

CHILE 97

FLACSO - DIBUJADA

ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

Chile 97. Análisis y opiniones

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.

302
FSA 26
1022

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
420p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-117-X

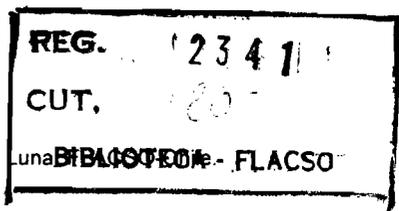
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta
Diseño portada: Osvaldo Aguiló
Impresión: AGD Impresores



INDICE

Presentación

Francisco Rojas Aravena 5

AMERICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

Norbert Lechner 9

América Latina en 1997

Gabriel Gaspar 25

Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia

Marta Lagos 41

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997

Patricio Navia 61

Aproximaciones a la participación ciudadana

Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial 87

Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad

Teresa Valdés 103

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

José Luis Díaz 127

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

Oscar Muñoz 139

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión

Paz Milet 161

Reunión PECC en Chile

Andrés Angulo 169

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile	
<i>Alicia Frohmann</i>	179
Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	189
Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i>	213

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas	
<i>Sergio Gómez</i>	241
El proceso de cambio curricular en la educación media	
<i>Cristián Cox</i>	259

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i>	287
Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas	
<i>Manuel Antonio Garretón</i>	325
Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles	
<i>Marcela Pérez de Arce</i>	339

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997	
<i>José Joaquín Brunner</i>	361
Los evangélicos en Chile hacia el año 2000	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i>	391
Información televisiva y opinión pública en 1997	
<i>Giselle Munizaga</i>	413
Autores	420

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

José Luis Díaz

Un marco conceptual de interpretación

Los principales hitos y procesos que signaron el año se vinculan a las principales condicionantes de la relación civil-militar del período. En relación a las prioridades de la agenda gubernamental durante 1997, predominaron los acontecimientos vinculados a la agenda de "política de defensa", (los temas más netamente profesionales y estratégicos) por sobre la "agenda histórica" (temas de derechos humanos y gestión del gobierno militar).¹

La posición en que dejaron los militares el poder en marzo de 1990 ha sido caracterizada como de "autonomización profesionalizada"; una situación en la cual consiguen un alto nivel de corporativización, de modernización junto con una importante segregación institucional, junto a un débil o inexistente control de parte de las instituciones civiles de la república. De este modo, el panorama cívico-militar después de 7 años de recuperación de la democracia es interpretada por medio de los siguientes conceptos: **autonomía política condicionada; involucramiento político-institucional condicionado y supremacía civil subjetiva.**²

Autonomía política condicionada: Las FF.AA. mantienen un alto nivel de autonomía de las autoridades políticas, incluso del

-
- 1 Para más detalles de estos conceptos ver, Gabriel Gaspar: "Las Relaciones cívico-militares a ocho años del plebiscito". **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO-Chile, octubre-diciembre de 1997.
 - 2 Sobre la siguiente conceptualización ver, Claudio Fuentes: "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación", en **Chile 96. Análisis y opiniones**, FLACSO-Chile, 1997.

poder ejecutivo. Estos se debe a: a) La inamovilidad de los Comandantes en Jefe, C.J., b) Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales se hacen a proposición del C. J., c) Se estableció un piso mínimo del presupuesto ordinario equivalente a lo asignado en 1989, d) Otra ley determinó que el 10% de las ventas al exterior de CODELCO se les asigne para equipamiento, e) Desde 1973 ampliación del radio de acción de la justicia militar, f) el régimen previsional del personal de planta de las FF.AA. es autónomo.

Involucramiento Político-Institucional Condicionado: Las relaciones entre el Gobierno y las FF.AA. se ve influido por el involucramiento político-institucional que faculta el ordenamiento constitucional vigente: a) Las FF.AA. constitucionalmente poseen las funciones de defensa de la patria, esenciales para la seguridad nacional y "son garantes del orden institucional" y b) Las FF.AA. y Carabineros participan en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). A dicho Consejo le corresponde, entre otros, asesorar al Presidente en temas que atenten contra la institucionalidad, y designar 4 de los 9 senadores para el Congreso Nacional. Dicha designación debe hacerse entre ex comandantes en jefe de las tres ramas y un ex director de carabineros.

Supremacía Civil Subjetiva: La supremacía civil se ve condicionada; por una parte se carece de la estructura organizacional en el MDN y, por otra, la propia legislación coarta en determinadas materias la acción de los civiles en temas políticos-estratégicos. Así la supremacía del MDN podría caracterizarse como subjetiva, en la concepción de Samuel Huntington, al depender de factores coyunturales que no alteran de forma estructural la relación entre las partes.

La designación del general Izurieta como Comandante en Jefe del Ejército y el retiro de Pinochet

El día 30 de octubre el Ministro de Defensa dio a conocer el esperado Alto Mando del Ejército y dio una sorpresa anunciando el nombramiento anticipado, en más de 4 meses, del nuevo Comandante en Jefe del Ejército, el Mayor General Ricardo Izurieta Caffarena. De este modo, se coronaba así un afortunado proceso de renovación del alto mando institucional; uno de los

hitos más esperados de la transición y que era considerado como en extremo delicado. Representaba el último gesto propiamente institucional del general Pinochet y la actuación más importante y por la cual podría ser juzgado el Ministro de Defensa Nacional.

En una entrevista aparecida el 26.09 Pinochet confirmó que aceptaba asumir el cargo de senador vitalicio que le permite la Constitución. La confirmación del destino legislativo del general junto a la conformación de la "bancada militar", preocupó a parlamentarios de la Concertación. Lo anterior se vio agravado por los rumores de que sectores duros de la derecha veían con buenos ojos la posibilidad de que el general fuera el presidente del Senado. Analistas de la Concertación consideraban que la probable "bancada militar" tendría mayor peso político que los actuales senadores institucionales; no sólo por la presencia de Pinochet, sino también por la concurrencia del almirante Martínez Busch, el general Julio Canessa y, el general Ramón Vega Hidalgo.

La sucesión de Pinochet coronó con gran éxito la gestión del Ministro, Edmundo Pérez Yoma. No obstante, la decisión presidencial (04.11) de no aprobar el nombramiento a general del brigadier Jaime Lepe Orellana, trastocó la evaluación distendida que todos los actores políticos hacían del proceso de nombramiento de la cúpula del Ejército, sin por ello afectar una mirada positiva de largo plazo del conjunto del proceso.

Las tendencias de largo plazo en la nominación de los altos mandos subyacentes en estas renovaciones puede resumir en:

i) Constitución de mandos con un promedio de edad más jóvenes que los anteriores, en el Ejército, el general Izurieta ascendió al generalato a fines de 1990; tiene sólo 7 años de diferencia con los generales recién ascendidos. ii) Los oficiales que ascienden tienen experiencia en labores conjuntas; en particular se han desempeñado en algún momento de su carrera en el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). iii) En general se trata de oficiales que no tienen problemas de DD.HH. y no cuentan con una trayectoria política muy protagónica durante el régimen militar.

Todo indica que en el Ejército la tendencia modernizadora y con mayores signos de profesionalismo será la que finalmente se imponga.

Izurieta es uno de los generales con menos destinaciones políticas en su hoja de servicio. Existe una sensibilidad entre oficiales superiores (coroneles) y jefes (Teniente coroneles y mayores) y también entre generales recién ascendidos que ven a Izurieta como la mejor encarnación del proceso de modernización e institucionalización que debe desarrollar el Ejército después del retiro del general Pinochet. Destaca la larga tradición familiar vinculada a la carrera de las armas que encarna.

La labor ministerial

El "Libro de la Defensa Nacional" presentado el 20 de agosto fue una de las principales actividades organizadas por el Ministerio. El documento fue un aporte al acercamiento entre civiles y militares, que aminora las tradicionales desconfianzas del pasado, y es un medio de informar a la ciudadanía que tendrá a su alcance un texto que les permitirá apreciar y comprender cabalmente la misión, el objetivo y la razón de ser de las FF.AA. También se destaca la novedad que representa este trabajo en los países de América Latina.

El Ministerio también estuvo muy activo en el ámbito internacional, tanto por el lobby realizado por las empresas aeronáuticas que buscan vender sus productos a la FACH, en el proceso de licitación del Caza 2.000, como por la firma de acuerdos de cooperación. Entre estos últimos el más importante fue el firmado por los ministros de RR.EE. y Defensa de Chile y Argentina tendientes a la realización de ejercicios conjuntos en el primer semestre de 1998.

Los resultados del proceso de conformación de los altos mandos, más allá del "Caso Lepe", muestran un gran éxito gubernamental y del Ministerio de Defensa.

El lobby de las empresas proveedoras de armas

La apertura de propuestas para la adquisición de aviones por la FACH, generó un lobby de las cuatro empresas que postulan: dos norteamericanas: Lockheed Martin (F-16), MacDonnell Douglas-Boeing (F-18) y dos europeas: Dassault (Mirage 2000-5),

Saab-British Aerospace (Jas 39 "Gripen"). En el curso del año estuvieron más activas las del viejo continente: la francesa y la sueco-británica. El lobby francés encontró en la feria "Francia 2.000" (desarrollada en la Estación Mapocho) el lugar para su concreción. Diez máximos directivos de la Empresa fabricante de los Aviones Mirage 2.000-5 encabezados por Laurent Dassault, visitaron Chile con la intención de realizar negocios en las distintas áreas de la empresa. El otro avión ofertado, el sueco Gripen, de las empresas Saab, co-fabricado con la inglesa British Aerospace, también ha sido ofrecido en ventajosas condiciones: los suecos han señalado que si su avión es elegido, ellos se compromete a crear en nuestro país entre 5.000 a 10.000 empleos de alta tecnología.³

Los mismos países realizan lobby similares en países de Europa Oriental que desean incorporarse a la OTAN (Hungría, Polonia) o en otros países europeos (Austria) donde los aparatos ofrecidos son también los F-16 norteamericanos; los mirage 2000-5 franceses y los Gripen, sueco-británico. El interés por la compra chilena de aviones no es por el volumen del mercado nacional: alrededor de 500 millones de dólares por cerca de 20 plataformas, sino que representará una de las primeras adquisiciones y servirá como aval para las siguientes ventas.

Este proceso también se hizo evidente en el caso de la compra de dos submarinos por la Armada. El nuevo Comandante en Jefe de la Armada, el almirante Jorge Patricio Arancibia dio conocer que durante el Consejo Naval del 2 y 3 de diciembre que la institución tomó la decisión de comprar el submarino franco-español "Scorpene" (un prototipo). Por otro lado, el Almirante Arancibia anunció la producción de naves de superficie (8 en total) en los astilleros institucionales de ASMAR. Este planteamiento, en general bien recibido, dejó planteado la necesidad de que la política de adquisiciones de las FF.AA. tenga mejores mecanismos de información y fiscalización de parte de las autoridades políticas (del ejecutivo y legislativo).

3 Las empresas suecas involucradas en el proyecto "Gripen" son la **Saab Scania, Celsius, Ericsson y Volvo**. La **Saab** tiene cerca de 7.800 empleados en Suecia. El motor del Gripen es producido por la **Volvo Aero Corporation** en cooperación con la norteamericana **General Electric**. El proyecto Gripen también incluye a la empresa británica **British Aerospace**.

Los diversos ritmos de la modernización de las ramas

Ya hemos hecho referencia a los sucesos del Ejército, en este apartado nos referiremos a los cambios ocurridos en la Armada. El 14 de noviembre dejó la Comandancia en Jefe de la Armada, el Almirante Jorge Martínez Busch. El cambio en la Armada fue significativo. Es el primer cambio en la comandancia en Jefe durante un régimen democrático desde 1970. El presidente Eduardo Frei ha sido el primer jefe de Estado civil, elegido democráticamente en escoger un comandante en jefe de la Armada en 27 años. De este modo, se inicia un proceso en el cual los jefes superiores no serán personalidades de extenso mando y con un compromiso directo en la experiencia de gobierno durante el régimen militar, como fueron Pinochet, José Toribio Merino y Jorge Martínez Busch.

La autonomía del Almirante Jorge Patricio Arancibia quedó reflejada en las primeras declaraciones emitidas después de asumir su cargo. En la ocasión planteó que la institución impulsará la construcción de sus propios medios de superficie en los próximos años. Respecto de la representación institucional en el senado, afirmó en forma taxativa que ésta la tiene sólo el jefe institucional; separándose de cualquier interpretación sobre el rol de los senadores institucionales.

Arancibia era considerado como el candidato de consenso, ya que era visto con buenos ojos por el gobierno, y había sido destinado a los cargos más importantes de la institución por el almirante Martínez Busch. El VA Arancibia había sido Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional entre los años 1994-1995, dejando una imagen de flexibilidad y tolerancia.

Donde se podrían esperar cambios significativos es el sello especialmente conservador que la Armada cultivó en el plano cultural durante los ocho años de liderazgo del almirante Martínez. El extremo catolicismo de Martínez habría sido excesivo para algunos integrantes del Consejo Naval. Arancibia es descrito como menos tradicionalista en temas religiosos y más flexible en temas políticos.

Un fluido contexto regional

La controversia producida por el anuncio de EE.UU. de conferir la calidad de "Aliado Principal extra-OTAN" a Argentina, fue el único acontecimiento del entorno regional de relevancia, y que puso inquietud en el sector defensa. Sin embargo, el hecho no representó un cambio de significación; por la escasa disposición del gobierno argentino de realizar gastos en el sector, y a la restrictiva política fiscal que impulsa la administración de Menem. Además cualquier transferencia debe ser ratificada por el Congreso de los Estados Unidos.

Las autoridades chilenas subrayaron que la nominación que EE.UU. entregó a Argentina quiebra el equilibrio de la región.

Una conclusión que se desprende en forma implícita de lo acontecido, y de los antecedentes tanto de fuentes chilenas como transandinas, es que las reparticiones públicas nacionales no valorizaron adecuadamente las diversas señales provenientes de la política exterior de los EE.UU., como de las gestiones realizadas por las autoridades argentinas ante el país del norte.

La institucionalidad de la relación bilateral en el ámbito de la seguridad internacional ha demostrado que no está consolidada., evidencia que los mecanismos de comunicación bilaterales no fueron usados por Argentina para informar sobre su calidad de Aliado Principal no OTAN. Tampoco fueron entregados por Chile para requerir información sobre el tema. Cabe destacar que lo anterior afecta los fundamentos de la confianza recíproca.

Palabras finales

Como hemos visto, la normalización de los lazos cívico-militares se está produciendo en un contexto en el cual la supremacía civil es subjetiva, el involucramiento político-institucional está condicionado, así como el tipo de autonomía política de las instituciones de la defensa. La agenda dominante en 1997 fue la denominada "**agenda de política de defensa**", mientras que la **agenda histórica** (los hechos del pasado, violaciones a los DD.HH. etc.) fue sólo un fantasma que con alguna frecuencia se ubicaba en el listado de mayores preocupaciones del sector.

Las tendencias de largo plazo subyacentes en estas renovaciones de los Altos Mandos se pueden resumir en que se han constituido mandos con un promedio de edad más jóvenes (Ejército); con experiencia en labores conjuntas y también con una trayectoria vinculada a actividades las autoridades gubernamentales (Armada y Ejército). Los cambios en los Altos Mandos de las FF.AA., en especial en el Ejército, ponen en un lugar prioritario de la agenda el tema de la modernización del sector defensa; la capacidad de propuesta y conducción de parte del conjunto de la civilidad, y en particular del gobierno, se pondrán a prueba.

Una de las tareas pendientes de la gestión de Pérez Yoma es la dictación de la normativa que formalice la estructura administrativa del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), cuestión que debería ser abordada en la nueva etapa que se inicia en 1998. Esta secretaría de estado nunca, desde su fundación en diciembre 1932, ha contado con una ley orgánica. La puesta al día, en un marco de modernización del Estado, debiera concretarse a través de una amplia discusión, cuyo modelo se podría encontrar en los "Talleres" que dieron vida al Libro de la Defensa Nacional.

La experiencia histórica internacional indica que las FF.AA. en las fases iniciales de los procesos de reestructuración del sector defensa, recelan de los organismos de coordinación centralizada; en particular cuando la presencia de civiles es dominante. En nuestro caso, la falta de experiencia histórica del aparato gubernamental, que actualmente se expresa en una débil "expertise" civil en los temas militares limitara el rol de conducción que debería asumir el gobierno.

Todo indica que el aumento de la unilateralidad de la política de Argentina en el contexto regional y su alianza con los Estados Unidos seguirá generando en el futuro desavenencias tanto con sus socios del MERCOSUR, como con los países del Grupo de Río.

Por otro lado, una correcta visualización del proceso de toma de decisiones en la política exterior de los EE.UU., nos muestra un proceso extremadamente complejo, debido a la multiplicidad de actores que inciden (diversas burocracias, civiles y militares, grupos de presión), por lo que se debe llevar a una prudente evaluación de los acontecimientos. El incidente comentado, puso en evidencia la necesidad de una mayor cooperación entre todas las instancias estatales que elaboran inteligencia estratégica;

convergencia de análisis e información que debe incluir al conjunto de los organismos civiles y militares.