

PERIODO
PRESIDENCIAL.

002595

ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 14 de agosto de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: Mes del Ejército, Relaciones con las FF.AA. y Política de Defensa.

Tal como ha acontecido desde 1990, por tercera vez consecutiva se llevará a efecto este año el **Mes del Ejército**, . Esta actividad coincide con un escenario caracterizado por una incipiente agitación en materia de derechos humanos, traducida en el inicio de una campaña de movilización ciudadana de recolección de firmas para derogar la ley de amnistía, con nuevas revelaciones acerca de la represión en los primeros años de la dictadura y por la detención de un ex agente de los organismos de seguridad en Brasil.

La coincidencia temporal de ambos procesos puede originar un cuadro de relativo incremento de las tensiones cívico-militares, que han estado ausentes de la escena política en los últimos meses, lo que conlleva algún nivel de riesgo de desembocar en un nuevo momento de confrontación entre el Gobierno y el Ejército. Debe tenerse presente que continúan pendientes varias materias que inciden en estas relaciones.

El presente informe está dedicado, en su primera parte, a evaluar las implicancias más inmediatas de estos dos acontecimientos, sugiriendo hacer primar las políticas permanentes que orientan la política de defensa del Gobierno por encima de las cuestiones coyunturales. En la segunda parte se exponen algunas proposiciones respecto de la continuidad programática más allá de 1994 en el campo de nuestra política de defensa.

1. LOS RIESGOS DE UN ESCENARIO DE CONFRONTACION CIVICO-MILITAR

Si bien la doctrina del Gobierno respecto de la ley de amnistía quedó claramente establecida con ocasión de la entrega del Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, el desarrollo paralelo de las actividades de la campaña en contra de la amnistía y de las que contempla el Mes del Ejército pueden llegar a configurar un cuadro de tensión y confrontación entre civiles y militares, que el Gobierno debe evitar. Este objetivo, sin embargo, puede verse entrabado por ciertos elementos de la situación.

* Una primera dificultad para el objetivo de reducir las tensiones radica en el hecho de que la campaña de derogación de la ley de amnistía aparece impulsada, al menos en parte, por sectores de la propia Concertación. En efecto, desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas y, en especial, para el Ejército, resulta difícil asumir que el Gobierno es ajeno a dicha actividad, en circunstancias de que miembros de su coalición política asumen roles protagónicos en ella.

* Una segunda dificultad que atenta contra el objetivo de evitar el clima confrontacional radica en el fuerte impacto emocional que tienden a suscitar las denuncias y revelaciones sobre violaciones a los derechos humanos. El esfuerzo del gobierno por acotar la investigación de estos hechos a un marco estrictamente

judicial puede verse dificultado por demandas de agrupaciones de derechos humanos que soliciten un mayor involucramiento gubernamental en los mismos, lo cual implicaría retrotraer las cosas al estado anterior al del Informe Rettig.

En función de lo anterior y en previsión del natural efecto de potenciación recíproco que tenderá a ocurrir entre el avance de las investigaciones judiciales y la campaña de firmas en contra del decreto de amnistía, y tomando en consideración, además, el impacto que estos movimientos necesariamente producen en el seno de los institutos militares, y particularmente en el Ejército, puede resultar conveniente reiterar, con la mayor fuerza expresiva del Gobierno y buscando que se den réplicas armónicas significativas de parte de parlamentarios y partidos de la Concertación, lo esencial de la doctrina gubernamental sobre el tema de la amnistía: que ella no impide investigar los hechos e individualizar a los responsables, que dicha labor en un estado de derecho corresponde a los tribunales de justicia y que la verdad judicialmente establecida es de por sí una fuerte sanción, aún cuando no se imponga una pena.

Las implicancias del Mes del Ejército

El eventual clima de escalamiento de tensiones en las relaciones cívico-militares también puede resultar favorecido por las actividades del Mes del Ejército, particularmente por aquellas que responden a ciertos objetivos políticos vinculados al general Pinochet. Una manera razonable de enfrentarlas puede consistir en repetir el comportamiento gubernamental de años pasados, evitando todo tipo de confrontación retórica, quitándole a dichas actividades cualquier rasgo de dramatismo y conduciéndolas a través de los cauces ordinarios, como materias normales, sin especial connotación política. Parece posible distinguir dos tipos de objetivos en la planificación militar:

* Por un lado, existen objetivos de naturaleza institucional, que consisten en desplegar un conjunto de actividades para publicitar los intereses y posiciones del Ejército sobre variados temas que le preocupan, tanto de su ámbito profesional como de la actualidad nacional.

* Por otra parte, existen objetivos de alcance más limitado, que intentan reposicionar al general Pinochet en el ámbito político nacional.

a. Objetivos institucionales

Respecto de los primeros objetivos, se trata de un componente institucional que compromete al conjunto del mando superior. Destaca dentro de la planificación de este año la conferencia del general Pinochet sobre modernización y principales preocupaciones del Ejército, la cual está concebida como una intervención a través de la cual se fijará la doctrina institucional sobre el rol, naturaleza, tareas y desafíos de esta rama de la defensa.

En ella es previsible que se expresen pronunciamientos sobre algunas de las materias que ocasionan roces entre el Gobierno de la Concertación y el Ejército, como son las reformas a la institucionalidad militar, en especial las relativa a la inamovilidad de los comandantes en jefe y las normas sobre ascensos y retiros de oficiales, la educación castrense, el servicio militar obligatorio, las necesidades presupuestarias, el desarrollo de la industria nacional de armamentos y la política de adquisiciones, por citar algunos.

Pese a esta probable incursión en materias polémicas, resulta comprensible que exista preocupación y opinión institucional acerca de temas que, directa o indirectamente, les competen. El hecho de que dichas opiniones institucionales se expresen inadecuadamente a través de actos públicos, y no a través de los canales oficiales, es un hecho propio de la fase en que se encuentra el proceso de normalización de las relaciones con el Ejército.

También forma parte de los objetivos que hemos denominado institucionales un importante grado de apertura hacia la comunidad, con un esfuerzo premeditado de sensibilizar a la opinión pública respecto de las cuestiones militares, a partir de la constatación de un relativo retraso con respecto al desarrollo experimentado por las relaciones públicas de las otras ramas.

La importancia que se le asignan a estas actividades tendientes a reconstruir una relación con el mundo civil se ve confirmada por la preparación para octubre de un seminario sobre "El Estado moderno y el Ejército, perspectiva nacional", con la participación de parlamentarios, políticos y académicos.

Otra nota especial de las actividades de contenido institucional del programa está constituida por la Junta Calificadora de este año, pues, a diferencia de los anteriores, se espera que de ella broten ciertas señales claras sobre el futuro próximo del Ejército. En efecto, de los ascensos y destinaciones que se acuerden dependerá la dilucidación de alternativas como el posible énfasis en una doctrina de carácter preferentemente técnico-profesional, para lo cual se requiere un generalato dotado de aptitudes en esa dirección. Asimismo, será la oportunidad de comprobar si se da curso a un significativo recambio generacional en la cúpula de la institución.

b. Objetivos políticos

Con respecto al objetivo de reposicionar la figura del general Pinochet en el escenario político, el calendario contempla para él un rol destacado en la formulación de la política de modernización del Ejército, la que se señalará como un logro de su período en la Comandancia, y el intento por fijar una doctrina militar que lo sobreviva.

No está demás recordar que los intentos del general Pinochet en orden a sacar ventajas políticas de estas actividades han fracasado

en años anteriores, sin necesidad de que el gobierno despliegue una actividad específica en tal sentido. En efecto, en 1990 el descubrimiento de osamentas en Pisagua hizo caer sobre el Ejército una reprobación moral de la opinión pública que limitó cualquier intervención de Pinochet en el escenario político. Del mismo modo, durante 1991 el viaje del general Pinochet a Ecuador y Brasil tuvo similar efecto.

Así como en años anteriores resultó claramente conveniente para el Gobierno y para la evolución de las relaciones cívico-militares evitar toda dramatización respecto de esta actividad, impidiendo un eventual escenario de confrontación y, por ende, de politización, los elementos de análisis presentes en esta oportunidad son coincidentes en la dirección de sugerir reiterar esa línea de conducta, otorgándole al programa del Mes del Ejército un tratamiento estrictamente institucional, remarcando los rasgos de normalidad en que se desenvuelven las relaciones del Gobierno con todas las ramas de la defensa.

Es por ello que resulta preferible asumir con un perfil institucional las actividades del Mes del Ejército, y concentrar los esfuerzos del Gobierno en sentar algunas bases sólidas desde las cuales desarrollar la tarea de la continuidad programática de la política de defensa.

2. LA CONTINUIDAD PROGRAMÁTICA EN EL AREA DE LA POLITICA DE DEFENSA

El Programa de Gobierno de la Concertación en materia de política de defensa desarrolla dos grandes tipos de objetivos:

Por una parte, **objetivos propios de la fase de transición**, que pueden sintetizarse en el restablecimiento de una autoridad política sobre las instituciones armadas y la creación de un clima de reconciliación y confianza entre civiles y militares, para lo cual era indispensable atravesar por el difícil tema de las violaciones de los derechos humanos. Este último punto era el que ofrecía las mayores dificultades, pues requería conciliar verdad, justicia y reparación, como demanda de la sociedad civil y de los sectores sociales representados por la Concertación y estabilidad institucional de las instituciones armadas, como exigencia para una transición pacífica y sin retrocesos.

Una evaluación ajustada a la realidad en lo que respecta a esta tarea de enfrentar el pasado y crear condiciones efectivas para que surja un clima de reconciliación demuestra que ha sido cumplida con éxito y constituye un gran mérito del gobierno. Evitar los retrocesos constituye, por lo mismo, una tarea de consolidación, que exige evitar el escalamiento de conflictos como los que antes se han mencionado.

Respecto de la tarea de restablecer la autoridad civil sobre las instituciones de la defensa puede distinguirse entre los avances de

hecho y los avances institucionales. En cuanto a los avances prácticos en restablecer esta autoridad, parece razonable asumir que se ha dado inicio a un proceso en esa dirección, no siendo posible culminar dicha tarea en un período de cuatro años. Los avances institucionales dependerán del éxito de las iniciativas de reforma constitucional y legal que se encuentran en trámite.

Un segundo grupo de tareas en materia de defensa puede ser caracterizado como **objetivos permanentes de una política de defensa**. Ellas están explicitadas a través de la idea de crear los lineamientos para una nueva política de defensa del Estado chileno. La capacidad de las autoridades civiles de generar esa política constituye uno de los requisitos para afirmar, en los hechos, el liderazgo civil democrático sobre las Fuerzas Armadas.

Ambas tareas se analizan a continuación a partir de los contenidos del Programa de la Concertación, con vistas a la afirmación de su proyección y continuidad en el siguiente período.

2.1. El programa de gobierno de la Concertación y nuestra política de defensa.

Los propósitos generales de nuestro Gobierno en el campo de la Defensa están establecidos en el programa de gobierno de la Concertación. En este texto, el supuesto que informa el capítulo destinado a "Defensa Nacional y Fuerzas Armadas" es el de la **vigencia** de un ordenamiento democrático. Es decir:

- . las FF.AA. no formulan la política de defensa nacional, sino que la plasman en planes y la ejecutan;
- . las FF.AA. no definen sus objetivos políticos ni evalúan su rendimiento, tareas ambas que se hacen recaer en la autoridad política emanada de la soberanía popular: Ejecutivo y Congreso, y
- . las FF.AA. se entienden como profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes, **subordinadas al poder político** y no deliberantes.

Por distintas razones, el programa no aborda, sin embargo, los **problemas para llegar a** una situación donde las Fuerzas Armadas tengan un papel de mero ejecutante de políticas definidas y evaluadas por la autoridad política y de subordinación al poder político. Esto es, no aborda explícitamente los problemas de un período de transición en las relaciones entre el poder civil y el poder militar.

El texto es también necesariamente vago en algunas materias y más preciso en otras. Por ejemplo, señala como objetivo central de una política de defensa en términos generales "el resguardo de la soberanía e integridad territoriales del país". El propósito principal de una **política de defensa en democracia** tiene, en cambio, un enunciado necesariamente

difuso: "establecer una óptima relación entre los intereses y objetivos nacionales -democráticamente definidos- y las políticas que orientan y regulan las actividades de las instituciones de la Defensa".

Más precisas son las definiciones en materias que involucran decisiones estratégicas. Aquí se postula:

- . desarrollar una adecuada relación entre política de defensa y política exterior, y
- . optimizar la interacción de las instituciones de la defensa con los responsables de la formulación e implementación de la política exterior, aprovechando para ello tres canales: el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Política Exterior y una instancia para formular e implementar conjuntamente iniciativas específicas.

Otro tanto cabe decir de aquellas materias que involucran decisiones estructurales. En este caso, el programa establece:

- . una doctrina que define nuestro poder bélico como de carácter disuasivo,
- . la necesidad de absorción y **desarrollo** de nuevas tecnologías aptas para fortalecer ese aparato disuasivo,
- . la modernización estructural de nuestras FF.AA., para lo cual se definen criterios en materia de personal, operaciones, aprovisionamiento y gasto fiscal.

No hay duda de que en el curso de estos dos años de Gobierno democrático se ha avanzado en las relaciones entre el poder civil y el poder militar hasta el punto que, como lo dijimos en un informe anterior, expertos en temas militares hablan de que 1991 se caracterizó por una "normalidad inestable". Sin embargo, subsisten insuficiencias que, de persistir, harán difícil pasar a un estadio de "normalidad" pura y llana entre ambos poderes.

Como punto de partida, resulta pertinente hacer una distinción básica: los temas de análisis pueden agruparse en "asuntos de carácter permanente" y "asuntos propios de la transición y consolidación de la democracia".

2.2. Asuntos de carácter permanente

Por este tipo de asuntos deben entenderse aquéllos relativos a la política de defensa propiamente tal. Es decir, las materias que dicen relación con el conjunto de propósitos generales que el Gobierno tiene en el ámbito de la defensa y que se traducen en

objetivos operacionales y en acciones coordinadas tendientes a cumplir esos objetivos en un plazo dado.

Una primera consideración a tener presente es que gran parte de la presión producida por asuntos de carácter coyuntural, propios de un período de transición y consolidación, pueden suavizarse a través del desarrollo pleno de los distintos aspectos de nuestra política de defensa con el concurso de los distintos actores del proceso político (Gobierno, partidos, parlamento, opinión pública), con el objetivo explícito de ampliar la agenda de temas que cruzan al "mundo civil" y al "mundo militar".

De hecho, uno de los aspectos de las relaciones cívico-militares en este período ha sido el reconocimiento explícito por parte del Gobierno de la disposición constitucional que faculta al general Pinochet para permanecer como Comandante en Jefe del Ejército. De alguna manera, esta posición fue reforzada después del "ejercicio de enlace" del Ejército en diciembre de 1990.

Con papeles claros que desempeñar en materias estratégicas y opciones claras en asuntos estructurales, se podría disponer de un variado conjunto de incentivos para lograr la plena inserción democrática de las FF.AA., concentradas en los esfuerzos por el desarrollo de sus metas profesionales.

Por otro lado, es cierto que una política de defensa no tiene verdadero sentido sin una evaluación internacional, social, económica y política que proporcione los datos básicos de las perspectivas, incertidumbres y riesgos que la Nación puede enfrentar. Pero, cuando esto es llevado al terreno presupuestario, se puede producir una disociación entre los criterios que el poder civil aplica para evaluar las necesidades de las FF.AA. y los criterios de las propias FF.AA.

La única forma eficaz para hacer frente a dicha eventualidad, es definir con claridad una política de defensa de carácter permanente, sin perjuicio de los necesarios márgenes de flexibilidad, incluido el presupuestario.

En el programa de gobierno de la Concertación existen elementos que revelan ciertos supuestos básicos acerca de algunas materias de carácter estructural, especialmente aquellos relacionados con la modernización de las FF.AA, que sugieren una línea de acción acertada, por lo que deberían profundizarse como elementos de continuidad programática.

Así, por ejemplo, la proposición de "implementar una reducción racional y gradual del personal militar" de acuerdo a las nuevas funciones de las FF.AA. en un contexto democrático y un nuevo entorno internacional, se puede complementar con la idea de que los recursos liberados por dotaciones menores se "reasignan" en beneficio de infraestructura, operaciones y aprovisionamiento, pero no se cortan. Del mismo modo, el desarrollo de la industria militar nacional se asume como un logro importante y se postula su potenciación a través de formas de organización y gestión de las empresas militares chilenas que permitan economías de escala. En fin, la propuesta de ajustar los gastos militares se ubica en su verdadera dimensión, por cuanto se reconoce que la modernización estructural de las FF.AA. exige proveer los recursos necesarios demandados por ella.

Un área estructural no mencionada en el programa, pero que quizás convendría explorar con el Ejército en esta línea de modernización, podría ser la racionalización del mapa de emplazamientos de nuestros regimientos a lo largo del país. Si se capta interés militar en el tema, puede abrirse una línea de trabajo que alimente la política de defensa por varios años.