

Avances y estancamientos en el sector defensa en Chile^{1 2}

Gonzalo Álvarez Fuentes³

Resumen

El nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional ha generado un importante cambio organizacional en el sector. Si bien Chile ha llevado un proceso de modernización de la defensa, catalogado de paradigmático en la región, aún subsisten una serie de déficits que impiden el establecimiento de una estrategia más acorde al contexto democrático. Se sostiene que el distanciamiento civil en asuntos de defensa ha provocado un descuido de temas estratégicos. Se han institucionalizado nuevas prácticas a nivel macro, pero a nivel micro persisten deficiencias que pueden afectar negativamente la gobernabilidad del sector y mantener la tensión en las relaciones vecinales.

Dentro de las diversas complejidades que enfrentaron las autoridades civiles, luego del retorno a la democracia en 1990, el sector defensa se presentaba como uno de los desafíos más importantes. Por una parte, se enfrentaba un escenario complejo y tenso en cuanto a la normalización de las relaciones cívico-militares. Por otra, se necesitaba iniciar un proceso de modernización y adaptación del sector defensa a un contexto internacional que dejaba atrás los paradigmas de la Guerra Fría.

Durante los primeros años de la transición se evidenció una fuerte tensión en las relaciones cívico-militares, las que sin embargo, se fueron descomprimiendo con el paso del tiempo. En efecto, los militares se alejaron paulatinamente del poder político, concentrándose en sus funciones tradicionales de la defensa nacional y asumiendo un rol protagónico en los nuevos desafíos de la seguridad internacional.

En términos prácticos, la recompuesta relación alcanzó una sus máximas expresiones con las reformas constitucionales de 2005, las que pusieron fin a la incidencia institucional de las Fuerzas Armadas en el poder político. A nivel organizativo, se iniciaría la puesta en marcha de una reforma administrativa del sector defensa a través de la creación de un nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio del ramo, consolidando el proceso de modernización.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

² Este artículo es parte del proyecto de investigación Extramuro 01/2012: “El sistema de planificación de la Defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector”, financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa de Chile. Investigador responsable: Gonzalo Álvarez Fuentes.

³ Licenciado y Magister en Ciencia Política. Académico de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales y de la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. Contacto: gonzalo.alvarezf@mail.udp.cl

Pese a que estas reformas han superado varios déficits, perduran numerosas aristas que no permiten establecer con claridad una política de defensa acorde a los desafíos del contexto actual y que adicionalmente pueden generar o aumentar tensiones en el ámbito vecinal.

La reconfiguración del sector defensa en el Chile post-autoritario

Previo a las reformas de 2005, existían importantes garantías constitucionales para la injerencia de las FF.AA. en las políticas generales del Estado. Una de ellas consistía en el rol asignado a las FF.AA y Carabineros como garantes del orden institucional de la República. Esto incluía diversas formas de asegurar dicho orden a través del Consejo de Seguridad Nacional⁴; de la existencia de Senadores vitalicios y designados⁵ que incluían la presencia en el Congreso de ex uniformados; además de la injerencia militar en las designaciones del Tribunal Constitucional. Adicionalmente, la Constitución impedía la remoción de los comandantes en jefe de las FF.AA por parte del Presidente de la República.

Con las reformas constitucionales de 2005 fueron eliminados todos los privilegios militares mencionados anteriormente. Este fue un largo proceso que se retrotrae a los inicios del cambio de régimen y que culminaría tras 15 años de presencia militar en la vida política democrática, lo cual configuraría el escenario actual, explicando en parte, la mantención de áreas con bajo control civil.

El proceso político desarrollado en Chile desde inicios de los 1990s hasta 2005 estuvo marcado por varios factores que impidieron avanzar de forma más acelerada en la eliminación de las prerrogativas militares. Por un lado, existía una alta cohesión entre las elites militares y los partidos políticos de derecha, quienes respaldaban la presencia de las FF.AA en la política nacional. Por otro, la gobernante coalición de centro izquierda – Concertación-, si bien desde los inicios de su mandato propendió a reducir la injerencia militar y aumentar el control civil, aún mantenía cierto temor a una regresión autoritaria, lo cual impidió aplicar reformas más radicales que limitaran la autonomía de las FF.AA (Fuentes, 2009).

No obstante, de manera gradual se fueron abriendo oportunidades para ir generando cambios en el sector en atención a la supremacía civil. Uno de los cambios principales se produjo en los sectores de derecha, quienes por razones de cambio en la percepción del contexto político, definiciones ideológicas o variación estratégica, modificaron su comportamiento en relación a temas sustantivos como los derechos humanos y la subordinación de los militares al poder político (Fuentes, 2006, 2009). En la medida en que

⁴ Compuesto por 4 integrantes de las FF.AA y Carabineros, y 4 integrantes civiles. Su objetivo era hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional su opinión frente a un hecho que atente gravemente en contra de la institucionalidad o la seguridad nacional. Podía ser convocado por el Presidente de la República o por dos de sus miembros. Para tomar resoluciones se debía contar con la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes. Adicionalmente, le correspondía designar 4 senadores.

⁵ Los senadores vitalicios correspondían a los ex presidentes de la República que hubieran ostentado el cargo por más de 6 años, lo cual aseguraba un puesto en el Congreso a Augusto Pinochet. Los senadores designados correspondían a 4 ex comandantes en jefe de las FF.AA. y de Carabineros designados por el Consejo de Seguridad Nacional

se incrementaba su posibilidad de llegar al gobierno, el discurso tendió a moderarse y a manifestar un acuerdo con aspectos sustantivos del proceso democrático. De esta manera, se fue allanando el terreno para un acuerdo entre gobierno y oposición que concluyó con la aprobación de las reformas constitucionales en 2005, eliminando las principales prerrogativas militares presentes hasta ese momento en la Constitución (ver: Agüero y Fuentes, 2009).

Otro de los cambios advertidos se produjo a nivel de relaciones entre la coalición de centro izquierda gobernante y los militares, donde se pasó de un estadio de confrontación (principalmente durante el primer gobierno de la Concertación), luego se avanzó a una etapa de apaciguamiento o acomodo, para posteriormente llegar a un estado de catarsis (Agüero, 2006). En la primera etapa, de confrontación, no se generaron avances institucionales que significaran un mayor control civil, sin embargo, fue posible establecer canales informales de articulación entre civiles y militares, además de propender a una mayor estrechez de lazos con las FF.AA a partir de la vinculación de la política de defensa con la política exterior de reinserción internacional llevada a cabo por el país. La segunda etapa, apaciguamiento, se configuró durante el segundo gobierno de la Concertación, el cual impulsó una política general de modernización del Estado que también tocó al sector defensa; esto implicó hacer explícita la política de defensa en función de los intereses nacionales y del nuevo contexto mundial emergente, donde a las FF.AA. les correspondería cautelar la integridad territorial y la independencia de la nación (Perez Yoma, 1994)⁶, lo cual sería posible gracias al diseño de una nueva estrategia de consenso entre civiles y militares, manifestada, por ejemplo, mediante la elaboración del primer libro blanco de la defensa de Chile (García y Montes, 2009). La tercera etapa, catarsis, se produjo luego del regreso de Pinochet de su detención en Londres, en que se profundizó la preocupación por los derechos humanos y se continuó con el proceso de modernización impulsado por el gobierno anterior, estableciendo un eje centrado en la creciente profesionalización de las FF.AA (Agüero, 2006).

Este largo proceso significó que a la hora de llevar a cabo las reformas a la Constitución en 2005, las FF.AA aceptaran los resultados de la negociación sin establecer contrapesos (Robledo, 2008). La explicación se encuentra en un proceso político, donde los actores de derecha gradualmente se separaron de sus vínculos con el régimen militar y quitaron su respaldo a las FF.AA como partícipes de la política nacional, lo cual contribuyó a establecer un consenso con la coalición gobernante para establecer las mencionadas reformas. Las elites políticas lograron un consenso, plasmando formalmente el rol que les cabía a los militares en un contexto democrático.

En cuanto a las FF.AA, éstas aceptaron las reformas sin mayor oposición, concentrándose en sus funciones clásicas de resguardo de la defensa nacional, además de adecuarse a un nuevo escenario internacional mediante una activa participación en operaciones de paz y como protagonistas de las Medidas de Confianza establecidas con diversos países. Además,

⁶ Durante esta etapa los cambios en el sector defensa fueron se enfocaron principalmente al nuevo contexto mundial, caracterizado por la disminución de las amenazas interestatales y por una creciente construcción de confianza en el ámbito regional. Producto de esto, Chile estableció una serie de Medidas de Confianza, principalmente con Argentina, y generó nuevas reglamentaciones para la participación de las FF.AA en operaciones de paz.

los procesos de modernización llevados a cabo, como la elaboración de nuevas definiciones a través de los libros de la defensa, la profesionalización de la carrera militar, la renovación de armamento, entre otros, contribuyeron a un paulatino alejamiento de las FF.AA. de cuestiones políticas y un acercamiento a las funciones militares propiamente tales.

El nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional

La promulgación de la Ley 20.424 sobre el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, vendría a institucionalizar el proceso de modernización del sector defensa, superando varios déficits administrativos que aun prevalecían. Más aún, la reforma al MD representa un hecho de trascendencia, si se considera que la organización básica de la cartera databa de la primera mitad del siglo XX.

En términos generales el nuevo Estatuto “consiste en dotar al Estado de una legislación moderna y efectiva para la organización y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional y del sector defensa en general” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b, p. 28). Para esto, se concentra en cuatro ejes:

- 1) Conducción política-civil del sector. En este aspecto se ha fortalecido la figura del Presidente de la República en cuanto a sus atribuciones como la máxima autoridad del país responsable de la seguridad externa. Por otra parte, se han eliminado el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) y el Consejo superior de la Seguridad Nacional (CONSUSENA), lo que representa un avance en función de la limitación de la incidencia militar en la elaboración de la política general de defensa, que ahora pasa a manos de las autoridades civiles, aunque manteniendo la incidencia de las FF.AA en los planes generales pero con un rol de consultoría permanente sobre diversas materia del sector a través de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ).
- 2) Reorganizar y racionalizar diversos procesos administrativos. Se concentra principalmente en la reducción de las Subsecretarías a dos (Subsecretaría. de Defensa y Subsecretaría para las FF.AA.), en lugar de las cinco que existían anteriormente. La nueva Subsecretaría de Defensa concentra su ámbito de acción en las áreas de planificación política y estratégica, evaluación de proyectos, relaciones internacionales y de desarrollo tecnológico e industria. Mientras que la Subsecretaría para las FF.AA. vela por los procesos administrativos, jurídicos, de presupuesto, auditoría y finanzas, concernientes al sector.
- 3) Conducción de las FF.AA. Se crea el Estado Mayor Conjunto (EMC) en lugar del otrora Estado Mayor de la Defensa, poniendo énfasis en la conducción conjunta de las FF.AA. El EMC posee una serie de atribuciones de asesoría y planificación en cuanto a disposición de la fuerza, doctrina, adquisición e inversión, y en general en todo lo relativo a la conducción de la actividad militar.
- 4) Planta civil y fiscalización del sector. Este eje deja sentadas las bases para una nueva reglamentación sobre la planta civil que compone el Ministerio de Defensa, estableciendo, en líneas generales, la normativa que corresponde a las demás reparticiones públicas del Estado, basada en la transparencia y la publicidad de la contratación de personal.

En lo que respecta a fiscalización, el MD será responsable de supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa y empresas estratégicas; mientras que los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional serán secretos o reservados.

En cuanto al rol del Congreso en el ámbito de la fiscalización, éste conocerá en sesiones secretas los informes del MD sobre la planificación de desarrollo de la fuerza, planificación financiera y avances de su ejecución; además de los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas y todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado (Ley 20.294).

Pese a que se pueden evidenciar variados avances, sobre todo en cuanto a conducción política, modernización y racionalización de funciones administrativas, aún subsisten varios aspectos que no cumplen con el objetivo central de la ley.

Déficits en la nueva orgánica ministerial

Al analizar la Ley 20.424 y las normativas que la complementan, se advierten varios problemas que no satisfacen en su totalidad el tipo de políticas de defensa que deberían regir bajo un marco democrático. Las deficiencias advertidas corresponden a:

Falta de estructura y coordinación interagencial. Dicha carencia se observa a nivel de planificación primaria de la defensa y en la ejecución de planes operacionales, a nivel de la Subsecretaría de Defensa y del EMCO.

La nueva Ley reviste a la Subsecretaría de Defensa con la capacidad de sugerir al Ministro de Defensa Nacional la planificación primaria y su actualización. Es así como se observa una clara distinción entre la etapa política (Subsecretaría de Defensa) y la etapa estratégica (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas), situación que sufría de serias confusiones bajo el organigrama antiguo del Ministerio.

También, en la antigua orgánica, el Estado Mayor de la Defensa Nacional ocupaba un papel importante en temas de planificación primaria y la planificación estratégica que se derivaba de ella, sin embargo, esa función podía ser desplazada si el Presidente de la República convocaba al CONSUSENA. Adicionalmente, al Estado Mayor de la Defensa Nacional le correspondía, coordinarse con el Ministerio del Interior en aquellas actividades que involucren a las fuerzas policiales para casos de catástrofes y asuntos que vulneren la seguridad interior del país

Hoy en cambio, es la Subsecretaría de Defensa a quien le corresponde: a) sugerir la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica; b) efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior; c) sugerir la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla; d) convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a cargo de la Subsecretaría, así como

por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos; y e) proponer el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría⁷.

No obstante esta nueva orgánica, con la eliminación del CONSUSENA se genera un vacío en la coordinación interagencial, ya que no se contempla una instancia institucionalizada que integre a otras reparticiones públicas, como si lo hacía el desaparecido organismo⁸. Es decir, la coordinación para que las políticas de defensa sean coherentes con los objetivos del Estado, queda a discrecionalidad de la Subsecretaría de Defensa.

En lo que respecta al EMCO, éste figura con un gran control sobre los procesos de planificación secundaria, superando la superposición de funciones que podía producirse entre el Estado Mayor de la Defensa y el CONSUSENA, lo cual representa un avance. Sin embargo, una Orden Ministerial (OM)⁹ posterior a la Ley 20.424, faculta al Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO) en funciones de asesoría y trabajo para enfrentar situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional. A la vez, la misma OM establece una nueva figura orgánica, la Dirección de Operaciones y Planes Estratégicos (DOPE), la cual: “Elaborará la planificación y ejecutará las acciones y tareas definidas por el JEMCO, respecto del empleo de las fuerzas en caso de crisis internacional, conflicto armado, otras operaciones específicas y situaciones de emergencias, catástrofes y/o desastres naturales, sean de carácter nacional o internacional”¹⁰.

Al no existir una instancia como el CONSUSENA o de similar naturaleza, queda a discreción del JEMCO las operaciones de naturaleza interna que puedan derivar de un estado de excepción, sin mediar mecanismos de coordinación interagencial con otras reparticiones del Estado involucradas. Este aspecto tampoco es abordado por la recientemente creada DOPE.

Inexistencia de definiciones sobre el planeamiento de la defensa ante escenarios de conflicto interno (estados de excepción) y ante escenarios de “nuevas amenazas” a la seguridad. La Ley 20.424 no hace referencia a escenarios de conflicto interno, ni define a nivel operativo el rol del sector defensa ante los estados de excepción y nuevas amenazas a la seguridad.

En este punto se observa cómo la nueva orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, debe convivir con disposiciones que lograron trascender los cambios estructurales que protagonizó el ministerio: Decreto Supremo 272 (del año 1985, el cual no ha sido derogado

⁷ Subsecretaría de Defensa, División de planes y políticas. Disponible en: http://www.sdefensa.cl/division_planes_y_politica.html. Consultado el 04/01/2013

⁸ Además del Presidente de la República, el CONSUSENA estaba integrado por las siguientes autoridades: Ministro del Interior, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Economía, Ministro de Hacienda, Comandante en Jefe del Ejército, Comandante en Jefe de la Armada, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Director de Fronteras y Límites del Estado, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (Libro de la Defensa Nacional, 2002).

⁹ Orden Ministerial N° 130. Disponible en: <http://www.emc.mil.cl/transparencia/facultades.html>. Consultado el 04/01/2013

¹⁰ Orden Ministerial N° 130. Disponible en: <http://www.emc.mil.cl/transparencia/facultades.html>. Consultado el 04/01/2013

en plenitud) y la Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (del año 1990). El Decreto 272 muestra uno de los cambios más significativos respecto a la antigua y nueva orgánica del Ministerio de Defensa Nacional. El cambio se refiere a la delegación de tareas en períodos de guerra. Al respecto, el Decreto 272 indica que “durante la Guerra, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, podrá asumir la conducción estratégica de ellas, o disponer que ella sea ejercida por la Junta de Comandantes en Jefe, o de otra autoridad, en carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”¹¹.

Considerando lo dicho en este punto, el decreto 272 tiene un tope con la nueva Ley 20.424, dado que ésta le entrega al JEMCO la responsabilidad de la conducción estratégica de las fuerzas del país. Tal y como indica la Ley 20.424 en su artículo 1°, “en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en los términos y en la forma establecidos por la Constitución y las leyes. En ambas circunstancias, el Presidente de la República ordenará el empleo de las fuerzas militares, entregando bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados”.

También resulta problemático que el Estatuto Orgánico no entregue ninguna referencia sobre conflictos internos y estados de excepción pero que, a su vez, la nueva Subsecretaría de Defensa declare públicamente su siguiente Misión: “Producir para el Ministerio de Defensa Nacional la política de defensa, la política militar, las relaciones internacionales de defensa, la evaluación de los proyectos de inversión en capacidades militares y el desarrollo tecnológico e industrial. Lo anterior, para asegurar a Chile un sistema de defensa acorde a la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”¹². Esto es particularmente complejo ya que la Estrategia aún permanece como proyecto sujeto a discusión en el Senado, pero figura en la misión de una de las organizaciones del Ministerio. Dicha estrategia, pese a no estar en vigencia, considera en varios de sus acápite la noción de seguridad ampliada, para la cual no existen definiciones institucionales en la orgánica actual¹³.

Falta de políticas y normativas relativas al balance entre personal civil y militar en la Subsecretaría de Defensa. La Ley 20.424 solo se ajusta a las disposiciones generales de la administración del Estado, sin considerar elementos centrales para las RCM como el balance entre civiles y militares.

Uno de los objetivos centrales de la nueva Ley corresponde a la primacía civil en la definición de las políticas de defensa. En este sentido a la Subsecretaría de la Defensa corresponde la elaboración de la planificación primaria, entre otras funciones que atañen a objetivos estratégicos para el sector. Si bien este objetivo se cumpliría con las disposiciones de transparencia y publicidad, por ejemplo, en la contratación del personal de la Subsecretaría; al no existir previsiones para el adecuado balance entre personal militar y civil que compone el organismo, se puede producir el caso de que los cargos disponibles – incluyendo jefaturas departamentales- sean ocupados por militares en retiro, que pese a

¹¹ Decreto 272. Disponible en: http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/leyesecret/leyesecret0093.pdf . Consultado el 10/01/2013

¹² Subsecretaría de Defensa. Disponible en: <http://www.ssdefensa.cl/mision.html>. Consultado el 10/01/2013

¹³ Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, 2012-2024. Disponible en: <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2012/08/ENSYD-version-definitiva1.pdf>. Consultado el 10/01/2013.

contar con el conocimiento y experticia necesaria, pueden contribuir a generar políticas que apunten a aumentar la autonomía militar, disminuyendo el rol civil en importantes definiciones.

Perfeccionamiento del sistema de asignación y utilización eficiente de recursos. Cuando la Ley 20.424 derogó el CONSUDENA (Consejo Superior de la Defensa Nacional), la gestión de recursos pasó a manos de la Subsecretaría de Defensa Nacional, sin embargo, los problemas de asignación y transparencia perduran, principalmente debido a la todavía existente Ley N° 13.196 Reservada del Cobre¹⁴. Las FF.AA. son quienes definen las compras de armamentos para sus distintos estamentos, sin que esto sea monitoreado por las autoridades civiles en atención a las definiciones político-estratégicas del país.

Supervisión sobre la planificación estratégica. La participación civil en procesos de supervisión sobre la planificación estratégica es limitada, lo cual da cuenta del carácter incompleto de la reforma que afectó al Ministerio de Defensa. La autoridad fiscalizadora del Poder Legislativo o la Contraloría de la República no son suficientes por si solas, en cuanto los niveles de inclusión de la sociedad civil en el procesos de supervisión no siempre se satisface. Por lo demás, la supervisión que subyace del Poder Legislativo también es limitada. Ejemplo de lo dicho es el carácter reservado que guardan las adquisiciones militares en el marco de la Ley Reservada del Cobre..

El gran déficit, no obstante, es el que se encuentra a nivel de planificación estratégica, pues el involucramiento de autoridades políticas y civiles fue bajo en todo su ciclo. Como indican Robledo y Flisfisch (2012, p. 121): “el Ministerio de Defensa no logró crear espacios sistemáticos de discusión y supervisión política sobre la estrategia militar. La estrategia continuó siendo un ámbito reservado casi exclusivamente a los militares. Las decisiones estratégicas fueron adoptadas por las autoridades políticas, pero éstas tuvieron poco espacio para influir en ella desde una perspectiva política, mientras que los asesores civiles fueron simplemente marginados en este ámbito durante este periodo”.

Los poderes del Estado ajenos al Poder Ejecutivo no guardan un protagonismo declarado en torno a la supervisión de la planificación estratégica y la elaboración de la política de defensa, prevaleciendo la discrecionalidad de las autoridades de turno.

Discrecionalidad de la Subsecretaría para convocar la participación de los distintos sectores del Estado. En la Ley 20.424 se indica que la Subsecretaría de Defensa es la encargada de convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como la debida integración del EMCO y de las instituciones armadas.

Delegar discrecionalmente esta importante atribución, termina por generar la posibilidad de apartar de ciertas discusiones a sectores extra gubernamentales, oposición política, etc. Esto no es un punto menor, pues tanto las políticas de defensa como de relaciones exteriores son políticas que, por definición, trascienden los gobiernos de turno. Por tanto, cualquier

¹⁴ La Ley Reservada del Cobre consiste en que el 10% de las ventas de cobre en el extranjero por parte de la minera estatal Codelco deben ir destinadas a las FF.AA para la compra de armamento. Para un mayor detalle, ver: Biblioteca del Congreso Nacional http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-reservada-cobre . Consultado el 12/01/2013.

producción que se haga en el presente, debe manifestar también las inquietudes y propuestas de sectores que, potencialmente, podrían formar parte de una futura conducción política.

La elaboración de la Estrategia de Seguridad y Defensa es clara muestra de lo descrito. La Subsecretaría de Defensa fue la institución responsable de redactar dicho documento, y el involucramiento de instituciones no gubernamentales y de oposición fue nulo en todo su proceso de elaboración.

Carácter de secreto o reservado de temas relativos a planificación. A nivel de planificación estratégica, Robledo y Flisfisch indican que una de las grandes deficiencias del proceso es el “bajo nivel de involucramiento de las autoridades políticas y expertos civiles en el ciclo de planificación estratégica” (2012:121).

Es así como la discrecionalidad -tanto para convocar a personas como para declarar que el conocimiento de una materia afecta a la seguridad del país- vuelve a ser unos de los grandes factores de controversia, pues no permiten una mayor inclusión profesional en el sector defensa.

El debate en torno al nuevo Estatuto

El proyecto de modernización fue ingresado a la Cámara en 2005, lo cual significó un intenso y largo debate hasta su aprobación en 2009 y promulgación en febrero de 2010. Considerando el prolongado tiempo que tomó la sanción del Estatuto, podría esperarse una transformación sustantiva del sector, que superara los vacíos institucionales existentes y, además, propendiera a establecer mecanismos que limitaran la autonomía militar y consagraran el control civil en todos los niveles, considerando que las reformas constitucionales de 2005 lo habían hecho en el más alto nivel de la política general del país.

El largo proceso de debate en torno a la nueva ley, significó que se trataran una diversidad de temáticas y se enfrentaran posiciones entre los legisladores, donde además existió la participación y debate de autoridades civiles, asesores del Ministerio de Defensa, expertos en la materia y una amplia participación de los altos mandos militares.

Dentro de la discusión parlamentaria existieron tres factores críticos que impidieron legislar entorno a aspectos específicos de la reforma: preocupación por parte de las autoridades civiles de aprobar de forma general y rápida el proyecto, evitando concentrarse en aspectos que generaran tensión y lentitud; experticia militar durante la discusión; y una alianza implícita determinados sectores políticos y las FF.AA.

Aprobación de un marco general. En el periodo que el proyecto se debatió en la Cámara de Diputados, la discusión parlamentaria se centró casi exclusivamente en la superación de los problemas organizativos de la vieja institucionalidad y los problemas técnicos que contenía el proyecto original enviado por el Ejecutivo. Aunque se produjeron controversias en lo relativo a la conducción estratégica, el debate de los diputados estuvo mayoritariamente signado por el acuerdo y el consenso para avanzar en el proyecto.

De igual manera, algunos diputados intentaron debatir más en profundidad materias relativas a empresas estratégicas, bienes inmuebles de las FF.AA., duración de la carrera militar, o disminución de sus garantías previsionales. Sin embargo, estas fueron posiciones muy menores y acotadas dentro de un debate que priorizó los aspectos más bien formales y se abocó a tratar los lineamientos más generales para avanzar –paradójicamente- con celeridad en la aprobación del proyecto. La posición del Ejecutivo, efectivamente planteó la necesidad de aprobar rápidamente el proyecto, señalando que los temas pendientes serían tratados en las comisiones técnicas, una vez aprobado el proyecto en general. Consecuentemente, el primer trámite constitucional fue aprobado por la totalidad de la Cámara, sin existir votos en contra ni abstenciones.

Aunque podría haberse esperado que los temas pendientes fueran tratados más en profundidad en el trámite legislativo siguiente, la situación ocurrida no distó en demasía de lo relatado anteriormente. El segundo trámite giró en torno a la necesidad de establecer una mayor o menor cantidad de funcionarios ministeriales y el tipo de contrato que se establecería para los funcionarios, sin incluir en este aspecto, por ejemplo, cuestiones como el equilibrio entre personal civil y militar que ejercería funciones en la cartera de defensa.

En cuanto al tema de las empresas estratégicas, un Diputado -que anteriormente había puesto el tema en la agenda legislativa- solicitó ahondar en la materia¹⁵, pero pese a recibir el apoyo de otros parlamentarios, estos siguieron manteniendo su postura de aprobar el proyecto en líneas generales. De esta manera, luego de tres años de ingresado a la Cámara, el proyecto, sería aprobado y pasada su tramitación al Senado.

La lógica de aprobación de un marco general del proyecto se mantuvo en el Senado. Esto se ilustra, por ejemplo, en la siguiente declaración del ex Ministro de Defensa, Francisco Vidal: “pedí al señor Presidente que se me brindara la posibilidad de intervenir, de forma breve, para que el Senado tenga absoluta claridad acerca del planteamiento del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas -por lo demás, se encuentran presentes los Comandantes en Jefe de las Instituciones y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional- respecto de la imperiosa necesidad de despachar luego el proyecto de ley, que recoge sin duda los perfeccionamientos ya incorporados durante el largo trámite legislativo, que hoy cumple cuatro años y un día (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b, p. 597).

Como se consigna, el debate giró principalmente en torno a cuestiones generales, sin profundizar en elementos específicos. Un buen ejemplo de la falta de especificidad en el debate, fue la discusión en torno a las nuevas subsecretarías a crear. Si bien se discutieron las funciones y atribuciones de las nuevas subsecretarías, se evitó tocar temas respecto a la distribución que tendrían, cantidad de personal civil y militar en su composición, y cómo se coordinarían entre los diversos organismo del MD y otras agencias del Estado.

Esta premura transversal que hubo durante la discusión, generó que la reforma se aprobara con amplios consensos en la lógica de privilegiar un cambio genérico antes que entrar en conflicto innecesarios con las FF.AA., impidiendo que se discutieran aspectos gravitantes

¹⁵ El Diputado Burgos, señalaba respecto de las empresas estratégicas que “estas fábricas requieren una nueva ley orgánica y que, por ejemplo, queden adscritas al Sistema de Empresas Públicas, tengan *accountability* y obligación de rendir cuenta pública, para que evitemos el riesgo de que se produzcan situaciones que le pueden costar mucho dinero a los chilenos” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b).

relativos a la coordinación interagencial o el balance civil-militar de las reparticiones del MD. De lo que se trataba era más que provocar discusión, generar un amplio consenso en torno a la modernización.

Experticia militar. A principios de 2009 comenzaría el debate en el Senado. Las sesiones en esta etapa, a diferencia de la anterior en la Cámara de Diputados, incluyeron una amplia participación de militares, algunos representantes de centros de investigación, autoridades civiles y asesores del MINDEF, además de dos diputados de derecha¹⁶. De un total de 29 actores que participaron de la discusión de la reforma (excluyendo a los parlamentarios), 7 correspondieron a autoridades y asesores civiles, 4 a centros de investigación ligados a partidos de derecha y 22 representantes de las FF.AA.

Aunque el factor experticia militar fue transversal en todos los trámites legislativos, fue en el Senado donde hubo una mayor participación de las FF.AA, a la vez que se declararon una mayor cantidad de sesiones secretas, coincidentes con las intervenciones de los representantes de las instituciones armadas.

En efecto, durante la tramitación de la ley se sostuvo un diálogo permanente entre el Congreso y las FF.AA, lo cual fue modificando el proyecto original a través de la visión de los altos mandos militares. Un ejemplo de esto puede advertirse en la prensa de la época, donde se señalaban los cambios que se producirían para perfeccionar el proyecto original tras las reuniones del Congreso con los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las FF.AA. El Presidente de la comisión de defensa del Senado, Sergio Romero, declaraba: "Realmente nosotros nos estamos formando una opinión y no cabe la menor duda que puede haber no solamente indicaciones, sino que pueden haber cambios, incluso de carácter sustantivo sobre la materia (...) el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea nos dio una visión muy completa acerca del pensamiento que tiene la institución respecto de los distintos escenarios para poder establecer parámetros para una modernización del Ministerio de Defensa"¹⁷.

Dentro de las pocas sesiones públicas que se registran, se puede constatar que los temas debatidos mantuvieron la línea de discusión seguida por los diputados, donde las mayores controversias se produjeron en el establecimiento del EMCO y la dotación de funcionarios del MD. Aunque más someramente –en las sesiones públicas-, también fueron discutidas materias relativas a empresas estratégicas, adquisiciones y sistema previsional.

Alianza implícita entre sectores políticos y las FF.AA. Uno de los puntos principales que manifestó el Gobierno, desde el inicio de la tramitación, fue la necesidad de que el proyecto debía combinar innovaciones importantes en la institucionalidad política de la defensa, con la cultura del sector, además de institucionalizar las nuevas y buenas prácticas desarrolladas

¹⁶ Si bien al inicio del debate en la Cámara de Diputados se contó con la presencia de expertos civiles, el grueso de la discusión se realizó entre diputados y autoridades y asesores del Ministerio de Defensa. En cambio, en el Senado las sesiones incluyeron la participación de 3 autoridades civiles (Ministro de Defensa, Subsecretario de Guerra, un Ex ministro de Defensa); 4 asesores civiles del ministerio; 2 diputados de la derecha; 17 altos mandos militares y; 4 expertos civiles, miembros de centros de investigación vinculados a la derecha.

¹⁷. "Senadores anticipan cambios a proyecto que moderniza el Ministerio de Defensa", El Mercurio, 03/12/2008. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/12/03/333714/senadores-anticipan-cambios-a-proyecto-que-moderniza-el-ministerio-de-defensa.html> Consultado el 08/06/2012.

al interior del sector defensa desde 1990 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b, p. 4). En otras palabras, se trataba de combinar la modernización con la tradición militar chilena y; mantener los criterios básicos que informaron el proceso de transición a la democracia, especialmente el diálogo y el consenso con los militares (Navarro, 2009).

A lo largo del debate éste consenso civil-militar se hizo patente. Uno de los expertos civiles que participó de la discusión, plantea que hubo un acuerdo previo entre las FF.AA y el MD, consenso apoyado por parlamentarios de derecha y centros de pensamiento del mismo sector, que evitaron tratar temas que las FF.AA no querían tocar e introdujeron temas importantes para ellas en la agenda¹⁸. Si bien en general las intervenciones de las Fuerzas Armadas fueron secretas, en las sesiones que se tiene acceso es posible observar tal concordancia de discurso.

Entre estas materias, en el Senado se modificó el proyecto inicial enviado por el Ejecutivo, respecto de la dependencia funcional de las empresas estratégicas. Si bien el proyecto original establecía el traspaso de estas empresas a manos de la administración general del Estado, tras el debate en el Senado se estableció que la industria militar debía permanecer en manos del MD, lo cual fue ampliamente consensuado por los legisladores en conjunto con los directores –militares- de la industria de la defensa, quienes expusieron sus puntos de vista en el Congreso.

En cuanto a adquisiciones de material bélico y sistema de armas, algunos senadores y expertos civiles plantearon la necesidad de que el Congreso tenga la facultad de ser informado sobre la materia y además aprobar las adquisiciones. Sin embargo, luego de sesiones secretas –con los integrantes del Estado mayor de la Defensa- y públicas, no se logró establecer la facultad parlamentaria de aprobar las adquisiciones. Aunque se generaron algunas objeciones, primó la visión de que el Congreso sólo debía estar informado. Al respecto, el entonces Subsecretario de Guerra, Gonzalo García, señalaría: “en ningún caso se desea trasladar el sistema de compras al Congreso Nacional, ya que este procedimiento representa ciertos riesgos para el sector de la defensa”¹⁹. Al final de esta etapa del trámite legislativo, se aprobaría el proyecto por unanimidad.

En lo relativo al sistema previsional de las FF.AA., la temática solo fue abordada por un miembro del Senado, lo cual no tuvo mayor eco en la discusión con sus pares. El senador, hizo alusión a las enormes cifras que perciben las instituciones militares en cuanto a beneficios previsionales, sin embargo, la discusión fue desviada por la provocadora intervención anterior de otro Senador, quien llamó la atención sobre la presencia de los cuatro Comandantes en Jefe de las FF.AA. acompañando al Ministro de Defensa²⁰ como

¹⁸ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 09/01/2013.

¹⁹ A la vez, el Senador de la UDI Antonio Coloma, se refirió al “peligro de politizar el debate sobre adquisición de armas, si esta facultad recae en la aprobación del Congreso” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b).

²⁰ El Senador Nelson Ávila expresaba: “Creo que esto es lo más parecido a un “ruido de sables” que yo recuerde: el Ministro de la Defensa Nacional se hace acompañar de los cuatro jefes de las Fuerzas Armadas (...) Es como si, para un proyecto cualquiera de salud, además del Ministro y el Subsecretario del ramo, vinieran también los directores de hospital, los jefes de división, etcétera. ¡Solo le faltó apostar tanques y algunos cruceros apuntando al Congreso...! ¡No me imagino cuál es la señal que quiere dar el Ministro! Ha señalado, al final de su intervención, que está muy urgido por que se apruebe rápidamente el proyecto. Pero

una suerte de presión para que el proyecto sea aprobado rápidamente. Esta advertencia fue criticada por los demás congresistas, quienes en todo momento señalaron la importancia y normalidad de la presencia de militares.

Aunque la situación descrita pareciera ser anecdótica y aislada, de alguna manera ilustra la fuerte presencia militar en el debate, su influencia a lo largo del proceso y su estrecha vinculación con las autoridades políticas. Finalmente no se tocaría el tema de los privilegios de las instituciones castrenses, la transparencia sobre empresas estratégicas quedaría sin mayores modificaciones, el rol del Congreso en cuanto a adquisiciones se limitaría a recibir información y a realizar una incipiente fiscalización en lo formal.

En conclusión, hubo una reforma acotada debido a que la discusión fue limitada, no debatiendo en torno a temas que afectarían los privilegios de las FF.AA. o pusieran en tensión la relación que se venía generando desde la década de los '90, "llegando así a un consenso frente a la reforma más que un óptimo de la misma"²¹. El objetivo era lograr una reforma amplia, basada en el consenso, que estableciera parámetros generales de cómo se estructuraría la defensa, dejando los aspectos específicos para reformas posteriores.

Explicando los déficits del nuevo Estatuto

El nuevo Estatuto del MD vendría a superar los déficits organizativos del sector e institucionalizar la supremacía civil en las definiciones sobre la planificación política de la defensa, mientras que a las FF.AA. les correspondería realizar las actividades propias de la naturaleza militar. Sin embargo, durante el periodo de transición, las FF.AA. crecientemente se profesionalizaron, mientras que los civiles fueron perdiendo terreno en cuanto a las capacidades técnicas y especificidades sobre los asuntos de la defensa.

Si bien el contexto internacional propició el mayor control civil sobre los asuntos políticos bajo un marco democrático, la disminución de las amenazas interestatales y la preocupación por diversos temas de la agenda nacional –ajenos a la defensa-, generó un descuido de la política de defensa por parte de las autoridades civiles. Esto redundaría en una ausencia civil y de las instituciones democráticas en los procesos de reforma de las prácticas y doctrinas militares, aumentando la autogestión militar en estas materias.

En adición, la unidad y coherencia de las FF.AA. y sus buenas relaciones con los sectores civiles influyentes, significó la mantención de los beneficios institucionales para las instituciones armadas y la disminución de las posibilidades de transformación de esta situación de privilegio.

Todo este proceso convergió en que la aprobación de la Ley 20.424 se hiciera en un marco general, el cual no consideró una mayor supervisión de las definiciones y actividades que realizan los militares por parte de los civiles, ni se establecieron mecanismos de

estimo que no era necesario hacerse acompañar de todos los jefes de las Fuerzas Armadas" (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010, p. 601).

²¹ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 09/01/2013.

coordinación entre ellos tanto al interior del MD como en la relación con otros organismos del Estado.

Además, los déficits constatados están signados por el énfasis en la variable control civil formal a partir de la autoridad política, sin considerar elementos importantes como, por ejemplo, la planificación y coordinación de las operaciones militares ante escenarios de nuevas amenazas y problemas de seguridad interna.

Es decir, el proceso político desarrollado en Chile ha puesto a la deriva a los civiles sobre cuestiones estratégicas y centrales para la defensa, mientras que las FF.AA. han mantenido sus espacios de autonomía en relación a sus funciones propias. Se ha avanzado en control civil sobre las macropolíticas pero se han descuidado elementos de la relación civil-militar en términos específicos que debiesen ser considerados en un contexto democrático.

Al analizar el debate parlamentario, se ilustran varios de los elementos que permitieron una aprobación general del Estatuto y se prestara una menor atención a aquellos elementos específicos de planificación, control y coordinación. Los elementos señalados se refieren principalmente a la dimensión civil de las RCM, en combinación con la experticia militar y la alianza implícita entre sectores civiles y las FF.AA. Es decir, la falta de especificidad de la Ley obedece a una combinación de factores provenientes del proceso de transición, que se ven reflejadas en el debate parlamentario y que culminarían con la aprobación de un Estatuto a nivel general.

A diferencia de lo que pudiera pensarse, los déficits de la nueva orgánica, por ejemplo en lo relativo al rol civil en los procesos de supervisión sobre cuestiones de planificación secundaria, la falta coordinación interagencial o la falta de institucionalización de la participación de otros organismos del Estado y de la sociedad civil; no se debió ni a deficiencias organizativas de la vieja institucionalidad ni a resistencias militares. La primera explicación se ubica en la dimensión civil de las RCM y su falta de capacidad para incidir en los diferentes ámbitos de la defensa. La segunda, dice relación con las relaciones civiles militares en términos informales, es decir, la alianza implícita que se ha ido generando entre ambos estamentos.

La dimensión civil de las RCM

Una vez normalizadas las RCM, los civiles han descuidado las políticas sobre seguridad y defensa. Esto se observa tanto a nivel académico como en el ámbito político. En el plano específico de las RCM esta situación ha sido aún más evidente.

En el aspecto académico, los estudios sobre RCM han disminuido considerablemente. Para ejemplificar esta situación, basta con observar la escasa literatura relativa al nuevo Estatuto. Considerando que esta es la reforma más grande y trascendente al MD en más de 50 años, sería esperable contar con más visiones respecto de las implicancias de la nueva normativa para el sector. A más de dos años de la promulgación de la Ley 20.424, salvo el trabajo de

Robledo y Flisfisch (2012) y Poblete (2011), no existen estudios que aborden en toda su dimensión las implicancias de la nueva orgánica²².

La falta de preocupación civil también es observable en la participación de expertos en el debate parlamentario. Como se apreció en secciones anteriores, los expertos civiles presentes en la discusión sobre la Ley fueron muy pocos en términos numéricos y una buena parte de quienes participaron eran integrantes de centros de pensamientos ligados a partidos de derecha.

A simple vista, se podría señalar que esto obedece a la existencia de una relación más estrecha entre partidos de derecha y FF.AA, lo cual podría tener mayor sustento en los inicios de la transición. Sin embargo, en el momento de debatir la Ley, quienes se hacían acompañar de los militares eran las autoridades de gobierno de la época, que no correspondían precisamente a partidos de derecha.

Como plantea el ex asesor del MD, Felipe Illanes, “hubo seminarios y reuniones previas al ingreso del proyecto al Congreso donde sí participó el mundo civil, sin embargo, la injerencia fue muy menor en el proceso de debate de la ley,”²³. Las razones de esta falta de participación se pueden encontrar en lo que señala el Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, Claudio Fuentes, para quien faltan especialistas en estas materias, además de instituciones civiles en las cuales se planteen, discutan y trabajen estos temas. Para el experto, “las instituciones que se dedican a discutir estos temas son centros de pensamiento de derecha que tienen personal permanentemente trabajando en el Congreso dentro de la comisiones defensa, lo cual explica su preeminencia dentro del debate de esta discusión en particular (...) no hay capacidad de análisis de estos temas en el progresismo”²⁴.

En cuanto a la falta de capacidad y descuido por parte de los civiles sobre los temas de defensa, es posible advertirlo en varias situaciones en el debate parlamentario. Por ejemplo, en lo relativo a la redefinición de las amenazas y roles militares, en temas como la planificación frente a los estados de excepción, y en general frente a las definiciones de crisis y escenarios que enfrenta la defensa en el contexto actual, han sido los altos mandos militares quienes realizaron los principales aportes en este sentido. Más aún, al analizar los pasajes del debate parlamentario en que se tocaron los temas estratégicos, fue posible advertir que las intervenciones fueron muy acotadas, las excepciones corresponden a las intervenciones sobre la materia del ex Senador Jorge Arancibia, quien antes de asumir su cargo en el Congreso se desempeñó como Almirante de la Armada de Chile²⁵.

²² A pesar del valioso aporte de Robledo y Flisfisch, estos autores sólo proponen una metodología y un análisis preliminar de la evolución de la gobernabilidad de la defensa en el país. El modelo incluye aspectos de control civil, eficacia, eficiencia y conducta militar; sin embargo, por las limitaciones que el mismo estudio reconoce, no existe un análisis pormenorizado del proceso de planificación, ni menos aún del proceso en que se gestó la nueva ley.

²³ Entrevista sostenida por el autor con Felipe Illanes, ex asesor del Ministerio de Defensa. 22/01/2013.

²⁴ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 09/01/2013.

²⁵ Si bien existieron aportes en estas materias, sobre todo de los autores del proyecto, los parlamentarios prestaron menor atención a los temas estratégicos. En la Cámara estos temas fueron prácticamente inexistentes, mientras que en el Senado hubieron más intervenciones relativas a la temática (por ejemplo, el

Otro de los temas deficitarios en la discusión, fue el debate sobre el personal del MD. En este aspecto, los parlamentarios solo se refirieron a cuestiones reglamentarias y muy generales, sin indagar en temas importantes para la relación entre civiles y militares, como la cantidad de personal militar que debiese integrar el ministerio, la pertinencia de nombrar en altos cargos del MD a militares en retiro, la supervisión y el control de civiles sobre militares, y la definición de instancias de coordinación y apoyo entre ambos estamentos. Tampoco, a lo largo del debate estuvo presente de manera explícita cómo se subdividirían las nuevas secretarías, ante lo cual se han debido crear departamentos “sobre la marcha”.

Las cuestiones organizacionales no incluidas en el Estatuto “representan un gran déficit en términos de relaciones cívico-militares, en tanto están disminuidas en términos de eficacia y militarizadas en términos de personal”²⁶. Además, se presentan problemas en la coordinación interagencial, la cual es prácticamente inexistente con la nueva orgánica. Un ejemplo de ello es la nula relación existente entre el Departamento de Relaciones Internacionales de la Subsecretaría de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En definitiva, la discusión parlamentaria solo giró en términos de generalidad del Estatuto, sin considerar cuestiones de fondo, denotando la incapacidad de generar un debate que considere cuestiones cruciales para las RCM y para la gobernabilidad del sector defensa.

Las relaciones informales entre civiles y militares

El proceso de transición generó importantes niveles de cohesión entre reducidos sectores políticos y militares, lo que ha impedido la creación de mecanismos específicos de relacionamiento.

Esto ha implicado que no se genere una transformación institucional que garantice un adecuado equilibrio en la planeación, que incluya un modelo más amplio para la participación de distintos actores que podrían realizar aportes significativos en las definiciones del sector, dejando espacios abiertos para un mayor margen de maniobra y autonomía militar.

Tampoco se advierten medidas de monitoreo en el ámbito operativo, cuestión observada particularmente en la falta de estructura y coordinación con el sistema nacional de inteligencia, y en la falta de políticas y normativas relativas al balance entre personal civil y militar en la Subsecretaría de Defensa. Otro de los puntos problemáticos, dice relación con la falta de preocupación y control de la eficiencia y efectividad en la utilización de recursos para el sector defensa. Como también se advirtió en la discusión parlamentaria, temas como las garantías previsionales de las FF.AA. o el control sobre las empresas estratégicas, no recibieron demasiada atención.

Si bien la razón principal que se esgrimió durante el debate fue la necesidad de aprobar con la mayor celeridad posible el proyecto, el tiempo de discusión del Estatuto no fue menor.

Senador Gazmuri), sin embargo, las más extensas fueron las realizadas por el Senador Arancibia (ver: Biblioteca del Congreso Nacional, 2010b).

²⁶ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 09/01/2013.

Adicionalmente, a más de dos años de aprobado el Estatuto, los déficits planteados aún no han sido resueltos.

La dimensión civil de las RCM es una parte de la explicación de los déficits que presenta el Estatuto. A esto se adiciona que los civiles que poseen injerencia sobre la materia han desarrollado una alianza implícita con las FF.AA.

En la fase de preparación del proyecto de Ley, “la comunidad civil de la defensa solo participó del debate a discreción del Ministerio, en la lógica de legitimar un proyecto que venía previamente negociado entre civiles y militares”²⁷. En la etapa de debate de la Ley, “representantes de diversos centros de poder de derecha fueron un medio de representación de los intereses de los altos mandos [militares], por lo que fueron constantes sus intervenciones y apoyos expresos. Coincidentemente, tal como se pudo notar en el debate parlamentario, los temas sobre privilegios de las FF.AA. no fueron mayormente debatidos, como tampoco fueron consideradas cuestiones relativas a doctrina militar o supervisión sobre la planificación secundaria.

Es decir, más que una preocupación en la rapidez por promulgar el Estatuto, asistimos a una alianza implícita entre civiles y militares, donde los primeros intentan no influir en las cuestiones que puedan ser estrictamente de naturaleza castrense. Sin embargo, la ausencia civil en estos procesos, puede no solo aumentar la autogestión y autonomía militar-elemento que a la larga puede socavar las RCM- sino que descuidar un área central para el Estado como lo es su seguridad y la defensa. La gobernabilidad del sector debe considerar, además de la dimensión militar y su control a nivel macro, la dimensión civil y su capacidad de sanción en los distintos niveles de las políticas de defensa.

Conclusiones: problemas internos, tensiones externas

El proceso de elaboración del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Ley 20.424, refleja varios elementos que dan cuenta de las relaciones cívico-militares desarrolladas en Chile, además de identificar -a través del proceso de debate de la nueva orgánica- los factores que se conjugaron para la aprobación general de la Ley y una falta de mecanismos específicos en la nueva institucionalidad. El análisis de este proceso de reforma interna, permite inferir una serie de hipótesis que pueden generar o aumentar las tensiones en el ámbito externo.

Primero, una alta preocupación por lo formal-normativo ha permitido que se institucionalice un marco general para la planificación en el sector Defensa. La nueva orgánica apunta a un reordenamiento del sector, pero no considera aspectos centrales como las instancias de coordinación interagencial, además de poseer deficiencias respecto a definiciones estratégicas. Este déficit es central para entender el devenir de las relaciones externas ya que la falta de mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, no permiten elaborar una estrategia coherente para distender, por ejemplo, las relaciones vecinales.

²⁷ Entrevista sostenida por el autor con Felipe Illanes, ex asesor del Ministerio de Defensa. 22/01/2013

Segundo, las relaciones organizativas en aspectos informales, signadas por una baja preocupación y desconocimiento del quehacer del sector, ha obstaculizado la creación de un sistema de planeación integral que aborde todos los desafíos que implica una adecuada coordinación entre civiles y militares. Además, el proceso político desarrollado en Chile ha disminuido la presencia y capacidad civil en los tópicos relativos a la defensa, en tanto las FF.AA. han sido capaces de mantener sus espacios de autonomía mediante una gradual profesionalización y ejercicio de las funciones propias de su naturaleza. En términos de relaciones externas, esto impide el establecimiento de una política coordinada e integral que represente los objetivos nacionales. Es decir, las autoridades políticas pueden enunciar un discurso internacional cooperativo y adaptativo a las condiciones actuales, pero las prácticas internas se mantienen en la lógica militar tradicional que privilegia cuestiones como el secretismo y la falta de transparencia en aspectos importantes para la generación de confianza hacia el exterior.

Tercero, la investigación ha dado cuenta de la creación de una alianza implícita entre civiles y militares. Si bien, esto en un primer momento fue consignado como algo provechoso para las RCM, contribuyendo a su normalización, en el mediano y largo plazo puede ocurrir que se aumente la autonomía militar. Considerando dicho fenómeno y la disminución de la injerencia civil en el sector defensa, se podrían generar retrocesos en la RCM que pongan en riesgo la gobernabilidad del sector, provocando un retroceso en términos democráticos y en las relaciones exteriores de la defensa.

Bibliografía

Agüero, F. (2006), Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición, en: Alcántara, M. & Ruiz, L. (eds.) *Chile: Política y modernización democrática*, (pp. 313-335). Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Agüero, F. & Fuentes, C. (2009), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago: Catalonia.

Biblioteca del Congreso Nacional (2008), *Ley 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública*. Extraído el 06 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Biblioteca del Congreso Nacional (2010), *Ley 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*. Extraído el 06 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.bcn.cl/resumenes-de-leyes/estatuto-organico-ministerio-defensa>

Biblioteca del Congreso Nacional (2010b), *Historia de la Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*. Extraído el 06 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-materia>

Flisfisch, Á.; Robledo, M. (2012), *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010*, Santiago: Ediciones PNUD.

Fuentes, C. (2006), *La Transición de los militares*, Santiago: LOM Ediciones.

Fuentes, C. (2009), La pausada des-pinochetización de las Fuerzas Armadas en Chile, en: Agüero, F. & Fuentes, C. (eds.), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*. (pp. 265-300). Santiago: Catalonia.

García, G & Montes, E. (2009), Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010, *UNISCI Discussion Papers*, 21, 80-105.

Ministerio de Defensa Nacional (2002), *Libro del Defensa Nacional 2002*, Santiago: Ministerio de Defensa Nacional de Chile

Ministerio de Defensa Nacional (2010), *Libro del Defensa Nacional 2010*, Santiago: Ministerio de Defensa Nacional de Chile

Navarro, M. (2009), Metodología para el análisis de los ministerios de defensa. El caso de Chile, RESDAL. Extraído el 08 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.resdal.org/ministerios/caso-chile.pdf>

Pérez Yoma, E. (1994), Clase Magistral en ANEPE, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 9(2), 28-34.

Poblete, J. (2011), El impacto de la nueva estructura superior de la defensa nacional establecida en la ley 24.424 un análisis crítico, *Memorial del Ejército*, 486, 33-62.

Robledo, M. (2008), Democratic Consolidation in Chilean Civil-Military Relations, 1990–2005, en: Bruneau, T. & Trinkunas, H. (eds.), *Global Politics of Defense Reform*. (pp. 95-126). New York: Palgrave MacMillan.