escuchar a ex-uniformados que a civiles en estos temas.”³⁹

De esta forma, la UDI, principalmente, y RN han centrado su relación con las FFAA desde la coyuntura política, el gobierno militar, su legado y la figura del General Pinochet. La primera, en tanto, ha privilegiado su relación con las fuerzas y su pretensión por ser su intérprete política, que arranca de las relaciones históricas que establecieron durante el régimen de Pinochet y su actuación gira en

35. Entrevista a militante de partido de la Concertación, enero y mayo de 1999.

36. Entrevista a analista de Defensa ligado a la Concertación, en abril de 1999.

37. Entrevista a un analista de Defensa ligado a los partidos de derecha, agosto de 1998.

38. Entrevista realizada a miembro de una Comisión de Defensa, mayo y junio de 1999.

39. Entrevista realizada a miembro de una Comisión de Defensa, de un partido de derecha, en agosto de 1999, con ocasión de la realización del programa de Defensa del candidato de la Alianza por Chile.

torno a ese capital, lo cual supone no desarrollar una política pública autónoma de ellas en el tema de la modernización de la Defensa o que, al menos, no se aparte de la sintonía fina que desean mantener con las fuerzas.

Sin embargo, existe un sector de dirigentes y parlamentarios, el sector Tecnócrata más cercano al purismo económico, que plantea una modernización basada en la eficiencia, como medio para llegar a ella, y la eficacia como objetivo del proceso, todo lo cual significa racionalidad en la toma de decisiones. Pero que, a la vez, no está dispuesto a romper su alianza política por la modernización; por esta razón, su estrategia se basa en apoyar los grados de autonomía alcanzados por las instituciones armadas para implementar dicho proceso, pero incentivando los cambios e innovaciones, principalmente en el área de las pensiones y de la Salud.

Por otra parte, y en lo referente a la capacidad de gestión, teóricamente Renovación Nacional cuenta con una capacidad superior que la UDI, pero ésta disminuye en la realidad, debido a que primero es preciso buscar un equilibrio entre las tendencias internas. Además, la capacidad de imponer sanciones y llevar a cabo sus políticas y disciplinar a sus partidarios es mayor en la UDI que en RN. Pero, por lo expresado por los entrevistados de ambos partidos, los “poderes fácticos” tienen una capacidad de veto en estos temas en ambos partidos por igual.

El Partido Comunista (PC), por su parte, plantea su política de Defensa a partir de su percepción histórica del régimen militar y su evaluación negativa del papel político que las FFAA tienen como garantes del sistema constitucional⁴⁰. Proponiendo un rol clásico institucional, como era el que existía en el período anterior a 1973, de prescindencia política y subordinación al poder civil, que denominan “doctrina Prat”⁴¹. De ahí que sus postulados se basen en la denuncia, en sus aspectos políticos del rol de garantes y autonomía financiera, y no se centren en la política de Defensa, lo cual le ha mantenido al margen de la comunidad política de la Defensa⁴².

Sin embargo, su planteamiento basado exclusivamente en esa valoración del gobierno militar, así como en las demandas directas planteadas por los afectados por las

40. Entrevista a miembro del Comité Central del Partido Comunista, septiembre de 1998.

41. Ídem.

42. De las investigaciones realizadas, tanto por militantes como por partidarios de estos partidos de izquierda, sin representación parlamentaria, se ha dado a la luz pública los datos relativos a las propiedades fiscales, bienes y patrimonio. Ver Tótoro, Dauno: *La cofradía blindada. Chile civil y Chile militar: trauma y conflicto*, Ed. Planeta, Santiago. 1998. Págs. 215-291.

políticas de seguridad del régimen militar, ha sufrido hoy en día una variación, al centrarse en el ámbito judicial, separando su visión política de la institucional, en forma incipiente, y en los hechos, como el caso de la “Mesa de Diálogo”, lo cual ha despejado, en parte, el camino y ha posibilitado incipientes acercamientos.

En cambio los partidos menores, como la UCCP y el Partido Humanista (PH), no logran establecer una política de largo plazo en sus relaciones con las FFAA, debido a que no son capaces de darse continuidad como organización a ellos mismos. Por esta debilidad de supervivencia política, no tienen capacidad de formar una relación con las Fuerzas Armadas que supere su necesidad de inserción en la representación parlamentaria o existencia legal. Para estos partidos, si bien la política de Defensa es importante, como lo señalaron sus dirigentes entrevistados, la urgencia de buscar una estrategia de mediano plazo en el caso de la UCCP y en el PH para mantener la viabilidad de su proyecto político-social, suele ser más apremiante; por lo tanto, no son partidos relevantes en estos temas.

En resumen, podemos decir que el interés por los temas de la Defensa es mayor a la izquierda de la Concertación, que si miramos hacia el extremo derecho del espectro político. Con lo cual, la capacidad de gestión de los partidos políticos es limitada, y si la medimos como un todo, se muestra como asimétrica y desbalanceada, de ahí sus problemas para generar alianzas en torno al tema.

Pero, además, porque las propias estructuras partidistas no generan incentivos para participar en estos temas, ya sea porque sus especialistas se concentran en otras áreas por no existir ganancias netas, como lo señalaron dirigentes de la Concertación, pero también, como lo señaló un analista de derecha: «Si preguntas por estos temas, siempre será más fácil acudir a un ex-uniformado que preparar especialistas del partido para un próximo gobierno». Pero, además, «porque las formas en las cuales se trabaja son totalmente distintas entre civiles y ex-uniformados, aunque militemos en el mismo partido»⁴³.

A pesar que, en teoría, los partidos de derecha no tienen la carga histórica de los partidos de izquierda con las FFAA, en la práctica, la capacidad de gestión de los parti-

43. Entrevista a analista de Defensa ligado a los partidos de derecha, septiembre 1999.

dos de la Concertación es mayor en estos temas y el nivel de interlocución, preparación de expertos e interés de los dirigentes políticos es aún mayor. Sencillamente, y esto no es trivial, porque están en el poder y, por lo tanto, necesitan estas capacidades desarrolladas para poder gobernar. Por lo tanto, podemos concluir que estar en el gobierno es un incentivo, por sí solo, para interesarse en el tema, para la formación de especialistas; pero no es suficiente para generar capacidad de gestión y menos para mantenerla en el tiempo.

La capacidad de gestión de los Partidos en la Defensa: posibilidades y escenarios

Con respecto al tema de la modernización del sector de la Defensa, los partidos políticos muestran a nivel dirigen- cial una sensibilidad que corre en paralelo con su capaci- dad de gestión y de sus comisiones de especialistas en De- fensa.

Para establecer esto, construimos un modelo que da cuenta de todos estos elementos, que se graficaría bajo las coordenadas de Prudencia, la cual actúa como una fuerza centrífuga en el sistema de partidos, e Independencia de los partidos frente al tema de la modernización, como la fuerza centrípeta del sistema.

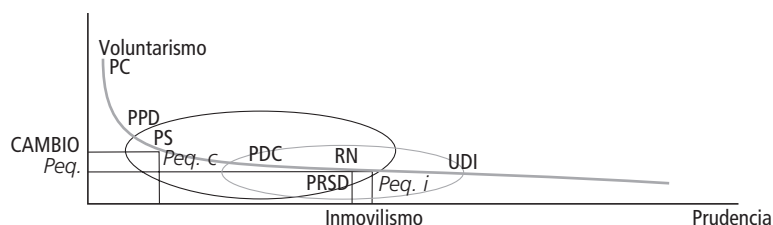
Donde, la Prudencia es definida como la capacidad real de acción de un actor político, mediante la evaluación de la coyuntura y de racionalizar sus objetivos; es decir, de llegar a acuerdos viables y creíbles debido a las posiciones de poder que tienen dentro del sistema, ya sea de centralidad o periferia. Esto último es importante, ya que no es lo mismo estar en el gobierno que fuera de él, ni ser un partido con una alta representación que no tener ninguna, lo cual genera diferentes grados de responsabilidad y, por ende, ubicación dentro del sistema.

Por otra parte, la existencia de una actitud de Independencia de acción frente a la modernización del sector y de la función estatal de la Defensa, definida como la capaci- dad de actuar con una racionalidad que de cuenta de ob- jetivos maximalistas que ordenan su accionar o volunta-

rismo y, por tanto, sin «fondo estratégico» para negociar, se refleja en una autonomía de acción alta pero, también, en una escasa capacidad de llegar a acuerdos.

Estas dos variables, Prudencia e Independencia, enmarcan el accionar de los partidos frente al tema de la modernización y, a la vez, dan cuenta de sus capacidades reales en el sistema político, ya que son dos fuerzas que se contraponen, como lo vemos en el siguiente cuadro:

CUADRO DE REPRESENTACIÓN DEL ACCIONAR DE LOS PARTIDOS FRENTE AL TEMA DE LA MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA



Donde el punto de equilibrio (*Peq.*) del sistema de partidos, entre independencia y prudencia, es afectado por las capacidades individuales de cada partido. Nótese que el *Peq.* no es necesariamente el punto de equilibrio de los poderes al interior del sistema de partidos⁴⁴. De esta forma, el exceso de precaución lleva, primero, a una parálisis de la acción y, por lo tanto, a la mantención, conciente o no, del *statu quo*; de esta manera, se puede concluir que, para frenar las acciones en pro del cambio (*peq.i*), se requiere de poco poder ya que a esto hay que sumarle la parálisis al interior de la coalición pro-cambio.

Segundo, el exceso de Independencia lleva a un voluntarismo, que no da cuenta de las limitantes estructurales y que suele ser un buen camino a la derrota, al no ser capaz de sostener consensos o acuerdos reales así como por generar expectativas que no se logran satisfacer, todo lo cual repercute en la viabilidad de la modernización (*peq.c*).

En tercer lugar, que el punto de equilibrio (*Peq.*) del Sistema de Partidos se mantenga, no significa necesariamente que no se produzcan cambios de alianzas o de posturas con respecto al tema, sino que estos cambios no afectan al

44. Esto es: $Peq \neq peq.c \neq peq.i$.

Donde, *Peq.* = punto de equilibrio del sistema,

Peq.c= punto de equilibrio del cambio,

Peq.i= punto de equilibrio del inmovilismo.

Nótese que *Peq.* está más cerca de *peq.i* que de *peq.c*

equilibrio en general. Esto porque la capacidad de movimiento de los partidos está limitada, lo que se muestra en el cuadro mediante un círculo. Así, las estrategias de los partidos pro modernización o pro *statu quo*, y las posibles alianzas en uno u otro sentido, también lo están.

Además, la distancia entre *peq.i* y *Peq* muestra que la estabilidad del sistema es sostenida principalmente por la incapacidad de los partidos, en su conjunto, de ponerse de acuerdo frente al cambio, manteniendo el *statu quo*; y, a su vez, que al ser tan corta la distancia entre sostener el *peq.i* y sostener *Peq*, no hay incentivo para el cambio a pesar de lo barato que resulta el movimiento.

Por lo tanto, las dificultades para desarrollar una estrategia pro-cambio hay que buscarlas en otras áreas del sistema de partidos y no en los incentivos en favor de la modernización; más bien, buscar las capacidades de negociación de los partidos tanto particulares como sistémicas.

De esta forma, pondremos atención a las estrategias que giran en torno a generar un consenso entre los partidos que apoyan el cambio, para conformar una alianza modernizadora y sus posibilidades. Para esto se han desarrollado tres estrategias por parte de los partidos; en primer lugar, cambiar la tendencia del sistema político en general, mediante la acumulación de acuerdos sobre la modernización y, en segundo lugar, aumentar la capacidad de acción de dichos acuerdos, lo cual llevará a que el *Peq* se sitúe más hacia la izquierda, mediante el cambio de tendencia de parte de los partidos que se sitúan alrededor de este punto, es decir, del PDC, RN y PRSD⁴⁵.

Pero, por otra parte, una segunda estrategia consiste en privilegiar el consenso con la UDI en el tema de la modernización, directamente. Para esto, se deben reflejar los cambios al interior de la alianza opositora, que se han producido por la entrada a la competencia presidencial, por parte de la derecha. Dicha competencia provocará que ésta amplíe su oferta electoral hacia temas que con anterioridad había mostrado reticencias o rechazo; esta «ventana de oportunidad» se debería concretar en los primeros días del próximo gobierno, para tener éxito, ya que, con posterioridad, hay un calendario marcado por hitos electorales.

45. Un buen incentivo es lo que realice el Poder Ejecutivo en torno a fijar la agenda modernizadora; en esto no es trivial el color político del Ejecutivo.

Una tercera estrategia presente es la negociación con el actor institucional gubernamental, el Ministerio, el cual, si bien en teoría es cercano a la Concertación, en la práctica no ha sido así. Esto porque el lugar de los partidos para el Ministerio es el Parlamento, por lo cual éste pasaría a tomar una posición que hasta ahora no tiene en el aparato formal. Con ello, las ganancias relativas en la implementación de un modelo de toma de decisiones con la participación del Parlamento, supondría un ganador, los partidos políticos, debido a su capacidad de darle legitimidad a cualquier decisión que se adopte. En tanto, el Ministerio ha desplegado una estrategia de participación amplia que alcanza a toda la Sociedad Civil, donde en consecuencia se relativiza el rol de los partidos.

En resumen, esta situación -la convivencia de tres estrategias distintas al interior del sistema de partidos- ha provocado una parálisis debido a las altas expectativas iniciales, que se generaron con el proceso formal de modernización, mediante el Libro de la Defensa; esto, sin embargo, ha terminado favoreciendo la acción de los grupos que apoyan el *statu quo*, debido al proceso de «biblización» que ha sufrido el texto, pero también, por la acumulación de energía por parte de actores institucionales, léase Fuerzas Armadas, para mejorar su posición de poder en una futura negociación.

Todo indicaría, que las FFAA y el Ministerio se aprestan a una negociación con respecto al modelo de la modernización, sin la participación de los partidos, básicamente porque éstos no han podido generar su propia alianza modernizadora y a la desconfianza que ello despierta.

