

Transición y relaciones civil-militares en Chile en el nuevo marco internacional

Francisco Rojas Aravena



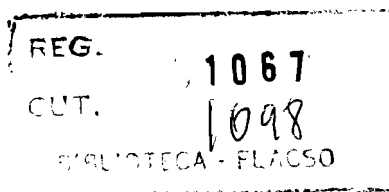
FLACSO
CHILE

Nueva Serie Flacso

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur y Andrew W. Mellon.

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

341
R 6.74
1098



Rojas Aravena, Francisco

Transición y relaciones civil-militares en Chile en el nuevo marco internacional.

Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996: Nueva Serie FLACSO.

30 p.

ISBN 956-205-088-2

1. POLITICA DE DEFENSA 2. OBJETIVOS DE DEFENSA 3. RELACIONES CIVICO-MILITARES 4. DEMOCRATIZACION 5. CHILE 6. AMERICA LATINA
355/R471

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción Nº 96.872. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Impresión: LOM

Indice

1.	Introducción	5
2.	América Latina y los cambios globales	7
3.	Chile: transición y modernización	10
	Aportes de la transición	11
	La inserción internacional	14
	Relaciones civil-militares en transición	19
	Modernización y política de defensa	21
	Precondiciones de la relación civil-militar	22
	Los objetivos de la política de defensa	24
4.	Aportes, limitaciones y desafíos de la agenda internacional de defensa para Chile	27

Resumen

Transición y relaciones civil-militares en Chile en el nuevo marco internacional.

Francisco Rojas Aravena

En este trabajo se analiza la ubicación del tema de la defensa en el contexto de la transición y modernización que se desarrolla en Chile. Se analiza la inserción internacional del país, la forma de definir los principales posicionamientos estratégicos y cómo en este contexto se han definido las relaciones civiles-militares y los objetivos en el área de la defensa. En una primera parte se examina los cambios globales y su efecto en América Latina. Posteriormente se estudia las principales características de la transición chilena y como ellas definieron en cierta medida el tipo de relaciones civiles-militares que se tendría. Finalmente, se estudia el posicionamiento político estratégico nacional y su impacto en la definición de una política de defensa para el país. A modo de conclusión, se examina los aportes, limitaciones y desafíos de la agenda internacional de defensa para Chile.

1. Introducción

La democracia es el gran cambio de postguerra fría en el hemisferio occidental. Expresa una comunidad de valores. Este es un cambio estratégico para la región latinoamericana y para sus Estados. No obstante, su sola existencia no asegura la creación, constitución y desarrollo de un sistema hemisférico de seguridad.

El fin de la guerra fría no ha tenido un efecto sustantivo sobre las percepciones de amenaza en América Latina. Las definiciones y concepciones de la defensa que se construyen tienen en el factor vecinal y en los temas de frontera su base primordial. Muchas de ellas no han variado y denotan una gran continuidad, más allá del discurso oficial. Por lo tanto, es necesario actuar sobre dichas bases: las amenazas vecinales y regionales. En este sentido, reafirmar la voluntad de solución pacífica de las controversias es un requisito primordial, sobre todo a la luz del enfrentamiento abierto en la Cordillera del Cóndor. A la vez, es preciso resolver los temas de la herencia colonial: la delimitación fronteriza.

La carencia de un enemigo militar común en el hemisferio no se traduce, hasta la fecha, en una tendencia hacia la reducción de fuerzas o la prevención de la carrera de armamentos. La carencia de una institucionalidad efectiva de seguridad en la región y de mecanismos eficientes para la resolución de conflictos, dificulta avanzar de manera sustantiva en el desarrollo de regímenes internacionales que tengan su centro en el concepto de seguridad cooperativa.

Los procesos de integración, complementación e interlocución política, requieren de una respuesta hemisférica también en el ámbito de la defensa. Es necesario ir más allá de la diplomacia militar, de los contactos estrictamente protocolares en las relaciones de las fuerzas armadas. La clave está en construir un nivel más alto de confianza y desarrollar mecanismos efectivos para implementarla y verificar su funcionamiento. Esto posibilitará que el proceso de asociación, complementación y apertura en lo económico se consolide y se transforme en una red de relaciones interdependientes. Sólo esto permitirá alcanzar la meta señalada en la Cumbre de Miami de constituir una zona de libre comercio en el año 2010.

En forma paralela a la construcción de un sistema de seguridad hemisférico, es necesario generar en los países de la región un liderazgo civil en el ámbito de la defensa. Su ausencia hasta hoy evidencia de manera dramática los grados de autonomía funcional e incluso legal de las fuerzas armadas, lo que es contradictorio con el proceso de redemocratización. Este tema tiene particular importancia para el caso chileno.

En este trabajo analizamos la ubicación del tema de la defensa en el contexto de la transición y modernización que se desarrolla en Chile¹. Damos una mirada a la inserción internacional, a la forma de definir los principales posicionamientos estratégicos y cómo en este contexto se han desarrollado las relaciones civiles-militares y se han definido los objetivos en el área de la defensa.

En Chile, al igual que en América Latina, sólo la consolidación de la democracia posibilitará el crecimiento y el desarrollo económico. No obstante, la sola existencia de apertura política expresada en elecciones regulares y el crecimiento económico, no aseguran ni la gobernabilidad de nuestros países ni la estabilidad internacional. Construir y consolidar regímenes democráticos en lo doméstico y estructurar un sistema de seguridad cooperativo en lo hemisférico, son los desafíos de nuestros países y nuestro hemisferio.

1 Este trabajo se inserta en el proyecto de investigación "Security, Peace and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", coordinado por Jorge Domínguez y organizado por el Inter-American Dialogue. La versión en Inglés del libro con los distintos trabajos aparecerá a finales de 1997.

2. América Latina y los cambios globales

La región latinoamericana está en una etapa de reacomodo frente a la nueva situación internacional. Simultáneamente, se ha producido un proceso de consolidación democrática y de cambio en el modelo económico imperante. Ello ha significado algunos efectos positivos como la legitimación de la democracia, la expansión del respeto a los derechos humanos y una tendencia al crecimiento económico aunado a un proceso de integración regional con proyección hemisférica y global. Sin embargo, se observa al mismo tiempo signos negativos tales como la fragilidad de los procesos democráticos, la persistencia de situaciones de violencia y terrorismo, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las inestabilidades en el modelo de inserción económica y financiera global. Pero más significativa aún es la mantención de las tradicionales percepciones de amenaza interestatal.

En esta transición regional inciden diversos cambios de los que se destacan: el fin de la guerra fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso norteamericano como potencia hegemónica, pero con menores recursos de poder; la redemocratización regional; las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.

De los factores mencionados conviene analizar dos elementos centrales: la diversidad regional y los procesos de redemocratización y apertura económica. Respecto del primero, al desaparecer el marco del conflicto bipolar y al mirar a la región latinoamericana podemos constatar que no existe ningún régimen inclusivo. América Latina aparece como una región dispersa. Ello no facilita la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de los actores de la región. Es en este período cuando los vínculos y la cooperación comercial se han incrementado², pero cuando, a la vez, han cobrado fuerza conflictos de delimitación fronteriza³. En la región la herencia colonial y el peso del siglo XIX no terminan de decantarse y superarse. El fuerte incremento de las tendencias integracionistas de inicios de los años noventa no elimina la percepción de una América Latina disgregada en diversas

2 CEPAL, "Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe". Santiago, mayo 1995.

3 Particular importancia debe ser asignada al conflicto y los enfrentamientos entre Ecuador y Perú en la cordillera del Cóndor, a inicios de 1995. Al respecto puede verse Rojas Aravena, Francisco, "Un desafío a la seguridad hemisférica", en **La Epoca**. Santiago, 6 de febrero de 1995. También a inicios de 1995 se produjeron situaciones de tensión en la frontera entre Colombia y Venezuela. De igual forma la prensa destacó el resurgimiento de algunas dificultades en zonas fronterizas de Centroamérica. Véase, Delgado, Jaime "Un conflicto en la zona fronteriza tico nicaragüense". En **Una Informa**, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, abril de 1995. Así también la agencia EFE informaba en esas mismas fechas de incidentes en el Golfo de Fonseca, que comparten El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El enfrentamiento armado en el área andina cambió el "clima" de relación regional sobre los temas de frontera. Se generó una percepción de incertidumbre que afectó la imagen regional.

regiones. Los cambios afectan de distinto modo a las dos grandes áreas -la Cuenca del Caribe y Sudamérica- que a su vez contienen propuestas de vinculación y concertación diferentes.

Estamos en presencia de una creciente diversidad estructural. La región no ha logrado, pese a los esfuerzos de reconstitución de una práctica integracionista, concertar una posición homogénea. La historia reciente marca esa diversidad. Si consideramos parámetros tales como desarrollo, estabilidad y crecimiento económico, conflictos internos y formas de reconciliación nacional que afectan los procesos de gobernabilidad posteriores, encontraremos pautas muy diferentes en cada área o sub región. Las diferencias se mantienen si se considera aspectos tales como el tipo y la forma de involucramiento en los nuevos temas globales: medio ambiente, migraciones y delitos transnacionales.

Dados los cambios estructurales en curso, la noción de una América Latina unida y homogénea está siendo superada. La región esta comenzando un período post hispánico⁴. Hay una crisis del concepto de América Latina que involucra un sentido de unidad y de destino común. Reconstituir a la región como actor presupone como elemento clave la búsqueda de la cooperación regional. Esta debe corresponder a una decisión política, a partir del reconocimiento de la variedad de situaciones y de los intereses que ellas reflejan. El reconocimiento de la diversidad posibilita percibir las ganancias que se pueden obtener en un proceso de beneficio mutuo, que supere los conflictos por la vía de la asociación y la agregación de intereses y no del enfrentamiento. Para ello la superación de los temas de frontera es una condición básica⁵.

El segundo elemento se refiere al ajuste económico que se ha verificado y que coincide con una tendencia democratizadora regional. El proceso central de América Latina en los últimos años ha sido establecer diversos tipos de tránsito democrático según la forma particular que adoptó cada caso nacional. En América Central se producen transiciones desde las guerras civiles a formas políticas abiertas por medio de acuerdos de paz que conllevan la opción democrática. En el área andina, en especial, en Perú y Colombia se mantiene la institucionalidad esencial de los procesos de democracia y apertura en medio de conflictos armados de importancia, que condicionan los márgenes de acción y participación democrática. En tres países se producen procesos de democratización como resultado de la acción militar norteamericana, democratización por intervención (Granada, Panamá y Haití). En el caso de los países del Cono Sur tenemos las transiciones concertadas (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Argentina es un caso especial que se asemeja a éstos últimos, pero como su origen estuvo radicado en la derrota militar del año 1982 en el Atlántico Sur, se basa en una redemocratización por colapso político-militar.

En los países del Cono Sur la confluencia de los factores políticos internos e internacionales apuntó al cambio del sistema político. Ello llevó a

4 Varas, Augusto, "La seguridad hemisférica". En Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, **Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los años noventa**. Lima, Perú. 1991.

5 Rojas Aravena, Francisco, "Security Regimes in the Western Hemisphere: A View from Latin America". En Lars Schoultz, William C. Smith and Augusto Varas, **Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations**. Transaction Publishers, New Brunswick, Estados Unidos, 1994.

complejos procesos de concertación, a la suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas militares. Una de las consecuencias de este proceso es un nuevo tipo de relación y de equilibrio en las relaciones entre la sociedad y el Estado y entre las fuerzas económicas y las fuerzas políticas, como también entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles.

En América del Sur no hay propuesta política alternativa a la democracia. Más allá de su debilidad, de los condicionamientos de la transición, de las amenazas de fuerzas terroristas y mafias de traficantes de drogas o de resabios autoritarios, no existe hoy ninguna otra alternativa viable, capaz de generar confianza, obediencia y gobernabilidad, con respaldo local y reconocimiento internacional. Con ello las opciones para establecer políticas sectoriales de coordinación se amplían. La extensión y permanencia de estos procesos es algo nuevo en la región. Después de muchas décadas -en algunos casos después de medio siglo- se ha producido el recambio de un presidente por otro, por medio de elecciones y al término del período presidencial anterior. Este es un hecho inédito en la historia política de la post guerra de la región⁶. La democracia es el gran cambio del hemisferio occidental en el período de postguerra fría.

En el ámbito económico, en el conjunto de los países de la región se han impulsado procesos de ajuste estructural vinculados a procesos de inserción en el sistema económico y financiero internacional. En la mayoría de los casos se ha contado con el decidido apoyo de los organismos financieros internacionales. Estos procesos de apertura conforman un nuevo consenso sobre las opciones y oportunidades para las economías de la región. Sin embargo, dada la inequidad del sistema económico, los efectos de la inserción al mercado internacional a partir de procesos de "ajuste estructural" sin generar formas de compensación o de amortiguamiento en los sectores más vulnerables, producen serios problemas de gobernabilidad, que afectan la precaria estabilidad económica y política en muchos casos.

6 En todos los casos ya se han realizado más de dos elecciones presidenciales. En el Cono Sur las últimas elecciones ratificaron para un segundo mandato a los presidentes de Argentina, Carlos Menem; y en el de Perú, Alberto Fujimori. En ambos casos la coalición gubernamental obtuvo la mayoría en los Parlamentos.

3. Chile: transición y modernización

Chile fue el último país de Sudamérica en iniciar su proceso de redemocratización. En 1990 culminó un largo período autoritario y un período aún mayor de inestabilidad y búsqueda de proyectos políticos entre alternativas polarizantes. Desde fines de los años cincuenta hasta el plebiscito de octubre de 1988 y el posterior ascenso de Patricio Aylwin en marzo de 1990, el país no tuvo un proyecto de futuro compartido en cuestiones tan claves como sistema político y desarrollo económico. Con la redemocratización se inicia un período caracterizado por una consistente búsqueda de consensos y acuerdos nacionales sobre las cuestiones centrales del desarrollo nacional.

En esta nueva etapa del desarrollo político chileno ha primado la búsqueda de consensos. Se evita la polarización y las consecuencias negativas de toda situación de conflicto. Ello puede explicarse por el impacto político, cultural, económico, social y de violencia que tuvo el quiebre democrático en 1973. Considerando el camino elegido para la reconstitución del sistema político democrático se puede afirmar que ha primado un sentido de futuro en el que la violencia como instrumento para alcanzar el poder está ausente. La legitimidad se manifiesta en la voluntad soberana del pueblo, expresada en procesos electorales, mas allá de las restricciones y enclaves autoritarios que se mantienen en la Constitución Política.

El caso chileno presenta dos particularidades: primero, se trata de un caso en que los componentes esenciales del modelo económico fueron diseñados bajo el autoritarismo militar⁷. Segundo, la aplicación del modelo debió enfrentar la incertidumbre de un cambio en el sistema político. Cinco años después de ocurrido aquello el balance ciertamente es positivo, aunque se revelan algunas incertidumbres, en especial en cuanto a los aspectos políticos-institucionales. La voluntad democrática -mas allá de los consensos- debe tener un referente en la Constitución. Hoy las limitaciones constitucionales están conspirando contra la factibilidad de desarrollar los consensos. La herencia autoritaria tiene una carga ideológica inherente que, en momentos de tensión, dificulta las alternativas democráticas del país.

Contextualizar el "modelo chileno de transición" implica necesariamente evaluar los aportes y lineamientos más significativos del período de transición política⁸. Sin duda también implica referirse a las relaciones civil-militares y a las perspectivas del proceso que está en ejecución⁹.

7 Wisecarver, Daniel (Ed.), **El modelo económico chileno**, Centro Internacional para el Desarrollo Económico y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. 1992.

8 Muñoz, Oscar (compilador), **Transición a la democracia: marco político y económico**. CIEPLAN, Santiago, 1990.

9 Varas, Augusto, "Las relaciones civil-militares en la democracia". En Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (coord.), **América Latina: militares y sociedad II**. FLACSO-Costa Rica, San José, 1991.

Hunter, Wendy, "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990's".

Profundizaremos sobre dos aspectos centrales del caso chileno: el primero vinculado a la estrategia de inserción internacional escogida por Chile, y el segundo al desarrollo de la política de defensa en un marco de cambio internacional.

Aportes de la transición

Durante más de tres décadas Chile fue un país polarizado por proyectos alternativos, contrapuestos y disímiles en tres áreas vitales: el sistema político, el modelo de desarrollo económico y en las relaciones civil-militares.

Desde la década de los '60s hasta la reinstauración de la democracia, a inicios de los '90s, en el país no existió consenso -entre las fuerzas políticas y sociales significativas - sobre el modelo político, el tipo de economía y el modelo y las necesidades de la defensa. Estas características han cambiado drásticamente. La transición y la generación de consensos se confunden en un mismo proceso. La reconciliación nacional en el caso chileno tomó forma de un pacto no formal de gobernabilidad -la democracia de los acuerdos- expresado en la construcción de consensos básicos.

La experiencia de los últimos años señala que son inmejorables las opciones del país para transitar hacia la conformación de una opción de desarrollo sustentable. Un proceso que se inició como una situación polarizada dio paso a una transición concertada. Esta ha permitido la construcción de un sistema político que, más allá de las diferencias, ha buscado en medio del proceso de transición incorporar al conjunto de los actores y agentes significativos al desarrollo de grandes tendencias nacionales. Ello ha posibilitado una gran estabilidad al proceso de transición desde 1990. Se ha producido una transferencia y continuidad de tareas desde el primer gobierno de la concertación (P. Aylwin, 1990-1994) al segundo gobierno (E. Frei, 1994-2000)¹⁰.

Tres son los conceptos que articulan este proceso dinámico: democracia, libre mercado y desarrollo concertado. La democracia es asumida como el sistema político que es capaz de asegurar la estabilidad en el país y que permite construir la prosperidad de la nación. La economía de mercado, más un efectivo sistema democrático, es la forma más eficiente de asignación de recursos y la mejor posibilidad para generar un marco de equidad. La consolidación de un pacto democrático de gobernabilidad es el tercer acuerdo que caracteriza el proceso de transición. La necesidad de construir y fomentar políticas de consenso y concertación operacionalizan este pacto implícito en su carácter global y explícito en los acuerdos sectoriales¹¹.

Sobre cada uno de estos consensos existen diferencias en cuanto a las formas específicas de aplicación pero no respecto de sus ejes organizadores. Estas diferencias son las que conforman el debate del proceso político. Es así como respecto a la democracia se debate sobre la mejor forma de representación, sistema proporcional o sistema binominal. O bien sobre los mecanismos

En: **Third World Quarterly**, Vol. 15, N° 4, 1994. pp. 635-655.

¹⁰ Fermandois, Joaquín y Michael A. Morris, "Democracy in Chile Transition and Consolidation 1987-2000". En **Conflict Studies** N° 279, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism. Londres, 1995.

¹¹ Tomassini, Luciano (Ed), **¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?** Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile. 1994.

para eliminar los enclaves autoritarios. En el ámbito económico las diferencias no están centradas en la apertura comercial ni en la plena inserción internacional, sino en los instrumentos de aplicación. También se expresan en el tipo de acuerdos internacionales, o el espacio y rol del Estado en el sistema de libre mercado. En el ámbito de la defensa se ha buscado establecer un proceso de vinculación que posibilite un nuevo tipo de relación civil-militar que supere la incomunicación del pasado y las desconfianzas mutuas. La focalización en los temas profesionales posibilita construir un fructífero espacio de interacción¹².

Evitar la polarización y ampliar los ámbitos de consenso es un sello característico que los actores y agentes centrales le han impreso al proceso político en los últimos años. La meta de la modernización del país se sustenta en la estabilidad. Se indica que la modernidad y la eficiencia es lo que permitirá resolver los grandes problemas nacionales¹³. Este es un gran cambio en la política y en la sociedad chilena que, tal como vimos, se produjo en forma paralela a los trascendentales cambios en el sistema internacional. Al iniciarse el proceso de apertura democrática, el sistema internacional aún se caracterizaba por la confrontación este-oeste. La transición irrumpió cuando la guerra fría se estaba derrumbando. El propio proceso de transición fue un aporte al fin del conflicto ideológico. La reinserción internacional se vio facilitada, a su vez, con el fin de la guerra fría al quitarle dramatismo a la reuniversalización de las relaciones diplomáticas. Las ideas-fuerza que hoy recorren el mundo en relación a la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado se expresan en las pautas de desarrollo del país.

Podríamos decir que la transición chilena se fundó en dos elementos claves: el primero de ellos fue la aceptación de una transición concertada. Ello significó que no habría derrocamiento del régimen, sino un proceso que crecientemente se expresaría en formas democráticas. Lo anterior implicó que desde visiones polares del presente, pasado y futuro del país se dio paso a un pacto respecto de los dos últimos aspectos (presente y futuro). Entre 1985 y 1990 opositores y gobernantes fueron paulatinamente cediendo en sus posiciones, permitiendo evolucionar pacíficamente sin llegar a posiciones que desencadenaran un conflicto.

Lo anterior significó que durante este período y el de transición existiese una fuerte desconfianza. Incluso ha habido momentos de alta tensión en el sistema político e institucional. Este proceso no escaló para transformarse en alternativas polares y antagónicas que imposibilitaran la estabilidad. En el proceso de transición se ha ido avanzando en la construcción de áreas de consenso. Las interacciones rutinarias del Estado de derecho, desde 1990, han posibilitado avanzar en la conformación de espacios cada vez más confiables y predecibles en los temas políticos centrales.

Un ejemplo lo constituye lo referido a las atribuciones constitucionales que el gobierno militar modificó antes de dejar el mando y en donde se

12 Varas, Augusto y Claudio Fuentes, **Defensa Nacional, Chile 1990-1994**, FLACSO, Santiago, Chile. 1994.

13 Arriagada, Genaro, "Modernización: el desafío crucial del segundo gobierno de la Concertación". En Luciano Tomassini (Ed) **¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?**, op. cit..

Brunner, José Joaquín; "La modernización del Estado". En **La Epoca**, 30 de abril de 1995.

consagró la autonomía institucional de las fuerzas armadas¹⁴. Los partidos de gobierno agrupados en la Concertación no aceptan tales normas ya que consideran que no queda lo suficientemente resguardado el concepto de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles. Otro sector, representado por las propias fuerzas armadas y los partidos de derecha considera importante la autonomía de las fuerzas armadas respecto del poder civil. La Concertación no tiene las mayorías parlamentarias constitucionales para reformar tales normas, por lo que, aunque discrepa, acepta este condicionamiento, cuyo más notorio aunque no más importante elemento es la inamovilidad de los altos mandos militares. Las tensiones políticas surgidas en torno al acatamiento del fallo de la Corte Suprema que condenó al director de inteligencia del gobierno militar, Manuel Contreras, se ubican en este marco.

El "caso Contreras" refocalizó los debates en los temas del pasado, reideologizando el discurso de los principales actores. Este ha sido el momento de mayor tensión no sólo en la relación civil - militar sino de la transición. La tensión generada por esa reideologización, especialmente por las posturas del ejército, han hecho peligrar el acuerdo de transición democrática, en cuanto a su soporte para generar gobernabilidad. La crisis generada ha evidenciado las carencias del marco político institucional. Estas se expresan en áreas de gran significación: senadores designados, sistema electoral, inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y la composición del tribunal constitucional. La necesidad de efectuar reformas al sistema político ha sido claramente señalada por el gobierno¹⁵. Esta demanda hoy es mucho más amplia y va más allá de la coalición gubernamental¹⁶.

La consolidación de un acuerdo de gobernabilidad se fue explicitando en el tiempo mediante distintas reformas al sistema político e institucional. Los temas eran y son todavía tratados de una forma tal que no afecten la condición básica de la gobernabilidad. En este punto se une el "pragmatismo democrático" y la "ética de la responsabilidad"¹⁷. Este hecho ha permitido convivir en espacios donde priman distintas visiones, sabiendo que existen esas diferencias pero sin tensar las condiciones políticas o sociales hasta hacer ingobernable al país.

14 Ensalaco, Mark. "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relation". En **Armed Forces & Society**. Winter 1995.

15 Frei, Eduardo, **Mensaje Presidencial 1995**. Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Mayo 1995.

Carlos Figueroa, **Intervención en el 62 aniversario del Partido Socialista**. Santiago, 19 de abril de 1995. Un resumen fue publicado por **La Epoca**, abril de 1995.

16 Godoy, Oscar, "La política aguachenta". Entrevista en Revista **Hoy** Nº 937. 3-9 de julio de 1995.

17 Zalaquett, José, "Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del cono sur". En: **Colección Estudios Cieplan**, Nº 33, diciembre 1991. pp. 147-186. También ver: Zalaquett, José, "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints; The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Right Violations". En: **Hasting Law Journal**, Vol. 43, Nº 6, Agosto 1992. pp. 1425-1438.

Esto se ilustra en los siguientes: la capacidad de la sociedad chilena de convivir con al menos dos visiones centrales respecto del pasado¹⁸. Existen dos memorias del pasado gobierno militar, sus causas y desarrollo. Las fuerzas armadas y algunos sectores políticos tienen una determinada visión respecto del anterior sistema democrático, de las causas de su ruptura y del aporte del gobierno militar. La coalición de gobierno de centro-izquierda y aquellos partidos de izquierda no parlamentaria junto con otras organizaciones, como las de derechos humanos, tienen otra perspectiva de análisis global en lo que se refiere a las tradiciones democráticas, la crisis de ella y las acciones del gobierno militar. Esta visión contrapuesta se expresa con nitidez en el tema de las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar.

En otras áreas, como la económica, también hay visiones diferentes sobre el pasado (el costo y la deuda social, el proceso de reconversión, las formas de privatización, la concentración económica) no obstante, hay objetivos comunes¹⁹. Estos se expresan en áreas de fuerte convergencia que posibilitan la formulación de políticas con un alto grado de apoyo social. El tema de las diversas memorias sigue sin resolverse, sin embargo, una y otra visión conviven. El "caso Contreras" ha tensionado esta convivencia fuertemente. Quiéranlo o no los actores, este tema posee un fuerte simbolismo para todos y pone al descubierto el peso remanente de las ideologías en cada uno de ellos.

La inserción internacional

Chile se ubica en el cono sur latinoamericano y ocupa una larga (más de 4000 km) y angosta (200 km de ancho promedio) faja de la superficie que alcanza a los 756.252 Km². La superficie nacional se incrementa de manera considerable al incluir el territorio antártico y las superficies marinas. Las características del país le otorgan una triple connotación: país latinoamericano, país antártico y país de la cuenca del Pacífico.

Tanto por el relieve como por la estructura física, Chile tiene condiciones de seguridad vecinal complejas. Por ello ha desarrollado una importante tradición estratégica. Fue uno de los primeros países latinoamericanos en organizar un Estado en forma, incluidas fuerzas armadas de carácter nacional. Chile no ha tenido guerras internacionales en más de un siglo. Ha debido superar situaciones de tensión y crisis de significación, pero todas ellas han encontrado un cauce diplomático y no militar de solución. Ello reafirma una doctrina de defensa tradicional que se funda en la defensa y la disuasión.

Las fronteras internacionales del país quedaron delimitadas, en lo fundamental, a fines del siglo pasado e inicios del presente. Por medio de un Tratado, en 1881, Argentina reconoció el dominio del estrecho de Magallanes y las islas australes. Casi un siglo después los Tratados Papales de 1984 reconfir-

¹⁸ Frente al Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, "Informe Rettig", que estableció la verdad del Estado sobre el tema, el Ejército señaló que el "Informe no tiene validez histórica ni jurídica". La Armada, por su parte, indicó que muchos aspectos del documento "no tienden a promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y pueden afectar seriamente la seguridad de la nación". Ver *El Mercurio*, 28 de marzo de 1991.

¹⁹ Pizarro, Crisóstomo, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial, **Políticas económicas y sociales en el Chile democrático**. CIEPLAN/ UNICEF, Santiago, 1995.

maron las posiciones nacionales en la zona austral. Luego de la guerra del Pacífico, en 1883, por medio del Tratado de Ancón, se estableció la frontera con Perú. Quedó pendiente la situación de Tacna y Arica la cual fue resuelta en 1929. Con Bolivia, se firmó en 1904 el Tratado de Paz y Amistad que fijó la frontera entre ambos países.

La década de los años setenta estuvo marcada por importantes tensiones limítrofes. La más significativa correspondió a aquella que se derivó de la declaración de nulidad del fallo arbitral sobre el Beagle que realizó Argentina y la movilización militar que acompañó a dicho proceso.

Estas situaciones se vieron agravadas por el aislamiento internacional en el que se encontraba la junta militar chilena, la que se expresaba en condenas recurrentes de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Fue un período en donde la apertura comercial no se correspondió con los vínculos políticos. Sólo la reinstauración del sistema democrático posibilitó revertir la situación.

La principal meta en la política exterior del gobierno de Patricio Aylwin fue reinsertar a Chile en el sistema internacional. Esta política dio los resultados esperados²⁰. En poco tiempo el país volvió a tener una presencia significativa en los foros internacionales y las opiniones de sus representantes en los debates recuperaron el espacio de incidencia y atención que la comunidad internacional le había brindado a Chile. Cabe destacar que la forma de revincularse en el sistema internacional de los años 90 es muy diferente a la tradicional. En ello inciden los cambios globales, pero también, de manera muy significativa, la nueva inserción económica del país²¹. Desde el punto de vista de las percepciones y vinculaciones estratégico-militares mantienen un fuerte peso los factores tradicionales, en especial las consideraciones vecinales.

Una de las actividades principales de los gobiernos democráticos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, ha sido buscar una solución definitiva a los temas pendientes de delimitación fronteriza²². El eje de la política vecinal se ha estructurado en torno a este punto. La apertura y la complementación económica podrían eventualmente ponerse en riesgo, al igual que la imagen del país, si resurgieran tensiones fronterizas. La complementación y la integración adquieren un perfil duradero al resolver los problemas derivados de la herencia colonial.

Los acuerdos presidenciales, suscritos desde 1990, aportaron una solución a los problemas del pasado y generaron un marco político y jurídico

²⁰ Rojas Aravena, Francisco (Ed.), **La reinserción internacional de Chile**. Anuario de política exterior chilena 1990. FLACSO-Chile, Santiago, 1991.

²¹ Rojas Aravena, Francisco (Ed.), **De la reinserción a los acuerdos**. Anuario de política exterior chilena 1991. FLACSO-Chile, Santiago, 1992.

_____, **Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional**. Anuario de política exterior chilena 1992. FLACSO-Chile, Santiago, 1993.

_____, **Construyendo un nuevo perfil externo: Democracia, modernización, pluralismo**. Anuario de política exterior chilena, 1994. FLACSO-Chile, Santiago, 1994.

²² Ministerio de Relaciones Exteriores, **Política exterior vecinal del gobierno del Presidente Aylwin, 1990-1994**. Santiago, enero, 1994.

para un desarrollo futuro compartido. Sobre esa base se han desarrollado encuentros binacionales presidenciales anuales. Este marco potenció el comercio, las inversiones y la exploración conjunta de negocios. Particular importancia tuvieron desde la perspectiva de los temas de delimitación los acuerdos suscritos en 1991. En efecto, el 2 de agosto de 1991 ambos países sellaron un compromiso histórico, al completar la delimitación de los 5.300 kms. de frontera. La "Declaración Presidencial de Límites" buscó eliminar todo conflicto de origen territorial, toda diferencia basada en la delimitación de la extensa frontera entre ambos estados.

Los acuerdos suscritos en la misma oportunidad muestran la creciente convergencia y colaboración y el importante grado de acercamiento entre ambos países. De estos acuerdos cabe destacar los referidos a la complementación económica y los protocolos adicionales; el tratado sobre medio ambiente y los instrumentos complementarios; el tratado de promoción y protección recíproca de inversiones; los memorándum de entendimiento para facilitar el tránsito de personas y los acuerdos de cooperación entre Carabineros de Chile y Gendarmería argentina.

En consecuencia, las relaciones con Argentina tuvieron un salto cualitativo. Ello se debió a cuatro cuestiones principales: 1) la suscripción del Acuerdo Fronterizo; 2) la suscripción paralela de un Acuerdo de Complementación Económica; 3) los resultados de las políticas macroeconómicas en Argentina; 4) el incremento de los negocios y la inversión de chilenos en Argentina y viceversa.

Aunque, durante el proceso de negociación aparecieron voces opositoras que se expresaron de diversas maneras en ambos lados de la cordillera, el proceso culminó exitosamente.

El trabajo conjunto de las comisiones binacionales, la voluntad política de ambos gobiernos, el proceso de consultas desarrollado en ambos Estados, posibilitaron la solución de la totalidad de los 24 puntos en los que había diferencias. Veintidós fueron resueltos en negociaciones directas. Uno significó establecer un tratado de límite para un área específica, y otro fue resuelto favorablemente para la Argentina por el tribunal arbitral al cual le fue remitido el caso.

Los Tratados Papales suscritos en 1984 establecen la posibilidad de utilizar un amplio número de medios, desde las negociaciones directas hasta recurrir a la Corte Internacional de Justicia²³. Los acuerdos del año 1991 utilizaron los medios directos y los arbitrales. La vocación de paz de Chile se ha expresado con fuerza en la búsqueda permanente de medios pacíficos de solución de controversias. Ello se expresó también durante el período del gobierno militar, en especial durante las diferencias con Argentina a raíz de su rechazo al Laudo del Canal de Beagle.

²³ Riveros Marín, Edgardo, "Los Medios de Solución Pacífica de Controversias en el Tratado de Paz y Amistad", en **El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina**, Editorial Universitaria, Santiago, 1988, p. 73-79.

El litigio de Laguna del Desierto se llevó ante un tribunal arbitral latinoamericano. El Tribunal funcionó en Río de Janeiro, en la sede del Comité Jurídico Interamericano. El fallo inicial fue emitido en 1994 y fue adverso a la posición chilena. Esta decisión causó un gran debate y revuelo en la opinión pública. Las reacciones abarcaron todo el espectro, desde la aceptación a su rechazo. La oposición al gobierno señaló que debía ser denunciado y rechazado. La política adoptada por el gobierno fue la aceptación de la sentencia, pero a la vez hizo uso de los recursos legales para obtener un fallo distinto. Fue así como solicitó la revisión y la aclaración. El fallo definitivo fue dado a conocer en el mes de octubre de 1995. Este confirmó la sentencia anterior. Laguna del Desierto quedó bajo la soberanía argentina.

En el caso de la zona Campo de Hielos Sur, el tratado suscrito se encuentra en ambos Congresos a la espera de ratificación. Durante las reuniones presidenciales mantenidas con motivo de la inauguración de un nuevo mandato del Presidente Menem, mayo 1995, los Presidentes de Chile y Argentina acordaron impulsar la ratificación parlamentaria.

Por otra parte, las relaciones con Perú han avanzado hacia un mayor acercamiento. Aunque, durante 1992 estos acercamientos se postergaron debido a las vicisitudes de la realidad política del Perú, durante 1993, tuvieron una intensa actividad diplomática. El deseo del gobierno chileno de dejar concluido el conjunto de las negociaciones limítrofes llevó a que dedicara una atención especial a resolver los aspectos pendientes en este ámbito en las relaciones con Perú, en forma paralela a una intensificación de los vínculos comerciales y la presencia de capitales chilenos en ese país.

Fue así como se constituyó la Comisión Negociadora para los temas pendientes del Tratado de 1929. Se establecieron los puntos de la agenda, la forma de abordarlos y se llegó a un acuerdo que fue suscrito en el mes de mayo de 1993, en Lima, razón por la cual el texto se denominó Convención de Lima.

La principal diferencia que dificultaba la concreción de los aspectos pendientes, que fueron abordados en Convención de Lima, dice relación con la diferente interpretación del significado de la frase "para el servicio de Perú" en el texto donde se indica que Chile construiría en Arica un malecón de atraque, una estación terminal para ferrocarriles a Tacna y una instalación aduanera.

Este convenio debe ser ratificado por ambos parlamentos. En el caso chileno fue presentado en el Senado, en donde fue aprobado, de allí pasó a la cámara de Diputados, que decidió retardar el proceso de ratificación en vistas de las objeciones y las dificultades surgidas en Perú para la aceptación de los documentos suscritos por dicho gobierno. Durante 1994, Perú retiró del Congreso la Convención, lo que dejó la situación en un status quo. Luego de haber ganado las elecciones para un segundo mandato, el Presidente peruano ha señalado que buscará resolver estos puntos a la mayor brevedad.

En su relación con Bolivia, Chile no tiene cuestiones de delimitación pendientes. Lo que existe es una reclamación boliviana de una salida al mar, tema que se expresa en forma recurrente. Para Chile es un tema de tratamiento bilateral. El perfeccionamiento de las comunicaciones desde Bolivia al Pacífico se logrará sobre la base de la integración económica y el desarrollo de una mayor infraestructura vial. Las alternativas de un "corredor" quedaron selladas,

en 1978, al oponerse Perú a la existencia de dicho corredor en su frontera. Cualquier otra alternativa es inviable ya que dividiría al territorio chileno.

El Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Bolivia en 1993 ha permitido un gran aumento de las oportunidades de negocios, comercio e inversión entre ambos países.

En las relaciones con países latinoamericanos se han incrementado fuertemente los vínculos con Brasil y los países del MERCOSUR²⁴. Chile ha señalado su interés por asociarse, no por integrarse a esta Unión Aduanera²⁵. Las razones fundamentales se derivan de los niveles arancelarios y de protección respecto de terceros Estados que estableció el MERCOSUR²⁶. Chile ya realizó un duro ajuste estructural que le permite integrarse plenamente al sistema económico internacional con tasas muy bajas de arancel externo. La reducción de ellas se está produciendo como parte de un proceso de suscripción de acuerdos económicos bilaterales, en el marco de lo que la CEPAL ha denominado el regionalismo abierto²⁷. A la fecha se han suscrito con México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Costa Rica.

Chile se encuentra en medio de un proceso de negociación múltiple y plural. El país se encuentra negociando en forma simultánea acuerdos de libre comercio con el NAFTA, MERCOSUR, la Comunidad Europea, y forma parte del instrumento intergubernamental del Asia-Pacífico, el APEC. Este conjunto de negociaciones comerciales cimientan y consolidan la búsqueda de un mercado internacional abierto²⁸.

En los temas de la seguridad internacional, Chile ha apoyado las principales iniciativas en el terreno del control y limitación de armamentos. Fue promotor de la Declaración de Mendoza que proscribía las armas químicas. Ya era parte de la declaración de Tlatelolco, que transformó a la región en una zona desnuclearizada. En fecha reciente y en forma paralela al desarrollo de la Conferencia de Naciones Unidas para prorrogar el Tratado de No Proliferación, el Senado ratificó dicho Tratado²⁹.

²⁴ Mizala, Alejandra, "Chile frente al MERCOSUR: la falsa disyuntiva del todo o nada". En Francisco Rojas Aravena y William C. Smith, **El Cono Sur y las transformaciones globales**. FLACSO, North-South Center, CLADDE. Santiago, 1994.

²⁵ Barros, Raimundo, "MERCOSUR, opciones de desarrollo y relacionamiento internacional ante la globalización". En **Chile-MERCOSUR**, N° 1, FLACSO-Chile, Santiago, mayo 1995.

²⁶ Las perspectivas del sector empresarial pueden verse en Domingo Arteaga, Chile y el MERCOSUR: Comercio, inversión e Integración. En **Chile-MERCOSUR**, N° 3, FLACSO-Chile, Santiago, julio de 1995. La interpretación más general de la ubicación de la negociación del Chile y el MERCOSUR puede verse en Alberto van Klaveren, "Chile una inserción múltiple en el sistema económico internacional", en **Chile-MERCOSUR**, N° 4, FLACSO-Chile, Santiago, agosto de 1995. También en el libro de Francisco Rojas Aravena y William C. Smith ya citado.

²⁷ CEPAL, **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago. ONU/CEPAL. 1994.

²⁸ Figueroa, Carlos, "Los nuevos desafíos de la inserción internacional de Chile". En **Diplomacia**, N° 65, septiembre de 1994, Santiago, Chile, 1994.

²⁹ Figueroa, Carlos, "La política exterior y los desafíos de la seguridad internacional". En **Política y Estrategia**. Revista ANEPE N° 63, agosto-mayo 1994. Santiago, Chile, 1994.

En relación con las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, Chile ha asumido una política caracterizada por el análisis caso a caso. En este sentido, la política gubernamental es contraria a poner un contingente bajo mando de la ONU como parte de una fuerza multilateral de despliegue rápido. En este período, de transición del sistema político, ha continuado con su participación en dos operaciones de observación tradicionales y de larga data, en India - Pakistán y en Palestina. Así también ha participado en la observación de la paz, en la frontera entre Irak y Kuwait, y en Cambodia. Fuerzas de Carabineros son parte de ONUSAL, en El Salvador. En el área centroamericana oficiales del Ejército han contribuido con la Organización de Estados Americanos, OEA, en el desminado en Nicaragua.

En el ámbito regional, Chile ha prestado su colaboración más decidida a la desactivación del conflicto entre Ecuador y Perú. Esta acción se desarrolla como parte del grupo de Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, suscrito por Ecuador y Perú.

Como parte del apoyo a la generación de medidas para el fomento de la confianza en América Latina³⁰ se realizará a fines de 1995, en Santiago, la Conferencia de la OEA sobre la materia.

Las responsabilidades se incrementarán, a partir de 1996, al asumir posiblemente un escaño no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Relaciones civil-militares en transición

El movimiento democrático triunfante en el plebiscito de 1988 aceptó, en aras de la gobernabilidad y estabilidad del país una serie de "amarres" heredados del gobierno militar. Ellos se expresan en la propia Constitución Política de 1980, pasando por un sistema electoral binominal que limita las posibilidades reales de democratización, la aceptación de senadores designados, la inamovilidad de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y una serie de normativas específicas, en diversos ámbitos.

Esta situación cobra particular importancia en lo que se refiere al papel de las fuerzas armadas y su posición dentro de la institucionalidad, limitando con ello el marco de las relaciones civiles-militares³¹. La mirada histórica en la América hispana muestra un grado de autonomía alto y con prerrogativas establecidas aun antes de constituirse los Estados nacionales latinoamericanos³².

En Chile, los primeros cuatro años del período de redemocratización - el gobierno de Patricio Aylwin 1990-1994 - fueron un aprendizaje constante para todas las fuerzas políticas, e incluso para las propias fuerzas armadas: cómo convivir en la divergencia y a la vez intentar generar acuerdos. El principal tema en el campo de las relaciones civil-militares fue el vinculado a las atribuciones

³⁰ Varas, Augusto e Isaac Caro (Ed), **Medidas de confianza mutua en América Latina**. FLACSO, Stimson Center, SER. Santiago, Chile, 1994.

³¹ Varas, Augusto, "Las relaciones civil-militares en la democracia". En Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (coor), **op. cit.**

³² Loveman, Brian, **The Constitution of Tyranny**. University of Pittsburgh Press. 1993.

constitucionales de las FF.AA. y los derechos humanos. El primero se refirió al constante debate e incluso conflictos sobre las atribuciones de las autoridades civiles en el ámbito de la defensa. El segundo tuvo que ver con las investigaciones en relación a atropellos a los derechos humanos y la decisión del gobierno de crear una Comisión de Verdad y Reconciliación que examinase los casos de violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte. Aún hoy, luego de cinco años desde el término del gobierno militar, los temas referidos a los roles o atribuciones de las fuerzas armadas y a los derechos humanos son los principales factores de desconfianza y tensión al interior del sistema político³³.

Parece importante señalar que las diferencias, en todas las áreas y en especial en los campos mencionados, no se expresan como división entre civiles y militares, sino entre coaliciones programáticas que reflejan intereses de civiles y militares. El principal debate se produjo entre el Ejecutivo, representado por el ministerio de Defensa, y el Ejército, en particular. La Armada y la Fuerza Aérea, al tener un menor compromiso con el gobierno anterior y al tener menor número de casos vinculados a las violaciones a los derechos humanos, se excluyeron en mayor medida del debate sobre este tema³⁴.

No obstante, la experiencia Argentina muestra que en un contexto universal de revalorización de los derechos humanos y la democracia, la evaluación moral y el juicio histórico-institucional sobre las violaciones a los derechos humanos son inevitables. Esto lo debieron reconocer las más altas autoridades militares³⁵. Esto es lo que muestra la experiencia latinoamericana³⁶. Sobre este tema podrán coexistir diversas visiones históricas, respecto de los hechos y sus causas, pero no pueden existir evaluaciones morales y éticas diversas sobre la violación a los derechos humanos.

Las sociedades establecen un punto de reconciliación con su propia valoración como comunidad y ese es el desafío chileno. El análisis de la opinión pública señala que el país no está reconciliado. En una consulta efectuada en julio de 1995 por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea³⁷, indicó que el 68,9% de la muestra consideraba que los chilenos no estaban reconciliados. El tema de los derechos humanos sigue siendo el tema

³³ García, Gonzalo y Juan Esteban Montes, **Subordinación democrática de los militares, éxitos y fracasos en Chile**. CED, Santiago, Chile, 1994. También puede verse sobre Augusto Varas y Claudio Fuentes, **op.cit.**

³⁴ Ver nota 17.

³⁵ La declaración del General Martín Balza apareció en toda la prensa argentina el 26 de abril de 1995, véase Página 12 por ejemplo. El debate continuó los días posteriores. Las del Almirante Enrique Molina Picó, en **Clarín**, 4 de mayo de 1995.

³⁶ El tema de los derechos humanos, en especial el referido a los detenidos-desaparecidos es un tema de particular importancia en la región. Al respecto en Brasil, en 1995, se buscan formas legales para superar el problema de más de tres décadas. En Perú se dictó una ley de amnistía, en Chile el debate sobre los derechos humanos se transformó en un tema central y en Argentina, luego de las condenas y el indulto surge una autocrítica de las propias fuerzas armadas. En Centroamérica, en Honduras y Guatemala aparece un significativo debate sobre el rol que le correspondió a fuerzas y asesores extranjeros en las técnicas de desaparición, ejecución y torturas.

³⁷ Ver resultados de la encuesta efectuada entre el 1 y el 12 de julio de 1995 en los principales medios de comunicación. Ver, por ejemplo, **El Mercurio**, 21 de julio de 1995.

crítico. Un 17,6% se inclina por "dar vuelta la hoja", un 14,5% está por "esclarecer y perdonar: ello significa que un 32 % está por alguna fórmula de "punto final". En cambio, un 43% se pronuncia por "esclarecer y juzgar a todos los responsables"; a esta opinión hay que adicionar aquella sustentada por un 18,7% que se pronuncia por "esclarecer y juzgar los casos más graves". Lo anterior significa que un 62% de la muestra representativa nacional, mayor de 18 años y que habita ciudades de más de 40.000 habitantes, quiere verdad y justicia³⁸.

Cambiar el eje de la relación civil militar hacia los temas profesionales es lo que puede permitir un diálogo que mire al futuro. Para ello es necesario superar en forma positiva y con un fuerte componente ético y no ideológico los temas vinculados a los derechos humanos. El tema de la autonomía se ubicará en su verdadera dimensión cuando esté referido a los temas profesionales y se exprese el liderazgo civil en el sector defensa. La forma de visualizar y percibir el "control" civil de las fuerzas armadas es un tema crecientemente global³⁹.

Modernización y política de defensa

El segundo gobierno de la Concertación (1994-2000) marca un cambio en el eje de la discusión ya que las coordenadas buscan pasar de la transición a la modernización.

Las autoridades políticas consideraron que, sin dejar de plantear el tema de las atribuciones constitucionales, la prioridad política del gobierno debía estar en la modernización del país. Esto implicó el generar condiciones para un desarrollo armónico, que garantizara equidad y que, al mismo tiempo, significara un cambio cualitativo en los estándares económicos vigentes. Se profundizarían los acuerdos económicos tanto bilaterales como subregionales. Al mismo tiempo, se incentivaría la iniciativa privada para dar un salto a una segunda fase del modelo de exportación. El conjunto posibilitaría una consolidación y profundización de la democracia y con ella la política de los consensos.

Uno de los ámbitos más conflictivos, en esta perspectiva, seguía siendo el sector de la defensa. El consenso en la élite política, civil y militar, en las reflexiones de los centros académicos civiles y militares, era que se debía abordar los temas profesionales de las fuerzas armadas como eje del proceso de modernización en el sector⁴⁰.

³⁸ Estos resultados son similares a otras encuestas realizadas en años recientes. Al respecto cabe destacar la que realizó FLACSO y cuyos resultados aparecen en el capítulo correspondiente del libro de A. Varas y C. Fuentes, op. cit.

³⁹ Rose, Charlie, Democratic Control of the Armed Forces. En **NATO Review**, N° 5, octubre de 1994. Una versión en español fue distribuida por USIS.

Davenport, Brian A., "Civil-Military Relations in the Post Soviet State: 'Loose Coupling' Uncoupled". En **Armed Forces & Society**, Vol 21, N° 2, Winter 1995.

Arnett, Robert, "Can Civilians Control the Military? En *Orbis*, Vol 38, N° 1, Winter 1994.

⁴⁰ Varas, Augusto, **Chile: política de defensa y gran estrategia**. Area de Relaciones Internacionales y Militares, FLACSO-Chile, Santiago, Chile, 1994.

Sobre las propuestas programáticas de los candidatos presidenciales E. Frei y A. Alessandri; así como la visión del ejército expresada en la conferencia del general A. Pinochet, "Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura". Ver **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Vol 8, N° 4, octubre -diciembre de 1993. FLACSO-Chile, Santiago, 1993.

En el caso del Ministerio de Defensa, la modernización se expresaría en la explicitación de la política de defensa para el sector⁴¹. Esta política permitiría explicitar objetivos, determinar modernizaciones para el sector y avanzar en las relaciones civil-militares⁴². El cambio de eje significó la distensión en las relaciones gobierno-fuerzas armadas. Sin embargo, subsiste el conflicto vinculado a la autonomía funcional de las fuerzas armadas. Esta se manifiesta como de diferencias burocráticas al interior de un Estado formalizado. La cuestión a poco andar fue ¿Cómo desarrollar políticas con liderazgo civil democrático en un marco institucional donde las fuerzas armadas tienen autonomía para desarrollar sus propias políticas específicas?

La recurrencia del tema de los derechos humanos ha tendido a focalizar el debate en los "temas políticos". Las reacciones y "demostraciones" de las fuerzas armadas han tenido que ver con esta situación y no con el desarrollo profesional, que fue uno de los aspectos característicos del anterior sistema democrático. La focalización en los temas políticos lleva a la búsqueda de mayores grados de preservación de autonomía institucional y funcional consagrada en la Constitución. A la vez resurge un debate ideologizado que tiene una resonancia con el pasado y escasa relación con los temas reales de la defensa, la democracia y el desarrollo del país.

Precondiciones de la relación civil-militar

Existen tres elementos que actúan como prerequisites del tipo de relación civil-militar que se desarrolla en Chile. Ellos han actuado como antecedentes al desenvolvimiento del proceso democrático, en particular en el sector de la defensa ya que ponen el marco para las definiciones de la política militar. Por una parte, existe en las Fuerzas Armadas una tradición de profesionalismo⁴³. Esto se tradujo en que durante los años de democracia previos al gobierno militar las instituciones armadas se sustrajeron al debate político. Posteriormente, durante el gobierno militar, aunque claramente adoptaron decisiones políticas, ellas no participaron del sistema político propiamente tal. Existió una diferenciación muy clara entre aquellos uniformados que participaron en labores de gobierno y aquellos que siguieron desempeñando funciones castrenses propiamente tal. Finalizado el gobierno militar, aunque ha sido clara la empatía entre los sectores de derecha y las fuerzas armadas, no se evidenció una participación partidaria de los uniformados en partidos políticos de manera institucionalizada. En Chile, la tradición de desvinculación política partidista de las fuerzas armadas es clara. Ella facilita una relación civil-militar que focaliza su atención en los temas profesionales.

Esta tradición de profesionalismo institucional se entronca con una cierta visión y desarrollo de una percepción estratégica de largo plazo de la dirigencia política nacional. Esta ha llevado a tener una cierta visión del mundo y los

⁴¹ Pérez Yoma, Edmundo, "Planteamientos programáticos del gobierno en el área de la Defensa Nacional". En **Política y Estrategia**, N° 63, mayo-agosto 1994. Revista de la ANEPE. Santiago, Chile, 1994.

⁴² Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, **Un Gobierno para los Nuevos Tiempos**. Santiago, 1993.

⁴³ English, Adrian J. y Scott D. Tollefson, "National Security". En Rex A. Hudson (Ed) **Chile: A Country Study**. Washington, Departamento de Defensa, 1994.

espacios de acción nacionales. A lo largo del siglo se ha consolidado una serie de tradiciones que marcan un sentido de continuidad, más allá del debate de la coyuntura⁴⁴. Entre ellas destaca el fuerte acento jurídico, que pone el peso en la solución diplomática y pacífica de las diferencias. Ello en un marco en donde la doctrina militar es de carácter defensivo-disuasivo. El equipamiento y el desarrollo de la reducida industria local de armas⁴⁵ están en función de asegurar el abastecimiento de insumos mínimos para la defensa.

Algunos de los principales condicionamientos de la visión estratégica lo conforman las autopercepciones sobre el carácter y grado de aislamiento del país, su insularidad, en términos estratégicos. La falta de profundidad y lo largo del territorio. Junto a estos elementos con un fuerte acento geográfico, hay una visión sobre el peso institucional y la solidez del Estado. El sentido común reafirmaría una percepción de una institucionalidad y su rol estatal superiores, consolidado, en momentos críticos desde la perspectiva estratégica. Esta percepción se asocia culturalmente a la conformación del estado nacional.

Un segundo prerequisite se refirió a que durante el gobierno militar -al igual que en períodos anteriores- se observó una jerarquización de las funciones castrenses estando el comandante en jefe de la institución en la cúspide de la pirámide. A diferencia de otros países de América Latina, hasta el momento se ha mantenido una gran disciplina institucional producto precisamente de esta tradición jerárquica. No se han producido disidencias internas, pugnas de poder o intentos de rebelión al interior de las instituciones armadas dado precisamente por esta tradición jerárquica. Para las autoridades civiles esto ha sido garantía de estabilidad y un elemento clave en la capacidad de gobernabilidad del país. El resultado del caso Letelier y el acatamiento de su significado, en especial en una condena carcelaria, a las máximas autoridades del principal ente represivo del gobierno militar, pusieron a prueba el respeto de la jerarquía. El respeto a esta tradición se ha mantenido, pese a las fuertes tensiones que sobre el tema de los derechos humanos ha habido durante el primer semestre de 1995.

El respeto de la jerarquías y la autoridad se vincula de manera directa con la definición y percepción del entorno estratégico y las percepciones de amenazas que de él se derivan⁴⁶ y a la vez con las tradiciones militares desarrolladas a lo largo de la historia militar. En ella jugó un importante rol la misión prusiana de los años finales del siglo pasado.

Finalmente, una tercera precondition provino de los civiles y se tradujo, en especial entre los partidarios de la Concertación, en un interés creciente por abordar el tema de la defensa de un modo más sistemático. El mundo académ-

⁴⁴ Insulza, José Miguel, **Discurso Inaugural año académico del magister del Instituto de Estudios Internacionales**. Universidad de Chile. Santiago, mayo de 1995.

⁴⁵ Sohr, Raúl, **La industria militar chilena**, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, 1990.

Varas, Augusto y Claudio Fuentes, "La Industria de bienes de uso militar en Chile". **Documento de Trabajo**, FLACSO, 1991. Un capítulo de libro de estos autores está destinado a este tema. Franko, Patrice M., "Small Scale Competitiveness in the New International Arms Market: The Case of Chile". Original no publicado, 1995.

⁴⁶ Varas, Augusto y Rigoberto Cruz, **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina**. FLACSO-Chile/CEEA. Santiago, Chile, 1993.

mico contribuyó mucho al examen de las relaciones civiles-militares, y de los asuntos de la defensa y de temas estratégicos regionales e internacional en su globalidad. Hasta 1973 no existía tal tradición. Después de 1990 se produjo un debate de un mejor nivel, existió un mayor reconocimiento del tema de las fuerzas armadas, su reinserción en la sociedad y todo lo que ello implicaba. En forma paralela se reconoció, por parte de los uniformados la acumulación de conocimientos por parte de un grupo significativo de civiles. Redes de investigadores y publicaciones especializadas han articulado una masa crítica básica.

No debemos obviar que subsisten visiones distintas del rol y funciones propias de la defensa, ya que mientras algunos han favorecido el mantenimiento de la concepción de fuerzas armadas como garantes del proceso democrático, otros han destacado el rol propiamente profesional de la defensa exterior, y terceros han insistido en involucrar a las fuerzas armadas en los esfuerzos de desarrollo del país, ampliando sus roles a funciones no castrenses. Tal como señaláramos al principio, si bien conviven distintas visiones respecto de estas definiciones de más largo plazo, ello no ha sido obstáculo para ir construyendo un espacio de discusión y debate sobre los aspectos de la defensa. Es en esta perspectiva que las precondiciones que señalábamos -profesionalismo, respeto de la jerarquía institucional y aprendizaje civil- han sido elementos centrales para poder avanzar en un marco general de discusión civil-militar en los temas profesionales. La construcción de una política efectivamente nacional, de Estado, no ideológica, se basa en esto.

Los objetivos de la política de defensa

Al evidenciarse que en el primer gobierno de la Concertación no se avanzó sustantivamente en el tema de la Defensa, el segundo gobierno opta por una estrategia distinta. Así, se revaloran los aspectos profesionales y se postula la necesidad de hacer explícita una política de defensa suprapartidista, consensual. Las autoridades parten de la premisa que en Chile se requiere estudiar al más alto nivel la concreción de una política de defensa de largo plazo y que trascienda al gobierno de turno. Este es el eje articulador de las definiciones sobre seguridad internacional, gasto militar, relaciones civil-militares, cooperación internacional, proscripción y control de armas de destrucción masiva, medidas de confianza mutua en la región, etc.

Las definiciones que hoy se construyen se realizan en el contexto de una consolidación democrática. El segundo gobierno de la Concertación emprende este objetivo como parte de la recuperación del liderazgo civil sobre los temas de la defensa. Los temas de la transición que se enfocaban bajo el prisma de diversas visiones entre "civiles" y "militares" han comenzado a ser sustituidos por un debate técnico y profesional sobre los contenidos de la política de defensa. Con ello se ha ubicado el tema fuera de la agenda pendiente de la transición. Aquellos aspectos referidos a los enclaves autoritarios en la institucionalidad corresponden a los temas eminentemente políticos de la agenda. Las prioridades gubernamentales y de la alianza política se mantienen y han sido ratificados por el Presidente y el Ministro de Defensa. No obstante, las autoridades del ramo han señalado que no tensarán la delicada trama del sistema político que aún está en etapa de consolidación por el desarrollo de una política testimonial, es decir sin sustento efectivo para producir cambios programáticos por carecer de los instrumentos legales. Las autoridades gubernamentales han buscado establecer una clara distinción entre los temas que corresponden a la esfera política y a los

de la defensa. Esta orientación se intenta preservar aunque exista una presencia coincidente o una superposición de actores en ambas. El "caso Contreras", dada la carga ideológica y el sentido pragmático que conlleva, demostró la dificultad práctica de hacer tal distinción. Las tensiones surgidas han dado primacía a los temas políticos y han sobredeterminado los temas de la agenda, reduciendo peso a los temas profesionales. Una vez resuelto el caso Contreras, con el ingreso de éste a la cárcel, a fines del mes de octubre de 1995, las posibilidades de repriorizar las políticas en los temas profesionales vuelve a tener peso.

Las definiciones centrales del posicionamiento internacional en materias de defensa parten del reconocimiento de una nueva realidad internacional. Hay un mundo diferente. Chile busca consistentemente construir un contexto de paz y estabilidad regional. Aunque, reconoce que en la región las amenazas continúan teniendo un peso central para las definiciones del Estado:

"Las amenazas que penden sobre Chile, así como sobre todo Estado, no son elucubraciones antojadizas ni anacrónicas. La historia que compartimos con nuestros vecinos genera determinantes para bien y para mal. Deseamos sinceramente cultivar las buenas y superar definitivamente las malas, porque queremos seguir gozando de la paz que permite prosperar en conjunto. Chile es un país respetuoso de esa paz y del derecho que ayuda a sostenerla, favoreciendo una creciente certeza de paz y colaboración con nuestros vecinos, aunque también con un exacto sentido de realidad y un profundo sentimiento de adhesión a la Defensa de la Patria"⁴⁷.

En este contexto se enmarcan la búsqueda de profesionalización y eficiencia en un contexto de modernización de la Defensa como parte de un proceso más general de modernización del Estado.

Contribuir a la estabilidad regional y al fortalecimiento del derecho de las naciones a la paz es una de las ideas-fuerza que orientan los cursos de acción chilenos en el marco de su rol como país garante en el caso de Perú y Ecuador. En igual sentido se pueden señalar las misiones de observación de la paz en las que el país ha participado.

Las principales definiciones oficiales sobre la materia apuntan a cuatro elementos centrales: 1) no hay alternativas a la globalización. La autarquía no existe como alternativa. La integración global, hemisférica y regional es la principal tendencia. Las visiones autárquicas llevan a la marginación y a un incremento de la vulnerabilidad. 2) la distinción de las áreas doméstica e internacional es cada vez más difusa. Los temas domésticos son condicionados de manera determinante por los acontecimientos internacionales. Fenómenos internacionales se transforman en temas de la agenda doméstica. Ello lleva a una creciente búsqueda de soluciones internacionales a problemas transnacionales. 3) La agenda internacional es más compleja, diversificada e interdependiente. Las expresiones de vulnerabilidad y fortaleza varían considerablemente

⁴⁷ Edmundo Pérez Yoma, **Fundamentos y características de la política de defensa**. (Discurso ante las Academias de las Fuerzas Armadas, marzo, 1995) Colección Documentos, Departamento de Difusión, SECC, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Junio 1995.

en el posicionamiento de cada tema. 4) El Estado Nación seguirá siendo el actor clave. Se puede constatar un alto nivel de condicionamiento internacional, la estructuración de una red de poder de importantes actores no gubernamentales y la conformación de bloques y conglomerados de actores estatales, pero el Estado seguirá siendo la unidad esencial del sistema.

Desde la perspectiva institucional, Chile busca fortalecer la institucionalidad hemisférica, redefinir la seguridad hemisférica. Para ello propuso, durante la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, la realización de una reunión especial de la OEA para analizar el tema. Esta posición la ha reiterado con motivo de los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica para preparar la reunión sobre medidas de confianza mutua. En el ámbito de la seguridad apoya la propuesta de otorgar a la Junta Interamericana de Defensa (JID) el carácter de "entidad" dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). El objetivo es que la JID pueda funcionar como ente asesor especializado del sistema interamericano. Este cambio significa reconocer también que se requiere una definición común en el hemisferio sobre el tema de la seguridad. Esta debe partir de la heterogeneidad regional y de las grandes diferencias de poder entre los Estados participantes. La conformación de consensos en este ámbito es fundamental para conformar un entorno hemisférico regional y vecinal de paz y estabilidad.

La definición de una política explícita de defensa se une a la perspectiva general de avanzar en la modernización del país, de invertir en la gente y generar las condiciones para impulsar un proceso de desarrollo sustentable. La consolidación del proceso democrático pasa por conformar una política de Estado en este campo. Esto conlleva un debate público sobre la materia. Ello ubica al tema de la defensa en Chile en un nuevo escenario en el cual paz, democracia y desarrollo buscan ser articulados con el concurso de una amplia pluralidad de actores. Este proceso no sólo afianza el proceso de democratización nacional sino que impulsa la concertación para constituir un régimen de seguridad internacional.

4. Aportes, limitaciones y desafíos de la agenda internacional de defensa para Chile

El 'modelo chileno de transición' conlleva una serie de aportes, limitaciones y desafíos. Sin duda que el principal aporte se refiere a la generación de consensos internos para permitir una transición pacífica, exitosa y confiable. En un nuevo marco internacional, Chile fue uno de los últimos países de la región que llegó a democratizarse. Si bien existían visiones disímiles respecto de la forma y el contenido de la transición, ellas cedieron paso a un concepto que privilegió la estabilidad por sobre otros temas de la agenda nacional. La elite política -y ciertamente la militar- sabían que el modelo de democracia restringida implicaba aceptar el funcionamiento equilibrado de los poderes del Estado. Romper el consenso generaría desconfianza internacional y descrédito nacional.

De esta forma, el principal aporte fue la consideración de la gobernabilidad como una forma de contribuir a la paz regional. Ligado a lo anterior, la transición no implicó la redefinición total y absoluta del modelo económico vigente. Se aceptaron los éxitos del pasado, aunque se criticó el desajuste que se estaba produciendo entre aquellos que tenían acceso a la modernidad y los que quedaban excluidos de sus beneficios. No se intentó refundar un modelo, sino que enriquecerlo a través de conceptos tales como equidad, redistribución de beneficios y Estado regulador. Simultáneamente, el modelo económico implicó el fortalecimiento de una noción de internacionalización de la economía, en distintos ámbitos, regiones y con distintos actores. La inserción chilena en el ámbito internacional ha reforzado el concepto de regionalismo abierto al no descartar asociaciones con diferentes bloques (NAFTA, APEC, UE, MERCOSUR) y en la que simultáneamente se han incentivado acuerdos bilaterales con países con los que se comparten determinados criterios económicos (México, Venezuela, Costa Rica, Colombia y Argentina).

Con todo, se observan limitaciones propias del tipo de transición descrito y del marco subregional en la que se ha desenvuelto la política internacional chilena. Entre ellos destacan: la distinta visión de los actores nacionales sobre la evolución del sistema internacional, el mantenimiento de percepciones de amenaza a nivel subregional, y la inercia que se observa entre los actores de la subregión al privilegiar concepciones de balance de poder, por sobre la creación de nuevas fórmulas de relación vecinal.

Chile, al ser partícipe de un mundo en transición, ha debido hacer frente a nuevos desafíos, velando por sus intereses y desarrollando imaginativas e integradas políticas en las distintas áreas de su accionar. Podrían sintetizarse en seis los elementos centrales de carácter estratégico que, de alguna manera, están afectando y hasta condicionando el actuar local⁴⁸.

⁴⁸ Una aproximación a este punto en Claudio Fuentes: "Relaciones Internacionales en el Campo de la Defensa" En: **Cono Sur**, FLACSO N° 1, Santiago, 1993.

Un primer elemento se refiere a la condicionalidad en la entrega de recursos. Las actuales tendencias hacia el desarme y el control de armamentos han llevado a las potencias y a los organismos financieros internacionales a privilegiar la entrega de recursos a los países subdesarrollados bajo la condición que se reduzcan los gastos militares⁴⁹. Pese al bien intencionado esfuerzo de reorientar el gasto militar hacia áreas sociales, existen distintas posiciones que hablan de la necesidad de que se den condiciones efectivas para la reducción de dicho gasto. De este modo, los problemas limítrofes pendientes, las reivindicaciones históricas, el narcotráfico, la pobreza y el subdesarrollo son elementos que estimulan la inseguridad. El desafío para América Latina es buscar formas para estimular la seguridad y confianza y generar acuerdos hemisféricos de proscripción de determinados tipos de armas. En definitiva, cooperar para la paz.

Un segundo elemento se refiere al nuevo rol de Naciones Unidas. Desde el punto de vista militar, el nuevo rol de Naciones Unidas y las propuestas que existen sobre la materia, también deberán ser motivo de discusión nacional. En efecto, los cambios que se perciben en la nueva organización de la seguridad internacional plantean interrogantes sobre la soberanía de los Estados y la instrumentalización de recursos de fuerza en beneficio de ciertas potencias. A nivel nacional, la experiencia de peacekeeping planteará en el futuro la necesidad de evaluar si corresponde o no preparar un contingente especial para dichas misiones, lo que podría llevar a replantear misiones y redestinar recursos (humanos y materiales), según sea el caso.

Tercero, el rol de EE.UU. en la región⁵⁰. Este ámbito se refiere al unipolarismo estratégico que asume EE.UU. en el nuevo entorno internacional. Esto tiene efectos inmediatos en las relaciones hemisféricas, más aún cuando existen intereses contrapuestos entre América Latina y dicha nación. La necesidad de buscar acuerdos en aquellos aspectos donde se identifiquen intereses compartidos es el primer paso para establecer una relación que, aunque asimétrica, no perjudique las perspectivas de desarrollo de la región. De este modo, al no existir tensiones graves en el hemisferio podría institucionalizarse un nuevo diálogo que sea equitativo entre norte y sur, consagrando mecanismos efectivos de cooperación regional⁵¹. "Quizá el mayor reto a las organizaciones internacionales sea hoy el de facilitar y poner en práctica ese diálogo"⁵².

Se abre, entonces, la posibilidad de fortalecer los sistemas de interacción militar buscando reflexionar sobre el futuro de la seguridad interamericana. Ello implicaría una revisión de la vinculación entre la Junta Interamericana de Defensa y la OEA, así como nuevas alternativas que deseen plantearse en el

⁴⁹ Rojas Aravena, Francisco (Ed), **Gasto militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves**. FLACSO-Chile / CINDE, Santiago, Chile. 1994.

⁵⁰ Varas, Augusto, **La seguridad hemisférica cooperativa de post guerra fría**. FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares. 1994.

Ver los diversos informes generados por el Programa **Paz y Seguridad en las Américas**, desarrollado conjuntamente por FLACSO-Chile y el Programa Latinoamericano del Wilson Center de Washington. En especial el referido a "Políticas de seguridad hemisférica cooperativa".

⁵¹ Programa Paz y Seguridad en las Américas, **Reunión de Ministros de Defensa de las Américas**. Vol 3, Santiago, Chile, Junio de 1995.

⁵² Deger, Seadet y Somnath Sen. "Desarme, desarrollo y gastos militares" En: **Desarme**. ONU. Vol XIII, N° 3, 1990. p. 48.

Colegio Interamericano de Defensa, o en las reuniones periódicas de los comandantes en jefes de las FF.AA. americanas y que digan relación con un nuevo sistema de seguridad hemisférico.

El cuarto elemento es el acceso a tecnologías y mercados que se presenta como una de las dificultades para los países del tercer mundo. La diversificación de los mercados, los acuerdos bilaterales de coproducción con diversas potencias militares y el uso dual de la industria militar han permitido al país preservar su independencia, manteniendo abiertas diversas opciones en el exterior. Esta política es válida para la industria militar, como también para el intercambio académico militar, ejercicios conjuntos, proyectos científicos, etc.

El actual desarrollo tecnológico no permite plantearse como objetivo una total autarquía en materia de industria militar. Una adecuada política de Estado deberá, entonces, armonizar los desarrollos tecnológicos nacionales a través de la implementación de programas específicos en la materia (estatales y privados), con incentivos simultáneos a la complementación industrial en lo externo, así como de la exportación de los bienes producidos, respetando los tratados internacionales que dicen relación con este aspecto.

Un quinto elemento de carácter interno pero que comienza a ser un tema de suma importancia se refiere a la coordinación de política exterior y política de defensa. Un tema sobre el cual existe consenso es la necesidad de coordinar la política exterior con la política de defensa. Se requiere por tanto de una amplia estructura que posibilite la relación cotidiana entre ambos sectores. Una de las posibilidades es el fortalecimiento de instancias ya existentes en el Estado Mayor de la Defensa Nacional. De este modo, con el concurso de diversos sectores -incluidas las fuerza armadas- se podrían (re)definir las políticas antártica, la proyección hacia el Pacífico, los proyectos de integración con Argentina, la resolución de problemas limítrofes, el desarrollo de la industria militar, la participación de Chile en foros internacionales en la definición de nuevos conceptos de seguridad hemisférica y de limitación y control de armamentos, etc.

Finalmente, un aspecto que engloba los puntos anteriores es la necesidad de modernizar el Estado. La tendencia que hemos constatado sobre la ampliación de las relaciones en el campo de la defensa hacia otras áreas no tradicionales (Asia, Europa, Medio Oriente), es parte de un proceso más complejo referido a la creciente internacionalización e interdependencia de los Estados. Esta nueva situación requiere de una visión multisectorial (Estado, empresarios, trabajadores) e interministerial (Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, etc.) que actúen en forma coordinada y a través de canales desburocratizados y eficientes. Es decir, se requiere modernizar la capacidad de gestión estatal, posibilitando de este modo la incorporación del país a un mundo dinámico y que, paradójicamente, se está acostumbrando al cambio.

En Chile sólo la consolidación de la democracia posibilitará mantener sus expectativas de crecimiento y estabilidad económicas. Las potencialidades son óptimas. No obstante para transformarlas en acciones y hechos, el pacto de gobernabilidad democrática debe ser afianzado permanentemente. Uno de sus soportes es establecer una nueva forma y un nuevo derrotero en los temas de la defensa. Lo anterior posibilitará consolidar en políticas efectivas la trilogía de paz, democracia y desarrollo que expresan el deseo de modernidad nacional.