

TEMAS DE DEFENSA
Diciembre 2007

**CHILE: TAREAS PENDIENTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA, INSTANCIAS
DECISIONALES Y ACTORES RELEVANTES**

Alejandro Iturra G.¹

A. PRESENTACIÓN

En el marco de un lento e inconcluso proceso de la transición en Defensa, los gobiernos de la Concertación empiezan sólo en los últimos años a institucionalizar una democracia de calidad que tiene por fin materializar la subordinación militar a la autoridad civil en lo político, así como el control y la conducción civil en lo político-estratégico.

El aporte más importante del gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994 -2000) sucede en el inicio de su mandato, cuando el recién designado Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, con motivo de la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas manifiesta que la secretaría de Estado abordará preferentemente los temas propios del sector, dejando la resolución de los problemas ligados a los Derechos Humanos al Poder Judicial y los políticos al binomio Presidencia de la República-Congreso Nacional. El flamante ministro da a conocer una política que aún se mantiene porque durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) la secretaría de Estado se transforma en el resumidero de múltiples conflictos político-militares que se arrastran desde el fin de la dictadura, entre los más emblemáticos por su impacto sobre la gobernabilidad y la tranquilidad de la ciudadanía, dos movimientos desestabilizadores perpetrados por el Ejército, el “Ejercicio de Enlace”, diciembre 1990 y el “Boinazo”, mayo 1993, superados únicamente por una negociación directa entre la Presidencia de la República y la máxima autoridad castrense. Pese a la medida adoptada por Pérez Yoma, los conflictos ligados a los Derechos Humanos y lo Político continúan atrasando la institucionalización de la calidad democrática y golpean a la administración Frei en dos períodos cargados de tensión. En 1995, cuando el General en retiro, Manuel Contreras, no acepta el veredicto de la justicia por su intervención en el asesinato del ex Canciller Orlando Letelier y se declara “en rebeldía” con el apoyo de miembros en activo del Ejército y la Armada; y entre octubre de 1998 y marzo del 2000 por los ecos de la detención de Pinochet en Londres.

Los actores relevantes en los 90 son quienes articulan la transición pactada: las Fuerzas Armadas encabezadas por el General Augusto Pinochet en tanto Comandante en Jefe del Ejército hasta marzo de 1998 y la Presidencia de la República en tanto cabeza del Ejecutivo. El aporte del Ministerio tiene que ver con la publicación del primer Libro Blanco en Latinoamérica, el Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997.

Las Fuerzas Armadas inician de manera endógena su proceso de modernización (Plan Alcázar por ejemplo), madrugando cualquier iniciativa ministerial, con el fin de adecuar

¹ Graduado del Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE (1992); Magíster en Ciencias Militares, mención Política de Defensa y Diplomado en Sociología Militar, Academia de Guerra del Ejército, ACAGUE (1995-1999, 1999); Director del Área de Seguridad y Defensa del Centro de Estudios Estratégicos; e-mail: aleiturra@terra.cl ; aleiturra@cee-chile.org

patrones histórico-institucionales a las nuevas misiones, sin afectar el modelo histórico vocacional. El resultado es el reajuste de estructuras y mandos, la modernización de plataformas y sistemas de armas y las primeras adquisiciones que incorporan tecnología de punta en una región que destina parte importante del gasto a solucionar acuciantes problemas de seguridad y desarrollo que no tienen respuesta desde la Defensa.

La recomposición de los vínculos políticos entre las Fuerzas Armadas y la autoridad civil toma forma entre los años 2000 y 2006 porque el gobierno del Presidente Ricardo Lagos provee voluntad política en exceso con el fin de instalar un marcado nivel de consenso. Adquiere contornos definitivos con la promulgación de un paquete de normas jurídicas fundamentales que resuelven temas pendientes de la agenda político-militar e instalan un estadio de desarrollo que hace visible una “masa crítica” de subordinación militar ante la civilidad en su conjunto: las reformas a la Constitución del 2005² que eliminan la misión “ser garantes de la Constitución” entregada a las Fuerzas Armadas, restituyen al Presidente de la República la atribución de remover a los Comandantes en Jefe y el Director General de Carabineros, hacen desaparecer los senadores designados (entre ellos los nombrados por las Fuerzas Armadas y Carabineros) y transforman el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) en un organismo asesor.

El gobierno de Lagos materializa las compras militares más emblemáticas que arriban al país en fechas posteriores, mayormente.

En la administración Lagos se agrega un tercer actor, el Congreso, espacio de discusión y sanción legal donde se da a conocer la opinión y posición de los partidos políticos oficialistas y opositores en la tramitación de proyectos de ley que tienen por objetivo la solución de los temas políticos pendientes y la construcción de aquella institucionalidad político-estratégica deseable y esperada. El aporte del Congreso en los proyectos que crean institucionalidad democrática es limitado por las formidables atribuciones del Ejecutivo, no dispone de asesorías específicas y tampoco se abre a recoger la diversas miradas provenientes de los centros de estudios que tienen por fin, justamente, solventar la decisión política.

La complejidad e incertidumbre del siglo XXI obligan a reformular en términos más insondables los cambios que proponen las modernizaciones militares, forzando a revisar los programas educativos y doctrinarios de las escuelas matrices, academias de guerra y politécnicas, y a iniciar una reflexión sobre la necesaria mutación del modelo de carrera histórico vocacional.. El fracaso institucional del Ejército ocurrido el 18 de mayo del 2005, el Desastre de Antuco, cuestiona la profundidad y amplitud del relevo acumulado modernizador porque la muerte de 44 conscriptos y un sargento por los efectos de una severa ventisca en la Cordillera ¡en tiempo de paz!, da a entender que el peso atávico de los procedimientos se mantiene y la asimilación de los cambios no se advierte en los mandos que adoptan y ejecutan las decisiones en terreno.

La visión estratégica de la coalición gobernante coloca nuevos énfasis, pero no modifica en 18 años la conducta histórica en los entornos considerados problemáticos. Mientras la apertura al mundo global, regional y subregional muestra a Chile privilegiando la cooperación en la prevención de la crisis y el control del conflicto armado, promocionando la estabilidad de los entornos y la solución pacífica de las controversias para evitar los puntos de ruptura; la evidencia empírica muestra que cuando emergen con fuerza los contenciosos con Perú y Bolivia -en menor medida con Argentina por la crisis del gas-Chile utiliza inequívocamente la disuasión como modalidad estratégica central frente a las ancestrales diferencias que tiene con los vecinos del norte. Todo ello en el marco de políticas públicas que buscan mejorar la institucionalidad de la calidad de la democracia en un proceso de modernización del Estado que requiere la mejor asignación y gestión transparente de los recursos para un sector donde existe una limitada flexibilidad del

² Ley N° 20.050; 26 agosto 2005.

recurso humano en el corto plazo y un largo proceso de maduración necesario para la compra y plena operatividad de los medios.

B. AVANCES

Entre los esfuerzos que materializan grados de avances en lo político-estratégico desde 1990 se pueden citar:

- () La publicación de los Libros de la Defensa Nacional (1997 y 2002) que enuncian los lineamientos centrales de la política de defensa chilena mediante el aporte de la denominada Comunidad de la Defensa y especialistas civiles.
- () La reinserción y el rol potente de Chile en el debate sobre temas de seguridad global, regional y subregional.
- () Una mejora en la gestión interna de las Fuerzas Armadas que permite una respuesta más presta sobre la ejecución del gasto.
- () La construcción de una asociación estratégica con Argentina que abre caminos para avanzar hacia una paz real e integración tras la solución pacífica y negociada de las diferencias limítrofes pendientes, implicando la puesta en práctica de varias medidas de confianza mutua y el establecimiento de una metodología que coopera a la transparencia de los gastos militares bilaterales³.
- () Una intervención consolidada en Operaciones de Paz bajo bandera de la ONU que lleva a la creación de fuerzas combinadas con Argentina (Cruz del Sur).
- () La participación compartida en Operaciones de Desminado Humanitario en áreas fronterizas en el marco del cumplimiento del Tratado de Ottawa (diciembre 1997).
- () La incorporación profesional de la mujer en las Fuerzas Armadas⁴.
- () La actualización del Servicio Militar Obligatorio (SMO) a través de la creación de una Oficina de Asistencia al Soldado Conscripto⁵ e incentivos varios, la contratación de soldados profesionales por un período de tiempo para cubrir plazas tecnificadas y la entrega de facilidades a quienes deseen proseguir la carrera militar en la Escuela de Suboficiales.
- () Se crea la Agencia Nacional de Inteligencia⁶, órgano dependiente del Ministerio del Interior. Instala márgenes a las atribuciones de la inteligencia militar en función de sus nuevas misiones y objetivos, que requieren evaluarse.
- () Un apoyo a la capacitación de civiles en los programas académicos de la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE), la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), entre otros esfuerzos involucrados.

El avance democrático en numerosas áreas es visible, el de la Defensa es probablemente el más opaco. Los nudos más críticos de los incordios políticos se desatan tarde, el 2005 y el progreso en el nivel político estratégico es pobre. Desde la mirada de un observador externo se advierte que el proceso avanza solamente cuando las Fuerzas Armadas están de acuerdo y cuando los gobiernos han tratado ocasionalmente de forzar la situación, los partidos políticos de oposición levantan normalmente un frente común con la fuerza militar, el conflicto escala, se politiza y el Ejecutivo retrocede. No hay resultados sobre la reconstrucción del Ministerio de Defensa; estamos atrasados en la elaboración del próximo Libro de la Defensa; falta un mayor apoyo a la capacitación de los civiles que trabajan en el área; la reforma a la justicia militar recién comienza; la ley que reemplaza la Ley del Cobre todavía no llega al Congreso; la modernización de la Carrera Militar junto a la revisión del gasto en Previsión

³ Ver documento "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa", oficina de la Secretaría Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, noviembre 2001.

⁴ Ver documento básico, "Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas", separata de actualización del Libro de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, marzo 2005.

⁵ Ley N° 20.045, 10 septiembre 2005.

⁶ Ley N° 19.974, 7 octubre 2004.

Militar están lejos de concretizarse; la Doctrina Militar Conjunta todavía no ve la luz y no hay política sobre Tecnología e Industria Militar.

Si examinamos los avances desde una mirada democrática seria, aparecen dudas y/o falencias, (1) el Libro de la Defensa 1997, en tanto producto, refleja un limitado aporte de la civilidad, lo que puede explicar las visibles huellas de la Doctrina de Seguridad Nacional en el texto. La participación civil en los talleres que edifican el Libro de la Defensa 2002 es más numerosa y con activa participación en los diálogos; sin embargo, el producto final no refleja la riqueza del debate; (2) Chile asume un rol destacado en la discusión sobre el replanteamiento de la seguridad global, regional y subregional en el marco de la post Guerra Fría, aportando con luces propias en lo concerniente al tema de seguridad humana; sin embargo, cuando re-emergen con fuerza los problemas vecinales desde el 2004, no se duda en utilizar las modalidades de empleo de los medio de la defensa tradicionales en la relación con la vecindad considerada problemática; (3) la asociación estratégica con Argentina ha perdido vigor por los problemas que ocasiona la provisión de gas, según algunos. Más allá de los ingentes esfuerzos que llevan a cabo determinados actores, el embajador ante la Casa Rosada entre otros, no se advierte una voluntad política coherente en el conjunto de la política exterior chilena por transitar hacia la edificación de entornos de seguridad y desarrollo más compartidos; (4).la presencia en MINUSTAH no se interroga desde la perspectiva humanitaria; pero ante la mejora en las condiciones de seguridad refrendada por la misma Naciones Unidas aparecen inquietudes respecto a una mayor intervención de policías, una menor de militares y una mayor ingerencia de civiles en la etapa post conflicto abierto, (5) ¿los atrasos en las peligrosas faenas de desminado en las áreas fronterizas se deben solamente a la falta de recursos técnicos y humanos?, (6) el empleo de soldados conscriptos en el conflicto interestatal moderno no aporta credibilidad a la disuasión y si agregamos el esfuerzo que acarrea su instrucción y entrenamiento anual, ¿cuál es la razón para mantener el Servicio Militar Obligatorio con todos los incentivos posibles en un horizonte de mediano y largo plazo?, ¿el único argumento es la falta de seguridad en los aportes fiscales futuros para contratar soldados profesionales?, (7) ¿se ha evaluado en términos generales y públicos el aporte de la Agencia Nacional de Inteligencia en la formulación de entornos seguros para el país?, ¿qué ha ocurrido con el desarrollo de la Inteligencia Militar y sus nuevos márgenes de competencia?, (8) el apoyo a la capacitación inicial de los civiles para desempeñarse en labores de asesoría en el Ministerio, el Parlamento o las Fuerzas Armadas, en conjunto con el apoyo que entrega desde la Academia, no se advierte cuando el interesado desea profundizar estudios en el país o el extranjero. El rol formador de la ANEPE merece un análisis prolijo, así como su condición de espacio de debate público.

C. TAREAS PENDIENTES

La materialización de las iniciativas a encarar por el gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) se inserta en el marco oficial consensuado con las Fuerzas Armadas, pero requieren una considerable voluntad política del Ejecutivo, cualidades para construir acuerdos y una lucidez acorde con los desafíos. Están situadas en el nivel político estratégico y tienen que ver con la materialización del control civil que se identifica con una estructura dotada con las atribuciones esperables y una conducción civil en el proceso de toma de decisiones que sólo es posible con un saber previamente capacitado.

En este contexto se propone ordenar las tareas pendientes en tres macro áreas político estratégicas, que se exponen en sus contenidos fundamentales: (1) Construcción de un horizonte estratégico renovado (2) Profundización de la calidad democrática en el Estado de Derecho (3) Modernización de la gestión institucional.

C.1. Construyendo una Mirada Estratégica Renovada

Consiste en la elaboración de una visión “que de cuenta de la Defensa y su instrumento militar” de acuerdo a los desafíos que presenta el siglo XXI para un país pequeño, cuya potencialidad de inserción es marginal en los asuntos mundiales y depende únicamente de su capacidad para forjar asociaciones estratégicas y de largo plazo en los espacios globales, subregionales, regionales y vecinales. El Libro de la Defensa Nacional 2002 deja ver la actitud estratégica en el resultado que conlleva el empleo de lo que denomina Modalidades de Empleo de los Medios de la Defensa, disuasión, cooperación y empleo coercitivo de la fuerza. Si despejamos el empleo coercitivo de la fuerza que no es más que el derecho a la legítima defensa sustentada en el artículo. 51 de la Carta de la ONU y queremos visualizar los resultados de una política coherente en el uso de la disuasión y la cooperación, debemos buscar la respuesta a cuatro preguntas que configuran el tipo de inserción en defensa: (1) ¿La política de Defensa impulsa la proyección en cada uno de los cuatro espacios aludidos “a costa de los otros”, o propicia una labor “en conjunto con los otros”, la cual requiere la voluntad y el compromiso de todas las partes desde la óptica de las oportunidades mutuas y no de las percepciones de amenaza?; (2) ¿lo que se persigue es la consecución de entornos seguros y desarrollados a través de la promoción de la paz y la integración como fines ulteriores, o lo que se busca es sólo la proyección de los intereses nacionales en países que demuestran capacidad para materializar una razonable prevención de la crisis y control del conflicto ante situaciones problemáticas inducidas por expresiones públicas o privadas de intereses propios?; (3) ¿cuál es el alcance verdadero de la disuasión y la cooperación, argumentando que no es posible su plena implementación frente a un actor porque representan contenidos y formalidades antagónicas?; (4) ¿cómo hace coherente Chile los postulados tradicionales de su política internacional basada en seguridad nacional y a la vez asume los contenidos de seguridad humana cuando es parte de su red mundial informal?.

C.1.1. Espacio Global

A Chile le interesa fortalecer la creación de regímenes internacionales desde la ONU, que acoten la discrecionalidad de los grandes poderes a través de alianzas que avancen hacia la elaboración de reglas claras y transparentes para todos. En el arco de una estrategia que busca asociaciones políticas complementarias, cada vez más amplias y jerarquizadas, que culminan en la promoción de los fines señalados desde la ONU, ¿no será necesario profundizar el diálogo con la Unión Europea en el marco del Tratado de Asociación Política, Económica y Cooperación (entró en vigencia el 1 de febrero del 2003) con el fin de materializar intercambios en lo relativo a temas como integración energética, cooperación y defensa; prevención de conflictos; creación y gestión de regímenes de seguridad cooperativa y otros también relevantes?.

C.1.2. Espacio Regional

Chile debe proponer la creación de una Carta de Seguridad Cooperativa Interamericana que impulse un debate hacia visiones más comprensivas de seguridad y conjuntamente defina los límites entre seguridad y desarrollo, así como entre seguridad y Defensa; promocióne una democracia de calidad a través de una estrategia de seguridad cooperativa como alternativa a la militarización de la agenda post 11/9/2001; empuje los principios del respeto a la soberanía de los pueblos; proteja los Derechos Humanos de 1ª, 2ª y 3ª generación; cree mecanismos de alerta temprana e incentive el diálogo con los actores renuentes.

C.1.3. Espacio Subregional

Sudamérica contiene paradojas sobre al uso de la fuerza. Es considerada la región más pacífica del orbe, pero también la de más alto índice de criminalidad y homicidios en el espacio de la seguridad doméstica. La paradoja en la Defensa tiene por atributo la coexistencia entre miradas decimonónicas en su origen y otras más cercanas a los desafíos de los siglos XX y XXI, lo que dificulta repetidamente la materialización de políticas bilaterales o multilaterales más amistosas. Las miradas tradicionales se

expresan en las manifestaciones de seguridad nacional, identidad nacional y soberanía nacional. Edifican una obra humana, localista y auto-referente en la manera de entender y construir cada país, desarrollando modalidades de vinculación con los otros a partir de los hechos objetivos y las representaciones subjetivas que se crean y recrean permanentemente en las poblaciones desde el período de formación de cada país. Respecto a la defensa, hoy congregan el afán de formalizar la prevención y el control de la crisis y el conflicto armado con el fin de proyectar garantizadamente los intereses nacionales, sin descuidar la disuasión en ningún momento. En la segunda mitad del siglo XX surgen visiones políticas distintas, críticas, alternativas, “en construcción”, las cuales buscan la promoción de la paz y la integración a través de la cooperación como fines posibles, complementarios y deseables para la persona humana, las sociedades civiles, los estados y la comunidad sudamericana en su conjunto. América del Sur reúne elementos de ambas miradas, que a su vez encierran diversas maneras de entender la vinculación con el espacio global y regional o los ejes de su propia integración. Está al margen de significativos conflictos globales (lucha contra el terrorismo), el conflicto armado interestatal vital encierra una baja incidencia (según el SIPRI, los choques entre Perú y Ecuador de 1981 y 1995 no alcanzan a constituir un conflicto vital), tiene un gasto militar comparativamente bajo y una política consolidada referida a las armas de destrucción masiva; sin embargo, todavía persisten “con grados dispares” las rivalidades y/u odiosidades mutuas en el sustrato de las sociedades civiles, los partidos políticos y los aparatos estatales, que producen resultados nefastos en momentos conflictivos. La elaboración de una Carta de Seguridad Cooperativa Interamericana entre los márgenes de una nueva arquitectura de seguridad flexible modifica las relaciones bilaterales y levanta una institucionalidad multilateral que no existe, dotada necesariamente con atributos supra-nacionales y a la vez capaz de articular todos los actores que necesitan entornos seguros y desarrollos efectivos, tanto en lo relacionado con los referentes del poder político (diplomático/militar) y económico, como los problemas humanitarios que no encuentran una respuesta cabal desde seguridad nacional.

C.1.4. Espacio Vecinal

Pese a todos los tratados, convenios y declaraciones firmadas en más de 190 años y las oportunidades de complementariedad que se expresan en determinadas áreas fronterizas como resultado de condiciones geográficas imposibles de soslayar por las soberanías estatales, lo vecinal aún constituye aquel espacio que congrega los aparatos estatales, las instituciones políticas y las sociedades civiles de Argentina, Bolivia, Chile y Perú donde todavía predominan las rivalidades u odiosidades (hipótesis de conflicto en algunos casos) por la persistencia de las desconfianzas perennes ante percepciones de amenaza o riesgo también perennes como resultado de construcciones objetivas y subjetivas que erigen empinadas vallas al logro de la paz y la integración, limitando incluso las aspiraciones a una efectiva prevención de la crisis y un debido control del conflicto armado. Este horizonte del que cuesta zafarse se ajusta al marco teórico que presta apoyo a la aplicación de las modalidades de empleo de los medios de la defensa según el Libro de la Defensa 2002 y en ese contexto puede estimarse que Chile opera con un enfoque interdependiente en su relación con Argentina que tiene dos lecturas y se ajusta a un estricto realismo con Perú y Bolivia⁷; en palabras concretas, ejecuta una notoria disuasión hacia el norte y una calculada disuasión (constreñida por las medidas de confianza) o una calculada cooperación (sin descuidar la disuasión) hacia el este.

C.1.4.1. Relación con Argentina

La realidad creciente de una cooperación que ensancha las bases para consolidar un cambio en el marco estratégico de una naciente asociación política bilateral, no puede tener un carácter puramente instrumental o utilitario según perciben allende los Andes. “Más allá del discurso –y praxis- chileno acerca de su alianza estratégica con Argentina

⁷ Ver Tomassini, Luciano; “Las Relaciones Internacionales de la América Latina”; Fondo de Cultura Económica; Méjico; 1981.

se descrea de ella y se considera que la agenda chilena se concentra sólo en cuestiones económicas y comerciales, pero no en una política bilateral más amplia, *vis-á-vis* el sistema regional y el multilateral. Existe la percepción de que Chile está más cerca de Estados Unidos, así como en el pasado lo estuvo del Brasil, que de los intereses argentinos⁸. En el ámbito de la defensa los progresos son considerables y reconocidos en ambas vertientes de la Cordillera; sin embargo, la manutención del despliegue de paz de las Fuerzas Armadas, sobretudo el de los ejércitos, recuerda que la hipótesis de conflicto aún no desaparece pese a la concreción de numerosas e inéditas medidas de confianza (dos ejemplos: la implementación de una Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa y la creación de una Fuerza Binacional de Paz “Cruz del Sur”) y sólo estamos aspirando a una envidiable previsión de la crisis y control del conflicto armado que se ven amenazados, en ocasiones, por la existencia de cartografía y mapas disímiles en zonas con diferendos pendientes. La percepción de “lo chileno” en la sociedad trasandina tampoco es la mejor⁹. Por lo tanto, si La Moneda tiene en carpeta una ampliación de la agenda política hacia horizontes que promuevan un tránsito fluido hacia la consecución de la paz con el fin de asegurar la condición de “socio confiable”, de cara a una fecha que reúne significados comunes para ambos, el Bicentenario y con la perspectiva de levantar una defensa compartida de los territorios antárticos ante cualquier poder extra regional, ¿por qué no damos el primer paso de este ambicioso propósito mediante la forja de un Área de Buena Vecindad en la zona austral emblemática que comprenda una negociación orientada a la estabilización de los medios armados terrestres, navales y aéreos de acuerdo a criterios homologados por ambas partes con mecanismos transparentes, verificables y probados?. No significa la formulación de un espacio desmilitarizado, no constituye un asunto fronterizo y no implica la manutención equivalente de los recursos armados en la zona.

C.1.4.2. Relación con Perú

Las tensiones recurrentes no se explican por la coyuntura política, la popularidad de un mandatario o políticas dictatoriales. Los orígenes probablemente responden a factores plurales, pero entierran sus raíces más profundas y gruesas en los efectos de una guerra mal concluida y mal administrada por Chile en su calidad de país vencedor¹⁰, la Guerra del Pacífico (1879-1883) produciendo un nacionalismo “satisfecho” identificado con un aire de superioridad y un estilo ausente, y otro “insatisfecho” marcado por una irritación crónica y una perenne desconfianza. Para entender tal efecto “espejo” en donde cada parte se va alimentando de la otra en un proceso de auto-legitimación mutua, hay que dimensionar las consecuencias del pillaje, matanzas y violaciones ocurridas durante la ocupación militar chilena; la postración sufrida por la pérdida de territorios, bienes y vidas; el desbarajuste que deja el conflicto (guerra civil por lo pronto); los compulsivos métodos de la “chilenización” en las provincias de Tarapacá (cedida en 1883) y Arica (administrada desde 1883 cedida en 1929) y la modalidad suma cero aplicada por Chile como estrategia durante los 46 años de posguerra (1883-1929) donde intenta conseguir pequeñas ventajas e indisponer a Perú en contra de Bolivia. La disuasión surte efecto, no hay guerra, pero la paz armada se niega a morir. Si bien la relación afloja su tirantez desde el año 2001 a partir de las reuniones del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Ministerial 2+2 y el Comité de Seguridad y Defensa bilateral (Cosede), instalando un umbral de transparencia y confianza inédito a nivel de los ministerios de defensa y consolidando los intercambios entre los militares (Rondas de Conversaciones de los Altos Mandos, Reunión Bilateral bilaterales de Estado Mayor, Reuniones de Inteligencia Regional, Reuniones de Coordinación Militar, Reuniones de Jefes de Zonas Navales Fronterizas), lo tangible es que todavía predomina una actitud que tiende a

⁸ Bernal Meza, Raúl; “Política Exterior Regional y las Relaciones con Argentina” en libro Nuestros Vecinos; editado por Mario Artaza y Paz Milet; RIL Editores; Santiago; abril 2007; pp. 23-24.

⁹ Ver encuesta realizada por Mora y Araujo, Noguera y asociados, incluida en el “Informe sobre Política Exterior Argentina”, presentado al Ministro de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, febrero 1992.

¹⁰ Maldonado Prieto, Carlos; ver documento “Chile versus Perú y Bolivia: Una Relación Vecinal Conflictiva”; Santiago; marzo 2005.

preservar el *statu quo*. Los esfuerzos para mejorar el tendido requieren una reingeniería que incorpore el aporte central de las agencias estatales, las instituciones políticas y grupos organizados de la sociedad civil en lo social, político, económico, ambiental y cultural; enfrentando la agenda que asume los desencuentros traumáticos, profundos y complejos porque su relegación impide transitar hacia los propósitos complementarios de la contemporánea, llámense inversiones, provisión de derechos económico-sociales al inmigrante, debate por la Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo del Perú, complementación energética, becas estudiantiles o integración física. En lo que toca a la Defensa se progresa coordinando óptimamente la política exterior con la política de defensa, incrementando los recursos en el ejercicio de control de contaminación en puerto y proponiendo la reinstalación del ejercicio de búsqueda y rescate Reskatamuy; conformando un ambiente profesional y amigable para un mejor desempeño de los equipos técnicos/políticos que deben implementar la metodología estandarizada para medir el gasto militar e impulsando el levantamiento de campos de minas en la frontera con presencia de fuerzas combinadas. La adquisición planificada y sistemática de plataformas y sistemas de armas modernos por parte de Chile, la actualización de otras y su concentración en la zona norte cuando no hay señales que ameriten la posibilidad de un conflicto armado en el corto y mediano plazo, si bien incrementa el prestigio de las Fuerzas Armadas y la estatura estratégica del país en el balance de poder tradicional, pone en evidencia la manutención de la hipótesis de conflicto en la Línea de la Concordia, estimula las desconfianzas y proporciona motivos odiosos a los sectores “alarmistas” de la sociedad peruana.

C.1.4.3. Relación con Bolivia

La posición de Gustavo Fernández Saavedra, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia y ex Cónsul General en Santiago, no deja espacio a la duda cuando instala el eje de la relación bilateral. “En dos palabras, Bolivia necesita acceso soberano al mar..... Y no acepta la condición de país mediterráneo. Porque no lo fue. No la aceptó en los 126 años que han transcurrido desde la ocupación chilena de la costa boliviana del Pacífico. Se puede decir que existen actos jurídicos que ponen en tela de juicio tal afirmación, como el propio Tratado de Paz y Amistad de 1904, que Bolivia no ha denunciado. Pero éste no es un alegato jurídico. Se refiere a algo más profundo. Al sentimiento nacional. A una actitud que no ha perdido fuerza. Que la ha ganado y que la seguirá ganando, con el transcurso del tiempo”. La evidencia demuestra que el foco de las negociaciones es Arica, como polo permanente y preferente de Bolivia, “he ahí el verdadero problema de reintegración marítima”¹¹. Perú siempre se ha opuesto a la entrega de Arica a Bolivia y como tiene intereses, cualquier solución política no tiene otra salida que materializar un acuerdo trinacional. Chile se opone terminantemente a una negociación de ese tipo¹²; mientras tanto, las oportunidades de cooperación mutan en áreas de confrontación: (1) falta de equilibrio en la composición y valor del comercio bilateral, (2) discusión sobre la naturaleza de las aguas del Río Silala (curso internacional para Chile, manantial para Bolivia), (3) privatización de los puertos chilenos que atienden el comercio boliviano, (4) las miles de minas terrestres chilenas en la frontera, (5) el desaprovechamiento de la posibilidad de instalar una planta de licuefacción de gas natural boliviano en la costa chilena, consagrando el principio de que no hay oferta de gas o acuerdos comerciales si es que no se atiende la demanda marítima. Chile responde que hay múltiples proyectos conjuntos a desarrollar, siendo indispensable la elaboración de medidas de confianza. Bolivia replica que las medidas de confianza constituyen mecanismos de distracción, cuya intención es relegar el problema de fondo. Entre los hechos que ayudan a estrechar lazos en Defensa aparece la presencia de las Fuerzas Armadas bolivianas en la Feria Internacional del Aire y el Espacio (FIDAE); la atención que el Hospital de la FACH brinda a los miembros de la Fuerza Aérea de Bolivia (FAB); los trabajos que lleva a cabo la

¹¹ Medeiros, Gustavo; “Jaime Mendoza y la política internacional de Bolivia”, en Raíces de la doctrina internacional de Bolivia; p. 45 y siguientes.

¹² Declaración de María Teresa Infante; diario El Mercurio; 1 noviembre 2005.

Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER) en beneficio de la FAB. Se suman los encuentros de los altos mandos de los ejércitos en el marco de la Conferencia de Ejércitos de América, así como de MERCOSUR y países asociados¹³. Destaca también la reunión entre los Ministros de Defensa y los Comandantes en Jefe de los Ejército en el Volcán Parinacota, el 2005, cuando la institución terrestre chilena inició la segunda fase del desminado humanitario en Tambo Quemado¹⁴. Los avances son mínimos dada la considerable distancia que nos separa. Hay espacio para avanzar en la constitución de un comité bilateral permanente de consulta y coordinación, integrado por los ministerios de defensa y las cancillerías; en el inicio de un proceso que conduzca a una metodología estandarizada común del gasto en defensa o en la cooperación en materias de seguridad frente a amenazas o riesgos emergentes. La resolución trinacional obliga a pensar que una mirada revisionista es perentoria para expulsar los lastres y empezar a caminar “con el otro”. La imbricación entre memoria, presente y futuro debe conducir a un diálogo equilibrado, con el aporte de una multiplicidad de actores estatales y no estatales, de manera que sirva de base para la construcción de entornos seguros para todos.

C.1.5 Operaciones de Paz

La política para las operaciones de paz (OPAZ) adquiere contornos a partir de la Ley N° 19.067 de 1991 que establece “la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe o a propuesta de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. La instalación de una política de Estado se materializa en el Decreto Supremo N° 94 de 1996, “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, el cual se refiere a las actividades a desarrollar conforme al Capítulo VI de la Carta de la ONU. En 1999 se amplió la participación a Operaciones de Imposición de la Paz, contenidas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, mediante el Decreto Supremo N° 68. En ese marco se interviene en Haití. Primero bajo el mandato de la Resolución N° 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU (29 febrero 2004) en el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional y después en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) aprobada en la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad el 30 de abril de 2004. El proyecto de ley que viene a modificar la Ley N° 19.067 (mensaje N° 167-355 del 9 de mayo 2007) contiene dos puntos focales: (1) responde a la necesidad de reorganizar las políticas sobre la participación chilena en OPAZ de un modo más preciso, (2) incorpora elementos claves y novedosos, como identificar una tipología de salidas de tropas; el deseo de contar con una Comisión de Análisis como órgano de consulta y asesoría especializada; el establecimiento de un límite en el tiempo para la intervención en OPAZ; la entrega de información y transparencia, durante y después del cumplimiento de la misión; un intento de dar respuesta al punto controvertido de los costos¹⁵. Quedan pendientes los siguientes puntos: (1) ¿se contempla la intervención de la sociedad civil en la Comisión de Análisis?, (2) los acuerdos de la Comisión tienen un sentido vinculante o solamente consultor?, (3) hay que determinar explícitamente que el retiro de las tropas será paulatino, gradual y de acuerdo a las fases del conflicto, (4) hay que describir y detallar qué se entiende por “Automación Rápida”, pues no basta con informar al Senado de la causa de la salida dentro de las 48 horas siguientes y una vez que se produjo, (5) es indispensable separar aguas en la “Definición de Tropa”, entre las militares y aquellas de Orden y Seguridad, en orden a evitar en cualquier escenario la militarización de las policías o la policialización de lo militar, (6) los costos materiales y financieros deben ser

¹³ Mantero V. Humberto, Rojas S. Ricardo, Leyton S. Cristián, Martinic M. Rodolfo; “Chile y Bolivia” en Nuestros Vecinos; Mario Artaza y Paz Milet editores; RIL Editores; abril 2007; pp. 251.

¹⁴ Ibidem; p. 252.

¹⁵ Ramírez M., Juan; ver artículo no publicado “Comentarios sobre el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° N° 19.067 y establece Normas para la participación de Tropas Chilenas en Operaciones de Paz”; p. 7; miembro del Centro de Estudios Estratégicos; Magíster en Ciencias Militares, mención Operaciones de Paz.

públicos y detallados. La gran deuda del proyecto de ley tiene que ver con la ausencia de la participación civil. Son numerosas las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV) que desempeñan un rol importante en zonas de conflicto, ya sea antes de la misión, durante y una vez finalizadas. Resulta indispensable una política para y con los civiles que intervienen en misiones de paz. La presencia de Chile y otros países latinoamericanos en OPAZ implica una capacidad en la construcción de “asociaciones complementarias”, apuntadas a crear y sostener coaliciones políticas sustantivas más allá de Sudamérica¹⁶, tema central cuando se discuten reformas trascendentes al Consejo de Seguridad de la ONU. En este contexto los países deben estudiar con sumo cuidado sus participaciones en misiones de Imposición de la Paz que pueden legitimarse formalmente a través de iniciativas que encierran más de una lectura en beneficio de los grandes poderes.

C.1.6. Desminado Humanitario

Chile suscribe en diciembre de 1997 la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción”, reconocida como la Convención de Ottawa. Tras su ratificación por el Senado en septiembre del 2001 entró en vigencia en marzo del 2002, dando paso a la creación de capacidades para realizar tareas acordadas. Con la destrucción de 300.039 artefactos durante el 2003 se completó la eliminación del 100% de minas antipersonales en stock, conservando las FF.AA. sólo 4.484 minas almacenadas para entrenamiento y desarrollo tecnológico. A partir del 2004 se hincan las tareas de levantamiento, concentrándose en los sitios de Chacalluta, Tambo Quemado y Guacollo en la frontera con Perú y Bolivia (región de Arica y Parinacota), Lullaillaco en la frontera con Argentina (región de Antofagasta) y Bahía Azul en el Estrecho de Magallanes (Región de Magallanes) A fines del 2007 comienzan las labores en las islas ubicadas al sur del Canal Beagle. Al 30 de mayo del 2007 se han levantado 12.523 minas antipersonales de un total de 123.443. Significa la remoción de 15 campos de un total de 181. Por la naturaleza mixta de varios campos de minas (antipersonal y antitanque) se procede a levantar los artefactos antitanque, si bien no está contemplado en la Convención de Ottawa. Hasta la fecha se han levantado 4.930 ingenios antitanques. Dada la posibilidad que Chile no cumpla en un 100% los objetivos que persigue su política en un plazo de 10 años, pese a la introducción futura de máquinas -cuenta desde la fecha en que se ratifica la Convención, no su concreción en terreno- hay que tener opinión y posición sobre la ejecución de nuevas inversiones en los márgenes de tiempo y recursos requeridos. La Moneda señala que no es voluntad lo que falta, sino los medios humanos, materiales, financieros y/o tecnológicos, opinando que el examen de las solicitudes de prórroga del plazo debe ser analizado por un Grupo de Expertos u otro de carácter colegiado, en el que estén presentes las visiones de los países afectados y los donantes. El estudio debe construirse sobre la base de criterios o parámetros conocidos por todos, incluyendo los aspectos geográficos, climáticos, ausencia de marcaciones o no, riesgo humanitario, etc, para eliminar cualquier atisbo de subjetividad¹⁷.

C.2. Profundizando la calidad de la democracia en el Estado de Derecho

C.2.1. Reformulación del Ministerio de Defensa Nacional

El proyecto de ley que tiene por fin reformular el Ministerio de Defensa Nacional aún se encuentra en el primer trámite legislativo de la Cámara de Diputados¹⁸, a la espera del informe de la Comisión de Defensa. De acuerdo a sus contenidos originales la iniciativa

¹⁶ El 23 de febrero del 2007, Argentina y Chile conforman un Estado Mayor Conjunto y Combinado binacional. Tiene la función de organizar y planificar la fuerza “Cruz del Sur” que se pondrá a disposición de la ONU.

¹⁷ Discurso del Ministro de Defensa, José Goñi Carrasco; Seminario Regional sobre Prohibición de Minas Antipersonales en Latinoamérica; 16 agosto 2007.

¹⁸ Proyecto de Ley sobre Modernización del Ministerio de Defensa Nacional, Boletín 3994-02, ingresado el 14-09-2005.

tiene por fin: (1) modernizar los procesos de gestión de la política de defensa, la política militar y la planificación primaria, creando una subsecretaría de defensa integrada por civiles y militares, (2) actualizar los procesos de gestión administrativa al simplificar la estructura de las subsecretarías por rama y las reúne en una subsecretaría de las Fuerzas Armadas que tiene por fin la estandarización y la optimización de los procesos, (3) el fortalecimiento de la institucionalidad conjunta mediante la creación de un Estado Mayor Conjunto que formula la planificación secundaria y la preparación del empleo conjunto de los medios, (4) mantener la función asesora de los Comandante en Jefe, (5) insertar el ministerio en el proceso de modernización del Estado y el resto de la administración pública. No está clara la reubicación de los órganos que dependen de la Secretaría de Estado como la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Dirección del Territorio Marítimo, la gestión del borde costero o actividades como la industria militar. La reforma debe incluir un diseño de gestión con las responsabilidades y atribuciones de los otros ministerios, poderes e instancias que conforman en la estructura vigente el Consejo Superior de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de la Defensa Nacional. A fines del 2006, a sugerencia del Congreso, el Ejecutivo incorpora indicaciones¹⁹ que alteran el proyecto original: (1) agrega una calificación presidencial de la situación de crisis, (2) respecto a la estructura del ministerio se cambian las normas de subrogación del Ministro de Defensa y los subsecretarios, se crea la Subsecretaría de Presupuesto y Adquisiciones, se establece un Gabinete del Secretario de Estado y el cargo de Jefe de Gabinete, se modifican las normas de la Subsecretaría de Defensa, se cambian las normas sobre la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, (3) respecto a la organización de la defensa nacional se alteran las norma sobre la Junta de Comandantes en Jefe, se modifican las normas sobre el Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, se cambian las normas relativas a la conducción estratégica, (4) se deroga la Ley N° 7.144 de 1944 que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) y su legislación complementaria. Es complicado evaluar el rol de los actores legislativos en la calidad del avance del proyecto porque no existe información pública y no han sido convocados los centros de estudio civiles para entregar su opinión y posición.

C.2.2. Elaboración del próximo Libro de la Defensa Nacional

En términos generales el próximo Libro de la Defensa debe constituirse en una instancia fundamental de diálogo civil-militar y académico-político, la cual debe propender a enriquecer la calidad de la democracia en la institucionalidad del sector Defensa y corroborar el compromiso de las Fuerzas Armadas con el Estado de Derecho asumido en la Mesa de Diálogo, confirmado en la favorable reacción luego de conocerse el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura y la no interferencia ante la reforma constitucional que restituye al Presidente de la República la facultad de remover a los Comandantes en Jefe y cambia las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional. En lo particular y frente a los tres macro-temas político-estratégicos que dan forma a las tareas pendientes de la política de defensa²⁰, debe ser la instancia donde se levanta la mirada estratégica renovada entre todos los actores convocados; debe ayudar a la definición de las políticas gestionadas/controladas desde el Ministerio de Defensa en lo que respecta a la profundización de la democracia y la modernización de la gestión; y debe transformarse en un espacio de información y conocimiento sobre el estado de los proyectos de ley en el Congreso. Su elaboración contribuye a instalar una clara definición de roles y atribuciones que consolida la autoridad civil y de cuenta del renovado vínculo entre la profesión militar como organismo del aparato del Estado, las instituciones políticas y la sociedad civil. Un punto crucial en su desarrollo tiene que ver con la definición de un esquema de seguridad eficiente y racional para el espacio que realmente importa porque allí se manifiestan crudamente las modalidades básicas del empleo de los

¹⁹ Minuta 1302/14.12.2006/FR; Indicaciones al Proyecto de Ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional.

²⁰ Ver página 3.

medios de la defensa en Sudamérica, el vecinal, mediante un instrumento militar ajustado a los requerimientos del escenario contemporáneo con una fuerza que transita hacia la profesionalización, optimiza sus capacidades manteniendo el nivel del gasto y comienza a trabajar bajo parámetros conjuntos. En suma, el próximo Libro de la Defensa debe proveer: (1) una transparencia que permita a la ciudadanía chilena y de otros países la evaluación de los actos del Estado según las intenciones, los fines y las capacidades que públicamente se declaran; (2) una estrategia de asociaciones políticas complementaria y jerarquizada desde el nivel global al vecinal; (3) una política militar, (4) una descripción del instrumento militar clara y precisa, (5) los cambios ocurridos en la estructura superior de la defensa: Según datos oficiosos, proveniente del Ministerio, la elaboración pública del próximo Libro de la Defensa se inicia el año 2008. Hay que puntualizar la falta de información sobre política de defensa y su discusión con aquella parte de la sociedad civil interesada y los expertos, más allá de los Libros de la Defensa.

C.2.3. Integración profesional de la Mujer a las Fuerzas Armadas

El ingreso a la Escuela Naval el 2007 para integrarse posteriormente a los escalafones de Ejecutivos, Ingenieros, Litoral y Abastecimiento²¹, excluyendo sólo la Infantería de Marina y Submarinos, confirma que la Defensa genera una política pública susceptible de verificación concreta y perfeccionamiento en materia de género e incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. Si sumamos una presencia consolidada en los escalafones de oficiales y cuadro permanente del Ejército, el inicio del desempeño en los escalafones del Aire, Ingeniería Aeronáutica, Defensa Aérea y Administración de la Fuerza Aérea y las 1.030 soldados conscriptos que rinden voluntariamente el Servicio Militar en las filas del Ejército (2000 para el Bicentenario), sólo restan dos escuelas matrices en donde la mujer aún no instala su bandera: la Escuela de Especialidades de la Fuerza Aérea que posibilita la integración a los escalafones del cuadro permanente institucional y la Escuela de Grumetes de la Armada que abrirá sus puertas el año 2009 para el ingreso a los escalafones de la gente de mar con la misma amplitud que en la Escuela Naval. La llegada para quedarse hace necesaria la formulación y aplicación de criterios que conduzcan a una integración armónica y un desarrollo profesional en cada institución. Las condiciones para su cumplimiento residen en los consideraciones de la política específica que emana del Ministerio de Defensa: (1) la aplicación de la igualdad entre hombres y mujeres se extiende desde el reclutamiento hasta el fin de la prestación del servicio, incluyendo la remuneración, capacitación, contratación, ascensos y condiciones de trabajo, (2) se busca una representación equilibrada en el cumplimiento de las diversas tareas, evitando la concentración de personal masculino o femenino en algunos sectores, (3) en la competencia profesional se aplican los mismos estándares para hombres y mujeres en los conocimientos, méritos y grados de destreza requeridos, (4) hay equidad en la selección para llenar un cargo o la imposición de una sanción, entendiendo que no es indispensable que dicho trato sea idéntico, sino justo, (5) se asume que la mantención de un ambiente de respeto que posibilite tanto el desarrollo profesional como el cumplimiento de las misiones encomendadas, es parte de las responsabilidades del mando. La integración plena y la igualdad de derechos y oportunidades es un camino que ha comenzado a transitarse con energía y decisión, si bien los avances obtenidos no deben encandilar los desafíos pendientes. En tal sentido es necesario colocar atención al control del Ministerio de Defensa sobre la gestión de la política, la institucionalización del tratamiento de género, el programa de prevención y sanción al acoso sexual, los contenidos de equidad en los programas académicos y la revisión de los roles de los cónyuges, entre otros temas sensibles²². Para estos efectos el Ministerio de Defensa constituyó un grupo de trabajo integrado por abogados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, cuya labor contempla la revisión exhaustiva de la normativa

²¹ Discurso de la Ministra de Defensa Nacional, Vivianne Blanlot, con ocasión de la inauguración del año lectivo de las academias de las Fuerzas Armadas, 16 marzo 2006.

²² Ver "Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas", separata de actualización del Libro de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, marzo 2005.

vigente sectorial, para detectar posibles disonancias y traducir la investigación en un informe que sirva de base para nuevos instrumentos de la política de género²³.

C.2.4. Mejor apoyo a la capacitación del Conocimiento Civil

La conducción civil cotidiana en los asuntos político estratégicos, en democracia, no es creíble si no existe una masa crítica de conocimiento capacitado que se desempeñe en los organismos del aparato del Estado, la asesoría legislativa, las instituciones políticas o la academia. Con el propósito de entregar los insumos necesarios, algunos centros académicos civiles y militares colaboran en el esfuerzo con el apoyo y aporte del Ministerio e Defensa. Destacan los programas de la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE), el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Hay que crear un sistema de becas de perfeccionamiento para los diplomados y magíster civiles que laboran en el área. También hay que observar el rol que desempeña la ANEPE porque es un ente que depende del Ministerio de Defensa. Se hace necesario que amplíe el arco formativo, sobretodo en la formación doctrinaria. En el desarrollo de los cursos debe hacerse cargo de las otras miradas, críticas a la tradicional, y acoger la controversia como parte de la diversidad de país, transformándose en un centro de debate real y orientador de la política pública.

C.2.5. Reforma a la Justicia Militar

La regulación de la justicia militar no ha sufrido transformaciones estructurales desde la dictación del Código de Justicia Militar en 1944 (reemplaza al primer Código de 1925). La necesidad de cambios en su orgánica y competencia, como en los procedimientos y la tipificación de los delitos, lleva a crear una comisión intersectorial en los inicios del 2006, formada por miembros del Ministerio de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Fuerzas Armadas y Carabineros.²⁴ El producto no es lo esperado por la autoridad; pero el requerimiento del cambio es perentorio. Con tal fin se forma recientemente una Comisión de Estudios para la Reforma al Código de Justicia Militar, constituida por representantes del Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia, Interior, Fuerzas Armadas y Policía de Investigaciones. Hará una propuesta de reformas para ser enviadas al Parlamento mediante una estrategia legislativa de cuatro etapas²⁵: (1) La primera se cumple el 3 de julio cuando el Ejecutivo envía al Congreso un proyecto de ley²⁶ que restringe considerablemente la competencia de los tribunales militares sobre los civiles y elimina la pena de muerte en el ordenamiento jurídico chileno; ajustando la jurisdicción militar a los modernos desarrollo del Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario, teniendo presente lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2) la segunda procede al estudio de la reforma del procedimiento y los tribunales militares, procurando resguardar las garantías del debido proceso con miras a asegurar una debida imparcialidad en la administración de justicia, (3) la tercera busca estructurar un sistema de tribunales coherente con el nuevo procedimiento de juicios, diferenciando plenamente los trabajo de instrucción del proceso, de los de decisión propiamente tal, (4) finalmente se propone revisar y modernizar la tipificación de los delitos militares, en consonancia con los nuevos desafíos de la profesión militar en el siglo XXI. Es un trabajo arduo y delicado que requiere conocimiento práctico de la profesión militar y a la vez demanda una claridad teórica y normativa adecuada a los exigentes parámetros internacionales. El plazo máximo entregado a la Comisión para evacuar las cuatro etapas del informe es diciembre del 2008.

C.3. Modernizando la Gestión Institucional

²³ “Mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden: una política pública”; Documento Especial del Ministerio de Defensa; 2007.

²⁴ Discurso pronunciado por la Ministra de Defensa, Vivianne Blanlot, con motivo de la inauguración del año lectivo de las academias de las Fuerzas Armadas; 16 marzo 2006.

²⁵ Discurso del Ministro de Defensa, José Goñi, en la sesión inaugural de la Comisión de Estudios para la Reforma de la Justicia Militar; Edificio Diego Portales; 17 de octubre del 2007.

²⁶ Boletín N° 5159-07

C.3.1. Reemplazo de la Ley del Cobre

A partir del dictamen emitido por la Contraloría General de la República en diciembre del 2002, el Ministerio inicia un proceso orientado a flexibilizar la gestión de recursos asignados por la Ley Reservada del Cobre N° 13.196 y la Ley Orgánica del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA), canalizando sus decisiones con un criterio estratégico “de país” y no sólo institucional. Se crea un fondo de estabilización que administra los excedentes generados por el mayor precio del cobre más allá de un piso anual establecido en 1989 (aprox. US\$ 289 millones el 2006) con la condición de no exceder los lineamientos macroeconómicos que exige el Ministerio de Hacienda para el gasto fiscal. Simultáneamente se dispone la creación de un sistema de evaluación de proyectos²⁷ que no alcanza a evaluar y sancionar las bulladas compras de plataformas y sistemas de armas que introducen tecnologías “de punta” en la región (cazabombarderos F-16 Block 50, submarinos Scorpene, fragatas holandesas y británicas, tanques Leopard II, entre otras). No se conoce el destino final de tal sistema. El 16 de octubre del 2006 con ocasión del debate público, “Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia”, la Ministra de Defensa, Vivianne Blanlot, da a conocer que una comisión de expertos se encuentra estudiando un proyecto de ley destinado a reemplazar la Ley del Cobre. Se entiende que en caso de ser aprobado implica una decisión plurianual de inversión y a la vez deja ver a la opinión pública el detalle de los montos involucrados. El Ministerio de Defensa envió un documento en el mes de abril a la Secretaría General de la Presidencia, donde entrega su opinión y posición sobre el tema. Hasta el momento no se tiene conocimiento sobre la fecha de ingreso del proyecto al Parlamento.

C.3.2. Modernización de la Carrera Militar

El proyecto que elabora el Ministerio de Defensa con el aporte de las Fuerzas Armadas comprende tres ámbitos: carrera profesional, régimen previsional y sistema de salud: (1) define una carrera vocacional, motivadora y atractiva, donde el mérito, la antigüedad y el tiempo en los grados constituyen base para los ascensos y promociones; (2) proyecta un cambio desde un sistema uniforme y centralizado a uno diferenciado donde se postula a una línea de carrera de acuerdo a las necesidades institucionales; (3) crea un vínculo directo entre grado, responsabilidad, retribuciones y cargo; (4) encierra un moderno enfoque sobre administración de personal, orientado por un modelo de gestión por competencias; (5) construye un sistema de calificaciones que premia la preservación y proyección del personal que evidencia mayores méritos profesionales y personales, como excelencia en su desempeño; (6) genera un proceso donde quienes no pueden acceder al grado superior podrán continuar prestando servicios en el grado que ostentan hasta el tope de su carrera profesional, existiendo la posibilidad de acceder al escalón de complemento²⁸. Debe asumirse que el nuevo modelo corresponde a: (1) una equidad que sirve de base para el paso hacia una profesionalidad educada en la cultura de la tolerancia, el respeto mutuo y la promoción de la democracia (2) una carrera corta que puede prolongarse mediante contratos sucesivos, (3) una remuneración y previsión en armonía con el resto del sector público, (4) una evolución socioeconómica y demográfica articulada con los temas de minorías étnicas y género porque tales asuntos guardan directa relación con la calidad del ingreso a las Fuerzas Armadas.

C.3.3. Actualización del Servicio Militar Obligatorio y Contratación de Soldados Profesionales

Los cambios generados tanto por las amenazas como por las oportunidades, compelen a modernizar el Servicio Militar Obligatorio (Ley N° 20.045, septiembre 2005) a fin de

²⁷ “Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversión en Defensa”; separata de actualización del Libro de la Defensa; Ministerio de Defensa; marzo 2006.

²⁸ Discurso de la Ministra de Defensa, Vivianne Blanlot, con motivo de la inauguración del año lectivo de las academias de las Fuerzas Armadas; 16 marzo 2006.

acoger las nuevas demandas de la Defensa y las necesidades juveniles. El SMO no es tema de la Armada y Fuerza Aérea dado el reducido número de acuartelados.

La incorporación de la voluntariedad en el Ejército (un 100% el 2007) debido a los incentivos en educación, sueldo, capacitación y proyección laboral, si bien retiene en las filas a un número relevante de jóvenes (15.300 el 2007), no resuelve los desafíos de una institución que busca el cumplimiento de su misión con una fuerza flexible, potente, célere y especializada, trabajando en conjunto con la Armada, Fuerza Aérea y fuerzas amigas. El Desastre de Antuco corrobora también las debilidades del soldado conscripto pese a todas las modificaciones introducidas. El 22 de octubre ingresa un proyecto de ley que entrega un régimen estatutario a la figura del “soldado profesional” (SP), consagrando una planta, número, escalafón, remuneraciones y establecimiento de derechos y deberes. El proceso para transitar hacia una fuerza más profesional se inicia el 2004 cuando el Ejército propone una opción a los soldados conscriptos que desean proseguir en la institución, la modalidad del “soldado profesional”. Una vez aceptada la solicitud, los SP pasan a integrar la planta por un período de cuatro años no renovables con el grado de Cabo de Reserva. Cuando termina el segundo año pueden postular a un curso especial de la Escuela de Suboficiales. Entre los beneficios hay (1) programas de capacitación y/o laborales, (2) previsión traspasable a las Administradora de Fondos de Pensiones, (3) atención de salud en el sistema de las Fuerzas Armadas, (4) accesos a todos los convenios que las unidades hayan establecido con otras entidades y favorezcan el perfeccionamiento, capacitación y estudios, (5) contar con el mismo régimen del personal de planta (oficiales, cuadro permanente, empleados civiles) en lo relativo a horario laboral y francos después del servicio²⁹. En el marco de una política de defensa que materializa una perceptible disuasión hacia el norte, el 85% de los 2.800 soldados profesionales (3.500 el 2008, 5000 el 2010) están congregados en unidades de la I y II regiones; cubriendo a plenitud las dotaciones de blindados, infantería mecanizada y sistemas de armas de las Regimientos Reforzados “Rancagua”, “Matucana”, “Huamachuco” de la VI División. El resto cubre guarnición en el Regimiento de Infantería Mecanizado “Buin”, en Santiago y en la compañía de comando de la V División. La remuneración de estos “soldados de primera línea”, como los califica el General Jorge Fuenzalida³⁰, Director de Operaciones del Ejército, fluctúa entre \$200.000 y \$235.000 mensuales, que puede aumentar de acuerdo a la zona en que se presta servicio. El Comandante en Jefe del Ejército, General Oscar Izurieta, acentúa las ventajas que le reporta a la institución:³¹ (1) disponibilidad todo tiempo de tropa entrenada, haciendo creíble la disuasión, (2) aprovechamiento de la especialización, (3) capacidad para materializar tareas conjuntas, (4) abaratar costos respecto al gasto en la planta, (5) no recarga costos del gasto en previsión bajo el régimen de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), (6) creación de una “carrera corta” Este último punto constituye una señal que da a conocer un desarrollo institucional más equilibrado entre un modelo de carrera “vocacional” versus uno “ocupacional”.

C.3.4. Lo Conjunto

El progreso de las Fuerzas Armadas en la elaboración y desarrollo de una labor conjunta representa uno de los ejes modernizadores del instrumento militar bajo la dirección del Estado Mayor de la Defensa, órgano que debe elevar a consideración del Ministro de Defensa la formulación de una Doctrina Militar Conjunta. El nombramiento del Jefe de Estado Mayor Conjunto como Autoridad Militar Nacional de las fuerzas en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) muestra un avance desde el momento que la ingerencia de Chile en el país del Caribe constituye la primera misión

²⁹ “Proceso de Modernización del Servicio Militar de Chile y el surgimiento del Soldado Profesional”; Barrios Achavar, Verónica; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; Asesoría parlamentaria, Área de Relaciones Exteriores, Defensa y Tratados Internacionales; septiembre 2007.

³⁰ Comentario vertido en Seminario “Soldados Profesionales”; organizado por el Ministerio de Defensa y el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Renán Fuentealba; 1º de octubre 2007.

³¹ *Ibidem*.

verdadera conjunta de las Fuerzas Armadas, más allá de los numerosos ejercicios anteriores. Por ahora se refuerza la interoperatividad entre las fuerzas, se realizan cursos nacionales, se comprueba en terreno la capacidad para operar bajo una nueva orgánica, mando y se diseñan sistemas de mando y control. Los indicios reunidos permiten augurar que la Doctrina Militar Conjunta verá la luz en los próximos meses.

C.3.5. Gasto en Previsión Militar

El alcance del proyecto de ley que actualizaba el controvertido sistema previsional de las Fuerzas Armadas (Boletín N° 3994-02) retirado del Congreso el 2006 y archivado, no suprimía beneficios adquiridos. Estaba dirigido a la eliminación de un conjunto de distorsiones que deslegitiman el esfuerzo presupuestario del Fisco. El financiamiento del sector pasivo en los años 2005 y 2006 representa una inversión mayor que la de los activos: US\$ 1.040 y US\$ 1.150 millones respectivamente. De acuerdo a la información oficial y por razones estructurales y operativas, la reforma al sistema previsional de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) va a incluirse en el todavía lejano proyecto que actualiza la carrera militar.

C.3.6. Política Tecnológica e Industria Militar

En el marco de una política de defensa ajustada a las oportunidades y amenazas de los tiempos presentes, es importante la definición de una política para la adquisición y el desarrollo de las capacidades tecnológicas que debe tener sustento en un estudio sobre los requerimientos de equipamientos de las Fuerzas Armadas en el mediano y largo plazo, el cual debe identificar qué áreas tecnológicas pueden desarrollarse localmente con el fin de generar, mantener o renovar determinadas capacidades. Chile posee un abanico de empresas públicas y privadas (ASMAR, FAMA, ENAER, SISDEF; DTS) con aptitudes para mantener, recuperar o modernizar plataformas de uso terrestre, naval o aéreo mediante el desarrollo de proyectos originales o adquiridos en el exterior. Un primer paso en la formulación de tal política tiene que ver con la incorporación de la incipiente industria en el Sistema de Empresas Públicas. FAMA lleva a cabo en los últimos dos años un proceso de reconversión y racionalización, trasladando el eje de la gestión desde la producción industrial al apoyo a la fuerza.

D. CONSIDERACIONES FINALES

Han transcurrido 18 años desde el retorno de los gobiernos civiles a La Moneda y la lista de cruciales temas político-estratégicos pendientes es larga, comprende casi todos los puntos tratados en definitiva. Implica que la calidad de la institucionalidad que provee el retorno de la democracia representativa se encuentra visiblemente atrasada en Defensa, no posee las herramientas adecuadas y tiende, en consecuencia, a implementar políticas que se consideran “históricamente correctas” pero que no están a la altura de los complejos y en muchos casos inciertos desafíos presentes y futuros. Los temas que deben progresar de manera urgente se agrupan en dos bloques, separados más bien por razones dictadas en la práctica. En el primero se encuentran: (1) la edificación de una mirada estratégica renovada, colocando énfasis en los problemas de la relación vecinal, (2) los proyectos que están siendo tramitados en el Congreso: la reformulación del Ministerio de Defensa Nacional y la reforma de la Justicia Militar (3) el proyecto que reemplaza la Ley del Cobre, a ingresar en el Parlamento. El segundo bloque está formado por (1) la modernización de la carrera militar y el reemplazo del sistema de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), (2) un apoyo de mejor calidad al perfeccionamiento del conocimiento civil.

Las instancias decisionales que tienen atribuciones para modificar la institucionalidad política estratégica son dos. La primera corresponde al Ministerio de Defensa, secretaría de Estado que goza de limitadas facultades para diseñar, gestionar, controlar y evaluar los cursos de acción de una política de defensa “en forma”. En ese contexto más bien

restringido tiene la responsabilidad de elaborar el próximo Libro de la Defensa y con él la construcción de una mirada estratégica renovada. Un punto discutible es la falta de información y diálogo democrático entre el Ministerio y los centros de estudio (más los sectores interesados de la sociedad civil) sobre el devenir de la política pública sectorial. La segunda instancia es el Poder Legislativo, donde se tramitan los proyectos que reformulan el Ministerio de Defensa, la Justicia Militar y en el futuro el reemplazo de la Ley del Cobre, la modernización de la Carrera Militar y la reconstrucción del sistema de la previsión militar. La controversia referida a la calidad de la democracia surge cuando agrega a su debilidad institucional y la ausencia de asesorías tecnificadas, una falta de convocatorias amplias dirigidas a los centros de estudio que laboran en los temas atinentes a los proyectos de ley en discusión.

Los actores relevantes son dos y un tercero menor, mientras no demuestre lo contrario: (1) el Ministerio de Defensa, dotado con prerrogativas limitadas en tanto no se apruebe la ley que lo reformula desde la base, (2) las Fuerzas Armadas, mermadas en su poder político y liderazgo respecto a la década pasada, pero todavía dotadas con una capacidad autonómica notable que le presta respaldo al diseño, gestión, control y evaluación de los programas de modernización en curso y la relación con el Ministerio, (3) las fuerzas políticas en el Congreso, oficiales y opositoras, cuyos esfuerzos puede envilecerse por consideraciones de política interna, retardando o bloqueando las urgentes iniciativas. La participación de los centros de estudio en la formulación de la política pública es ínfima; se desempeñan esforzadamente en redes académicas internas y externas, pero no tienen un vínculo institucional con el Ministerio en tanto miembros de la Comunidad de la Defensa y no son llamados a entregar su opinión y posición en el trámite legislativo ~~CEE~~