

Gonzalo Álvarez Fuentes

EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA: REQUERIMIENTOS Y DESAFÍOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

Gonzalo Álvarez Fuentes

**EL SISTEMA DE
PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA:
REQUERIMIENTOS Y DESAFÍOS
PARA LA GOBERNABILIDAD
DEL SECTOR**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

Colección de Investigaciones N° 32

Copyright 2014 by: Gonzalo Álvarez Fuentes

Octubre de 2014

Edita ANEPE

Editores responsables: Julio E. Soto Silva
Iván Rojas Coromer

Registro de Propiedad Intelectual N° 246.475

ISBN: 978-956-8478-31-5
(Volumen 32)

ISBN: 978-956-8478-00-1
(Obra completa Colección Investigaciones ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(956-8478)

Diseño portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Ediciones e Impresiones Copygraph que solo actúa
como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

EL PRESENTE TRABAJO CORRESPONDE AL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EXTRAMURO, AÑO 2012. EN CONSECUENCIA, ES DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD Y NO REPRESENTA, NECESARIAMENTE, LA OPINIÓN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE).

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

DIRECTOR

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

EDITOR Y SECRETARIO

Iván Rojas Coromer

VOCALES 2013-2014

Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente se desempeña como docente en las Universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IU-HEI), Ginebra – Suiza. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Uldaricio Figueroa Plá

Administrador Público de la Universidad de Chile. Embajador de carrera en retiro. Actualmente se desempeña como profesor en la Academia Diplomática de Chile.

Crisitian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente se desempeña Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2013-2014

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, particularmente a su Director, General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz, a su ex Director Contraalmirante Harald Sievers Zimmerling, al Jefe del Departamento de Investigación Dr. Guillermo Bravo Acevedo, al Consejo Académico, y en general al personal de la institución. La gratitud es doble, primero, por haber aprobado y financiado el proyecto de investigación Extramuro 2012 y, segundo, por haber confiado en los resultados de dicho estudio para publicarlos en esta Colección de Investigaciones.

También agradezco los significativos aportes del actual Subsecretario de Defensa Sr. Marcos Robledo, del Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales Claudio Fuentes, del ex asesor del Ministerio de Defensa Felipe Illanes, quienes a través del proceso de entrevistas colaboraron enormemente a esta investigación desde sus distintos puntos de vista y experiencias. Especialmente quiero destacar la colaboración del Oficial de Ejército ®, Oficial de Estado Mayor Carlos Molina Johnson, quien además de colaborar en el proceso de entrevistas con acertados comentarios, tuvo la gentileza de leer y presentar este trabajo.

Finalmente, agradezco a Valentina Mery, Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, y a Daniela Sepúlveda, Cientista Política de la Universidad Diego Portales, por su importante colaboración y dedicación como asistentes de esta investigación.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I	
RELACIONES CÍVICO-MILITARES	
Relaciones cívico-militares y control civil	21
Más allá de la subordinación militar y el control civil	23
Los ministerios de Defensa y las relaciones cívico-militares	27
CAPÍTULO II	
RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CHILE, REFORMAS CONSTITUCIONALES Y MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA	
Las reformas a la Constitución en 2005 y la institucionalización de la supremacía civil	33
El nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional	37
El nuevo marco institucional	37
El sistema de planificación de la Defensa y el nuevo Estatuto	39
Insuficiencias en el sistema de planificación	45
Los déficits de la nueva orgánica ministerial	48

CAPÍTULO III

EXPLICANDO LOS DÉFICITS

El debate en torno al nuevo Estatuto	57
Explicando los déficits del nuevo Estatuto	64
La generalidad de la Ley 20.424	65
La falta de especificidad de la Ley 20.424	66
Propuestas para mejorar la gobernabilidad del sector	71

CONCLUSIONES	77
---------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	79
---------------------	----

PRESENTACIÓN

Tal como lo establece la Constitución Política de la República, la seguridad externa del país es una función exclusiva del Presidente de la República. Para el cumplimiento de la misma, dispone del Ministerio de Defensa Nacional como su principal organismo de colaboración, Secretaría de Estado que, a partir de la ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, promulgada en febrero de 2010, fue organizada legalmente, después de casi dos siglos de funcionar mediante normas de carácter reglamentario. Sin embargo, lo que normalmente no se tiene en cuenta es que, a través de esa misma legislación, el Estado de Chile sistematizó, por primera vez, una estructura de defensa en forma. Las razones de su inexistencia previa, pese a que el país enfrentó guerras en el siglo XIX y serias crisis vecinales en el siguiente, darían motivo a una prolongada exposición de antecedentes que no son del caso comentaren la presentación del libro *El Sistema de Planificación de Defensa: requerimientos y gobernabilidad del sector*, cuyo autor es el investigador Gonzalo Álvarez Fuentes.

Si bien el propio autor, ya en la introducción al texto, plantea el interés central del trabajo y en esa dirección concentra sus esfuerzos, bueno es recordar que el campo de las ideas siempre es amplio, permitiendo converger o disentir con relación a las concepciones que se manifiesten, tanto durante el proceso analítico como, por supuesto, en las conclusiones que, dada la naturaleza de este tipo de estudios, constituyen el resultado de la suma de apreciaciones que el autor realiza en procura de su objetivo, precisamente, en este caso, para responder a las interrogantes de: “¿Cómo explicar que tras varios años de discusión sobre el Estatuto, aún no se institucionalice en su totalidad el proceso modernizador? ¿Qué factores han impedido que esto ocurra? ¿Cómo afecta esto al sistema de planificación y a la gobernabilidad del sector Defensa?”,

considerando, desde su perspectiva, la existencia de *“numerosos déficits, vacíos institucionales y mecanismos por implementar, para avanzar en el perfeccionamiento de este proceso y que en definitiva coadyuve a aumentar la gobernabilidad del sector Defensa”*.

En ese contexto, es imperativo aceptar que las construcciones humanas nunca son absolutas ni perfectas, existiendo la posibilidad permanente de supresiones, modificaciones o ampliaciones. Sin embargo, en el caso del sistema de defensa de Chile, puesto en ejercicio recién el 2010, es un requisito ineludible comprobar sus capacidades e insuficiencias colocando a prueba el proceso de desarrollo doctrinario y organizacional del Ministerio de Defensa Nacional a partir de la ley N° 20.424 que, en mi opinión, se ha materializado favorablemente a la fecha. Incluso más, ha dado lugar a una serie de medidas complementarias para lograr el nivel de eficiencia esperado. De allí que toda investigación que se desarrolle para este fin debe tener en consideración el estado de avance de ese proceso que, por señalar alguno de sus efectos importantes, ha permitido no solo elaborar integralmente la planificación de la defensa del país con criterios realistas y la participación de los distintos sectores del Estado que cumplen responsabilidades en ella, sino, tan importante como lo anterior, comprobarla y perfeccionarla vía ejercicios con la participación de los mismos.

Gonzalo Álvarez, reconociendo lo anterior, intenta ir un paso más allá de ese proceso y en la hipótesis que guía su estudio demuestra su preocupación en cuanto a que *“la menor atención a las relaciones organizativas en aspectos informales, signadas por una baja preocupación y desconocimiento del quehacer del sector, ha obstaculizado la creación de un sistema de planeación integral que aborde todos los desafíos que implica una adecuada coordinación entre civiles y militares”*. Por ello, dentro de sus objetivos específicos y en el marco de lo propositivo, el autor establece *“proponer las medidas necesarias para establecer el equilibrio y coordinación en la planificación de la Defensa que apunten a perfeccionar la gobernabilidad del sector Defensa”*, basado en la inexistencia de mecanismos específicos en la ley N° 20.424 y la ausencia de una mayor participación civil en el sistema de defensa, desarrollando, sobre este último tópico, un detallado análisis conceptual y práctico de las relaciones civiles-militares, asociado a la importancia de los Ministerios de Defensa en cuanto a contribuir para que esta se manifieste

adecuadamente, culminando su análisis con el comportamiento en Chile de esas relaciones, destacando lo favorable de las reformas constitucionales del 2005 y la promulgación del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Por consiguiente, dentro de su investigación, el autor define determinados déficits de ese nuevo Estatuto, producidas a consecuencia de un débil debate político durante la tramitación constitucional del proyecto de ley en el Congreso Nacional, destacando dentro de ellos una serie de materias que, en ningún caso, tenían relación directa con el sistema de defensa que el ejecutivo estimaba necesario para que el país garantizara su seguridad externa en casos de crisis internacional o guerra externa, tales como aquellas *“relativas a empresas estratégicas, bienes inmuebles de las FF.AA., duración de la carrera militar, o disminución de sus garantías previsionales”*. Asimismo, por experiencia propia, podemos agregar la preocupación de determinados legisladores acerca de las formas en que se ejercía la libertad de culto al interior de las instituciones castrenses.

También, en procura de un registro histórico lo más certero posible, es necesario señalar que, dentro de los déficits establecidos por Gonzalo Álvarez, cabe dejar constancia que, si bien hubo participación de autoridades militares durante esa tramitación, la misma correspondió a la entrega de una opinión con respecto a los contenidos de una proposición elaborada en 2005 fundamentalmente por actores civiles del Ministerio de Defensa Nacional que, desde mediados de la década de los 90, fueron elaborando el proyecto de ley respectivo y que, más tarde, debieron estudiar y proponer las numerosas indicaciones para iniciar su efectiva discusión el 9 de octubre de 2007, debate en la que esos mismos actores tuvieron una destacada presencia, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Finalmente, cabe señalar que las propuestas generales y específicas que expone el autor con el objeto de perfeccionar el Estatuto del Ministerio de Defensa Nacional tienen el beneficio de promover la discusión académica y técnica sobre esos factores, destacándose en las primeras su concepción de que la defensa es parte de la seguridad integral del país, noción que ha formado parte del debate desde que se hizo pública la proposición de la primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa chilena, aún en consulta en el Senado de la República. Ello, a partir de su ex-

presa posición en el sentido de que existen áreas por mejorar en el sistema de defensa para superar la *“falta de estructura y coordinación interagencial e inexistencia de definiciones sobre el planeamiento de la defensa ante escenarios de conflicto interno y nuevas amenazas a la seguridad”*, posición que, sin duda, necesita ser resuelta a la brevedad a fin de que sea posible adoptar las decisiones políticas que fueren del caso y consecutivamente formular las políticas públicas respectivas, propias del nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país.

Allí reside, entonces, el valor de esta publicación, puesto que incentiva el debate de sus evaluaciones dentro del infinito campo de las ideas y a contrastarlas con las capacidades o prácticas organizacionales del Estado para cumplir con una de sus funciones primarias indelegables: garantizar eficientemente la seguridad externa del país, condición que permite concluir esta presentación reconociendo la importancia del trabajo de Gonzalo Álvarez Fuentes, puesto que nos entrega una visión particular sobre el sistema de defensa de Chile, la que constituye un reto para las autoridades y los especialistas del sector a fin de que se discutan sus planteamientos. Tan interesante como lo anterior, es que a través de su esfuerzo ha dejado en evidencia que, pese a la ausencia de un mayor número de civiles comprometidos con esta tarea, situación que el mismo autor alude, existen, al menos, programas educacionales, como los de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, que han asumido la formación de personas especializadas en esta materia.

CARLOS MOLINA JOHNSON

INTRODUCCIÓN

La promulgación de la Ley 20.424, a inicios de 2010, sobre el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, vendría a institucionalizar el proceso de modernización del sector llevado a cabo desde mediados de los 90, superando varios déficits administrativos que aun prevalecían. Más aún, la reforma representa un hecho de suma trascendencia, si consideramos que la organización básica de la cartera databa de la primera mitad del siglo XX.

En este marco, la nueva institucionalidad ha tocado un punto central que se relaciona con un cambio en la forma de planificación, que impacta fuertemente en la conducción y coordinación, y en general en la gobernabilidad del sector. Si bien los cambios han apuntado a mejorar el sistema de planificación de la defensa, aún subsisten numerosos déficits, vacíos institucionales y mecanismos por implementar, para avanzar en el perfeccionamiento de este proceso y que en definitiva coadyuve a aumentar la gobernabilidad del sector Defensa.

No obstante que el proyecto de modernización fue ingresado a la Cámara en 2005, lo cual significó un intenso y largo debate hasta su aprobación en 2009 y promulgación en febrero de 2010, podría esperarse un Estatuto que cumpla ampliamente con los requerimientos de la Defensa de acuerdo a los desafíos actuales.

En la práctica, se aprobó solo el marco general de la nueva Ley, quedando una serie de aspectos por sancionar y otros sin la adecuada reglamentación ni establecimiento de procesos formales e informales para cumplir con el objetivo general y el espíritu de la Ley 20.424. ¿Cómo explicar que tras varios años de discusión sobre el Estatuto, aún no se institucionalicen en su totalidad el proceso modernizador? ¿Qué factores han impedido que esto ocurra? ¿Cómo afecta esto al sistema de planificación y a la gobernabilidad del sector Defensa?

A partir del marco teórico proveniente de las relaciones cívico-militares (RCM), en la presente investigación se sostiene que ha existido una alta preocupación por lo formal-normativo y una menor atención a las relaciones organizativas en aquellos aspectos informales. Esto ha permitido que se institucionalicen nuevas prácticas a nivel macro –Ley 20.424– pero que el proceso conjunto presente algunos déficits que podrían generar situaciones no deseadas en cuanto a la transparencia, obstáculos al proceso de modernización, algunos conflictos en la relación civil-militar y, en general, afectar negativamente la gobernabilidad en el sector Defensa. A pesar de ello, es posible identificar los vacíos existentes y perfeccionar el modelo de planificación tendiente a dotar al sistema de planificación de una estructura que responda a los desafíos actuales, considerando que existe un contexto organizacional y político propicio para llevar a cabo determinadas correcciones.

En efecto, siguiendo la literatura sobre las RCM, esta ha puesto en el centro del debate el concepto de control civil y la autonomía militar¹. En América Latina, los estudios sobre las RCM siguieron esta línea de pensamiento, concentrando su análisis en el rol de los militares en el poder político², y en la autonomía que desarrollaron las instituciones armadas³. Posteriormente, la atención se focalizó en el papel que jugaron las FF.AA. en los procesos de transición⁴.

¹ HUNTINGTON, Samuel. *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995. JANOWITZ, Morris. *El Soldado Profesional*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967.

² O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, Institute for International Studies, 1973.

³ VARAS, Augusto. *Autonomización castrense y democracia en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1984.

STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brasil and the Southern Cone*. Princeton, Princeton University Press, 1988.

LOVEMAN, Brian y DAVIS, Thomas. *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1989.

⁴ AGÜERO, Felipe. *Militares, Civiles y Democracia*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

No obstante estos valiosos aportes, dichos estudios se concentraron casi exclusivamente en el aumento del control civil sobre las FF.AA. y una vez lograda la normalización de las RCM, la preocupación académica y política tendió a decaer. A pesar de ello, investigaciones recientes han dado cuenta de este vacío conceptual, observando precisamente que la preocupación actual va más allá de la subordinación militar⁵.

La poca atención en general sobre los temas de Defensa y el marcado acento en la variable control civil, ha ocasionado una pérdida de sustento teórico-práctico para la generación de políticas del sector, donde se ignora u omite lo que tanto militares como civiles realizan, generando –o pudiendo generar– implicancias negativas para la gobernabilidad de la Defensa, ya que no se conoce ni se define con claridad los distintos roles y misiones del sector⁶. De esta manera, la transparencia y coherencia en el área de planificación podría presentar déficits en cuanto no se han tratado con la suficiente profundidad todas las aristas que incluye dicho proceso. Para nuestro caso, esto se demuestra en la medida que se asume la conducción conjunta como un imperativo modernizador pero no se define detalladamente el proceso de planificación. En otras palabras, se establece el marco general –signado por la variable control civil formal a partir de la autoridad política que ejerce el mando– pero no se establecen los mecanis-

HUNTER, Wendy. Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10(4): 27-32, 1995.

PION-BERLIN, David. *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. University Park, Penn State University Press, 1997.

⁵ MARES, David. Civil-military relations, democracy and the regional neighbourhood. En: MARES, David. *Civil-military relations: building democracy and regional security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Boulder, Westview Press, 1998. pp. 1-25.

PION-BERLIN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 42(3): 76-100, 2007.

DESCH, Michael. *Civilian control of the military: the changing security environment*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.

⁶ BRUNEAU, Thomas y MATEI, Florina. Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5): 909-929, diciembre, 2008.

mos formales e informales de relación entre civiles y militares en el proceso mismo de planificación.

Una alternativa para superar estos déficits –o posibles conflictos– tiene que ver con invertir la ecuación sobre el control civil, concentrándose en aquellos aspectos informales de la RCM y en el proceso político en que se enmarca la formulación de políticas. En este sentido, la atención más que concentrarse en el control debiese apuntar a qué se delega y qué medidas de monitoreo y control se establecen⁷, considerando un contexto político democrático donde se hace necesario determinar cómo se definen los arreglos institucionales formales e informales⁸, y qué políticas se implementarán luego de realizada la planificación⁹.

En este sentido, la teoría sobre el agente y el principal presenta un marco teórico atingente para establecer una línea propicia de acción. Por una parte, considerando la experticia del militar (agente) en asuntos estratégicos, logísticos, operativos y de manejo de información en situaciones de conflicto; confiere importantes ventajas sobre los civiles (principal), aumentando las posibilidades de “riesgo moral”¹⁰, entorpeciendo la gobernabilidad. Por otra, el principal (civil), al no contar con las competencias técnicas adecuadas, pone en manos del agente (militar), tareas que no es capaz de resolver ni tampoco monitorear su desarrollo. Para el caso analizado, esta situación ha sido patente a lo largo de toda la discusión parlamentaria respecto de la Ley

⁷ FEAVER, Peter. Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations. John M. Olin Institute for Strategic Studies. Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, 1996.

⁸ FUENTES, Claudio. El discurso militar en la transición chilena. Santiago, Nueva Serie FLACSO-Chile, 1996.

WEEKS, Gregory. The Military and Politics in Post-authoritarian Chile. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2003.

FUENTES, Claudio. La Transición de los militares. Santiago, LOM Ediciones, 2006.

⁹ CROISSANT, Aurel y KUEHN, David y CHAMBERS, Paul y WOLF, Siegfried. Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies. *Democratization*, 17(5): 950-975, noviembre, 2010.

¹⁰ FEAVER, *op. cit.*

20.424 donde la experticia militar fue gravitante a la hora de establecer numerosos puntos del nuevo Estatuto.

Además de lo anterior, la planificación en el sector no puede restarse de las nuevas tendencias y desafíos sobre la seguridad. En un escenario donde se entremezclan las perspectivas tradicionales y amplias sobre seguridad¹¹, el proceso de planificación requiere tanto de la experticia militar como de la visión de las autoridades políticas y aportes del mundo académico para tener una visión amplia y consensuada sobre cómo el sector Defensa responderá a estas complejidades y desafíos. Es decir, se requiere de una planificación equilibrada, ya que si existe mayor incidencia civil, en desmedro de la experticia militar, se corre el riesgo de contar con políticas que no den cuenta del escenario estratégico; por el contrario, una excesiva delegación en los militares podría generar un déficit democrático aumentando las prerrogativas de las FF.AA.¹².

En definitiva, la nueva institucionalidad en el marco de la Ley 20.424, requiere de un fortalecimiento de la coordinación y un adecuado equilibrio que garantice la gobernabilidad en un contexto democrático. La falta de preocupación civil sobre los temas de Defensa, superadas las tensiones iniciales de la transición en Chile, ha generado una carencia de literatura sobre la materia. No obstante, los nuevos referentes teóricos han abierto numerosas hipótesis para indagar, por un lado, en cómo se generen los arreglos institucionales formales y, por otro, determinar qué aspectos aún son deficitarios a nivel organizativo, sobre todo informales, para elaborar soluciones centradas en un adecuado equilibrio entre control civil, monitoreo y delegación, que apunte a una mejor gobernabilidad del sector Defensa.

De esta manera, la presente investigación tiene por objetivos generales explicar las causas que han obstaculizado la instauración de un sistema completo e integral de planificación del sector Defensa en el marco de la Ley 20.424; y establecer las líneas

¹¹ BUZAN, Barry. *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. London, Harvester Wheatsheaf, 1991. BUZAN, Barry y WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne RiennerPublisher, 1998.

¹² FEAVER, *op. cit.*

generales para el establecimiento de un sistema de planificación que incluya una adecuada coordinación civil-militar para asegurar la gobernabilidad del sector Defensa.

La hipótesis que guía este estudio consiste en que una alta preocupación por lo formal-normativo ha permitido que se institucionalice un marco general para la planificación en el sector Defensa; sin embargo, la menor atención a las relaciones organizativas en aspectos informales, signadas por una baja preocupación y desconocimiento del quehacer del sector, ha obstaculizado la creación de un sistema de planeación integral que aborde todos los desafíos que implica una adecuada coordinación entre civiles y militares.

A objeto de esclarecer estos supuestos, se han trazado los siguientes objetivos específicos: Analizar el proceso político-organizacional en que surge la Ley 20.424; determinar los factores que produjeron un marco general para la creación del nuevo Estatuto; determinar los factores que impidieron la creación de mecanismos específicos dentro de la Ley 20.424; analizar las relaciones informales entre civiles y militares en el contexto de la planificación de la Defensa; proponer las medidas necesarias para establecer el equilibrio y coordinación en la planificación de la Defensa que apunten a perfeccionar la gobernabilidad del sector Defensa.

CAPÍTULO I

RELACIONES CÍVICO-MILITARES

Desde el marco teórico de las Relaciones Cívico-Militares (RCM) se sostiene que se ha puesto un marcado énfasis en el control civil a nivel formal y macroinstitucional, descuidando aquellos aspectos informales de las relaciones entre civiles y militares. Adicionalmente, se establece que dicho marco teórico es insuficiente para explicar los déficits que permanecen en el sector, ya que precisamente enfoca su atención excesivamente en el control civil, descuidando aspectos organizativos y estratégicos que debiesen ser tomados en consideración para una adecuada adaptación de la defensa a los desafíos actuales.

Relaciones cívico-militares y control civil

Tradicionalmente la literatura sobre las RCM ha puesto en el centro del debate el concepto de control civil, considerando el cuestionamiento clásico respecto de “quién nos protege de los guardianes”. Desde los aportes de Huntington¹ y Janowitz², la preocupación por la influencia de las FF.AA. en los asuntos civiles ha avanzado tanto en aquellos aspectos institucionales-formales como de los mecanismos informales y proceso políticos que operan en las relaciones cívico-militares³.

En el caso de América Latina, los estudios sobre las RCM cobraron una particular significancia dado el papel que tuvieron los militares en la ocurrencia de golpes de Estado y posteriormente en el rol que jugaron en los procesos de transición democrática.

¹ HUNTINGTON, *op. cit.*

² JANOWITZ, *op. cit.*

³ FEAVER, *op. cit.*

Las FF.AA. fueron un actor político importante en los regímenes autoritarios y, por tanto, usualmente han ampliado su margen de influencia y autoridad en el sector seguridad y defensa⁴. De ahí que el problema del control civil resultara una variable fundamental a considerar por los estudiosos y tenido en cuenta por las autoridades políticas en periodos de alta tensión civil-militar y de normalización de sus relaciones.

Efectivamente, en un primer momento la literatura concentró sus análisis en explicar las condiciones estructurales que propiciaron la ocurrencia de golpes de Estado encabezados por las FF.AA.⁵, y en la autonomía que desarrollaron los militares que contribuyó a su irrupción en la posterior construcción de regímenes autoritarios⁶. Más tarde, el acento estuvo puesto en el rol que desempeñarían las FF.AA. en los periodos de transición hacia regímenes democráticos⁷. Posteriormente, se prestó atención a los cambios que produjeron los procesos de transición en los ámbitos de influencia civiles y militares⁸.

Una segunda aproximación, centrada en la subordinación militar, generó al menos cuatro vías de análisis para entender el mayor o menor grado de control civil en el contexto de las democracias emergentes⁹. La primera vía argumenta que para un adecuado control democrático es preciso la transformación de la mentalidad o las creencias militares¹⁰. La segunda, se vincula a

⁴ CROISSANT, KUEHN, CHAMBERS, WOLF, *op. cit.*

⁵ NUN, José. The Middle-Class Military Coup Revisited. En: LOWENTHAL, Abraham y FITCH, Samuel. *Armies and Politics in Latin America*. New York, Holmes & Meier, 1986, pp. 59-95.

O'DONNELL, *op. cit.*

⁶ STEPAN, 1971, *op. cit.*

VARAS, *op. cit.*

LOVEMAN Y DAVIS, *op. cit.*

⁷ LOWENTHAL, Abraham y FITCH, Samuel. *Armies and Politics in Latin America*. New York, Holmes & Meier, 1986.

STEPAN, 1988, *op. cit.*

HUNTER, *op. cit.*

PION-BERLIN, *op. cit.*

⁸ AGÜERO, *op. cit.*

HUNTER, *op. cit.*

⁹ FUENTES, 2006, *op. cit.*

¹⁰ FITCH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.

la capacidad de las autoridades de aprovechar las “ventanas de oportunidades” para generar cambios en la relación civil-militar¹¹. Mientras que una tercera línea se concentró en la forma en que se definen los arreglos institucionales formales e informales y cómo estos afectan el nivel de control civil¹². Finalmente, una cuarta vía optó por una combinación de enfoques, en que la subordinación militar dependerá de la estructura de oportunidades y el aprovechamiento estratégico de dichas oportunidades políticas para la institucionalización del control civil¹³.

No obstante estos valiosos aportes, para nuestro caso de estudio aún prevalecen varias interrogantes. Entre ellas, cómo explicar que superados numerosos obstáculos institucionales a través de reformas políticas al más alto nivel, todavía perduren numerosas áreas que escapan al control civil. En este sentido, se hace necesario abrir una tercera línea de investigación, que va más allá de las explicaciones centradas en la incidencia militar y el control civil.

Más allá de la subordinación militar y el control civil

Si bien los aportes de Agüero nos permiten esclarecer, por un lado, que la falta de control civil obedece a que los actores pueden aprovechar y/o desperdiciar oportunidades para la acción y, por otro, podemos medir la existencia o no de control civil a partir de los cambios en la definición de los límites de la función militar. Resulta difícil explicar por qué en algunas áreas existe un amplio control civil, mientras que en otras escasea, o bien, para nuestro caso ¿por qué se limitan amplias prerrogativas militares –eliminando los principales enclaves autoritarios– pero se mantienen amplios márgenes de maniobra en áreas centrales para el Estado, como la industria militar o la conducción de las acciones en situaciones de emergencia?

¹¹ HUNTER, *op. cit.*

¹² FUENTES, 1996, *op. cit.*
WEEKS, *op. cit.*

¹³ AGÜERO, Felipe. Institutions, Transitions, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Post Authoritarian Regimes. En: Pion-Berlin, David. Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001, pp. 194-222.

Crecientemente los estudiosos de las RCM han observado esta preocupación y carencia en la literatura que va más allá del control civil y la subordinación militar, abriendo numerosas hipótesis al respecto, entre las que se cuentan: a) la injerencia del contexto internacional, b) la redefinición de las amenazas y los roles militares, c) la poca preocupación de la autoridad civil en los temas de seguridad y defensa, e) la falta de preocupación por la eficiencia y efectividad de la utilización de recursos para el sector defensa, d) el grado de fragmentación o unidad de las FF.AA. y sus vínculos con los sectores civiles, f) el grado de control y monitoreo sobre las FF.AA. Todas estas teorías podrían explicar, de acuerdo a cada caso, por qué existen áreas importantes de supremacía civil, mientras que otras se mantienen con un bajo o inexistente nivel de control, e inclusive, con una ampliación de las funciones militares.

En efecto, algunas de estas hipótesis están directamente relacionadas. Por ejemplo, si bien el contexto internacional de postguerra fría pudo haber jugar un rol significativo en la mayor preocupación de las democracias emergentes por garantizar el control civil como forma de adaptación al nuevo escenario¹⁴, la mayor o menor fortaleza de dicho control puede estar determinada por factores estructurales como las amenazas externas o internas y su diferentes grados de intensidad¹⁵. Siguiendo esta línea, las amenazas jugarán un rol fundamental en el liderazgo civil y la organización militar tanto por razones domésticas (amenazas internas) como por factores internacionales (amenazas externas). De esta manera, el modelo planteado por Desch¹⁶ establece cuatro posibles escenarios de control civil: 1) cuando existe una alta incidencia de amenazas internas y externas, existirá un escaso control civil; 2) cuando coexiste un bajo nivel de amenaza externa con un alto nivel de amenaza interna, el control civil será aún más bajo; 3) cuando existe una combinación de un alto nivel de amenaza externa con bajos niveles de amenaza interna, el control civil será bueno; 4) cuando existan bajos niveles de amenazas internas y externas, el control civil será mixto.

¹⁴ MARES, *op. cit.*

¹⁵ DESCH, *op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*

Nuestro caso de estudio se enmarca en este último escenario, lo cual explicaría que existan áreas de alto control civil que conviven con áreas de bajo o inexistente control.

No obstante la propuesta de Desch nos entrega una excelente explicación estructural, aún quedan pendientes varias interrogantes respecto de las variables domésticas que influyen en la explicación de por qué son determinadas áreas las que quedan sin el adecuado resguardo. Dentro de las explicaciones posibles, David Pion-Berlin y Harold Trinkunas¹⁷ sugieren que ante un ambiente de amenaza relativamente favorable en América Latina –baja amenaza–, se generaría un descuido de la política de defensa por parte de las autoridades civiles, cuestión que es reforzada por la disminución de la posibilidad de ocurrencia de golpes de Estado. Por el contrario, una alta preocupación por la política de defensa generaría un mayor control civil, además del mejor aprovechamiento y uso eficiente de los recursos asignados al sector defensa¹⁸.

La despreocupación por los temas de defensa puede generar varios problemas para las RCM e incluso producir retrocesos en materias de control civil que muchas veces fueron logradas con grandes esfuerzos, sobre todo en países que atravesaron por periodos de transición desde regímenes autoritarios. Temas ligados, por ejemplo, a la inclusión de la preocupación por los derechos humanos, pueden desaparecer de la agenda repentinamente y echar por tierra los esfuerzos realizados previamente. Es decir, la despreocupación civil puede generar ausencia civil en los procesos de reforma de las prácticas y doctrinas militares; además de –si consideramos que las instituciones armadas son organizaciones inherentemente conservadoras y autónomas– aumentar la autogestión militar, generando mayores niveles de autonomía y planteando nuevos problemas para el control civil¹⁹. Aquí es donde se produce una paradoja teórica importante, del marcado énfasis en el control civil, se puede pasar al descontrol debido a la despreocupación sobre los temas de defensa en general, en cuanto “se ignora lo que los militares u otros instrumentos de se-

¹⁷ PION-BERLIN y TRINKUNAS, *op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 95.

guridad realmente hacen así como las implicaciones globales de la democracia en los diferentes conjuntos de roles y misiones”²⁰ que los militares asumen.

La argumentación anterior es un tema central en la nueva agenda investigativa de las RCM, y que suscita dos desafíos analíticos y un objetivo práctico. El primer desafío analítico consiste en la apertura de la “Caja de Pandora” de las FF.AA., referida al grado de unidad/fragmentación de las instituciones castrenses así como el grado de coherencia de sus estrategias: a mayor unidad y coherencia, mayores beneficios institucionales para las instituciones armadas²¹. Este desafío también incluye una dimensión poco analizada, y que se vincula a la dimensión civil de las RCM: a mayores niveles de cohesión entre sectores políticos influyentes y militares, menores son las posibilidades de transformación de situaciones de privilegio de los institutos armados²². Considerando estos dos elementos, las relaciones formales e informales entre FF.AA. y civiles, serán factores claves para entender el resultado político que se dará, los tipos de reformas adoptadas y los espacios abiertos en el sector defensa para un mayor margen de maniobra y autonomía militar.

El segundo desafío analítico que se plantea se refiere al grado de control y monitoreo sobre las FF.AA. En este sentido, el acento se establece en la variable dependiente en la relación cívico-militar, en la delegación de poder que se da a los militares, la cual requiere de medidas de monitoreo y control: donde la delegación es baja y los mecanismos de monitoreo son altos, se observarían altos niveles de subordinación militar y viceversa²³. Al considerar este aspecto de la RCM, podemos avanzar en una definición más amplia de control civil, que va más allá de la capacidad de las autoridades civiles de decidir sobre macropolíticas nacionales y su implementación, sino que también indagar en qué aspectos son delegados a los militares y si efectivamente estos son monitoreados.

²⁰ BRUNEAU y MATEI, *op. cit.*, p. 912.

²¹ FUENTES, 2006, *op. cit.*, p. 14.

²² *Ibid.*, p. 16.

²³ FEAVER, *op. cit.*

Vinculado a los desafíos analíticos planteados, encontramos un objetivo práctico relacionado con la subordinación militar y la preocupación civil por el sector defensa en un contexto democrático, donde se hace necesario determinar qué políticas están implementando los militares, si esta implementación es debidamente monitoreada por los civiles, y si efectivamente las autoridades civiles poseen la potestad sancionadora sobre los militares, lo que implica que puedan revisar sus decisiones en cualquier momento²⁴.

En las condiciones actuales, la suma de estas medidas y desafíos pueden graficarse o alcanzarse mediante arreglos institucionales, particularmente a través de los ministerios de defensa.

Los ministerios de Defensa y las relaciones cívico-militares

En la actualidad, los ministerios de Defensa (MD) ejercen un rol clave en las RCM, considerando tanto su función de control como de espacio de relacionamiento cotidiano entre personal civil y de las FF.AA. En un contexto democrático, el MD puede ser un importante nexo civil-militar para las conversaciones, negociaciones, y consultas sobre un amplio número de materias como el presupuesto, adquisición de armas, estrategia militar y promociones²⁵.

Bruneau sostiene que “un MD es el mecanismo usualmente elegido para coordinar la legitimidad democrática de los funcionarios civiles electos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares. Algunos de los problemas más importantes en las relaciones civiles-militares en la era contemporánea de consolidación democrática se resuelven en la forma y funciones de un MD”²⁶. En este sentido, el autor propone que los MD han sido creados con cuatro propósitos básicos: 1) Estructurar las

²⁴ CROISSANT, KUEHN, CHAMBERS, WOLF, *op. cit.*, p. 955.

²⁵ WEEKS, Gregory. Is the mold being broken? Defense Ministries and Democracy in Latin America. *Journal of Political and Military Sociology*, 31(1): 23-37, verano, 2003b, p. 24.

²⁶ BRUNEAU, Thomas. Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia. En: OLMEDA, José Antonio. *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 100.

relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas. 2) Clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. 3) Maximizar la eficacia del empleo de las FF.AA. frente a un contexto de baja conflictibilidad interestatal. 4) Maximización de la eficiencia en el uso de recursos –fondos, personal y equipo– en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes²⁷.

Para la consecución de estos propósitos, el control político del MD debe ser duradero en dos dimensiones. Por un lado, los gobiernos necesitan una relación estructurada que induzca estabilidad y apoyo entre los funcionarios políticos y militares, para lo cual es necesario contar con personal capacitado, donde las organizaciones civiles controlen el diseño, asesoría y gestión de las políticas de defensa, además de la supervisión sobre las operaciones militares; por otro, este control debe ser institucionalizado, los gobiernos necesitan una relación estructurada entre civiles y militares que induzca estabilidad, donde los civiles ejerzan una supervisión sobre las operaciones militares²⁸.

Siguiendo esta lógica, hay que considerar que no se trata simplemente de una dominación sobre los militares sino de establecer diseños organizativos que establezcan vías de comunicación con las FF.AA., a objeto de generar políticas de defensa integrales, no sectoriales, y evitar la superposición de agendas. Para esto, también es necesario contar con una masa crítica de personal civil capacitado en las instituciones de defensa²⁹. En efecto, Barrachina y Rial³⁰ también ponen el acento en el rol que debiesen desempeñar los civiles en los MD, ya que para garantizar el control sobre la administración militar es preciso contar con civiles permanentemente en el sector, entendiendo el sector defensa como una política pública, por lo cual también se requie-

²⁷ *Ibid.*

²⁸ PACHECO, Guillermo. Las relaciones político-militares en democracia: los ministerios de defensa. *Security and defense studies review*, 10:47-57, primavera-verano, 2010, p. 47.

²⁹ *Ibid.*, pp. 52-53.

³⁰ BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensional de las amenazas. *América Latina Hoy* (42): 131-159, noviembre, 2006.

re a profesionales de distintas áreas para desarrollar una gestión eficiente.

Otro aspecto central de los MD es que estos debiesen tener la capacidad de desarrollar una planificación estratégica dentro de la misma institución, lo cual es crucial para el ordenamiento de las misiones y tareas, además de reforzar la conducción civil³¹. En cuanto a la región, como se advierte en el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en la mayoría de los países se aprecia que existen áreas o departamentos de planificación estratégica, lo cual permitiría pensar que están presentes algunas capacidades institucionales para proyectar tareas en el mediano y largo plazo de la política de la Defensa, sin embargo, en muchas ocasiones se trata de espacios institucionales de baja jerarquía dentro del Ministerio, o funciones que son desarrolladas por los propios militares sin una clara participación de la autoridad civil³².

Para algunos autores, este déficit podría explicarse por la falta de nombramientos de civiles a la cabeza de los ministerios de Defensa en América Latina, sin embargo, también existen ejemplos en la región donde ocurre precisamente lo contrario y se ha podido avanzar en procesos de control civil, reforma y modernización exitosos³³. De acuerdo a esta línea argumentativa, “una mayor proporción de civiles, ocupando puestos claves en el Ministerio de Defensa en España, durante el período de reforma, fue vital para establecer la supremacía civil (...) [Adicionalmente] es importante que el MD asuma los asuntos claves relacionados con las competencias de la defensa y no relegar estos a los comandantes militares. Esto incluye la responsabilidad principal para la organización de las fuerzas de defensa y la preparación de los objetivos de la defensa, planes, estrategias, e incluso doctrinas”³⁴.

³¹ FLACSO. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 2007, p. 27.

³² *Ibid.*, p. 28.

³³ WEEKS, 2003b, *op. cit.* PACHECO, *op. cit.*

³⁴ *Ibid.*, p. 53.

Bajo esta lógica, y para nuestro caso en particular, la propuesta desarrollada por Peter Feaver³⁵ resulta sustancial. Para el autor, lo relevante en las condiciones actuales se encuentra en la delegación de poder otorgada a los militares, la cual requiere de medidas de monitoreo y control. En este sentido, el MD se transforma en la instancia propicia para llevar a cabo dichas medidas.

Tomando como referencia la teoría del agente y el principal proveniente de las corrientes neoinstitucionalistas, Feaver señala que la delegación de poder otorgada al agente (FF.AA.) por parte del principal (autoridad civil), requiere de medidas de monitoreo. Esto considerando que la experticia militar en asuntos estratégicos les confiere importantes ventajas sobre los civiles. Adicionalmente, las FF.AA. manejan información secreta y clasificada, mientras que los civiles no cuentan con dicha información.

Considerando este escenario, es pertinente tener en cuenta qué se delegará en el agente y qué riesgos conlleva esto, en el sentido de que se puede aumentar la autonomía militar y disminuir la capacidad de control que poseen o han alcanzado las autoridades civiles. Para evitar lo anterior, es necesario establecer medidas de monitoreo. Feaver³⁶ enumera las siguientes:

1) Establecimiento de incentivos. La no interferencia de los civiles en los asuntos de índole militar (autonomía organizativa y administración de su propia fuerza) es el incentivo principal para mantener una adecuada RCM.

2) Establecimiento de mecanismos de supervisión y presentación de informes. A objeto de verificar si las FF.AA. están cumpliendo con las directivas políticas dentro del marco normativo establecido, se propone la realización constante de auditorías y entrega de informes de cumplimiento. Además, se considera un segundo nivel de supervisión a través del control de terceros a los cuales afecten los planes que las FF.AA. ejecutan.

3) Establecimiento de frenos y contrapesos. Este mecanismo consiste en que los altos funcionarios del MD deberían estar sometidos a un proceso de ratificación en el Congreso. Además, se debe considerar la participación de personal civil en las comisiones parlamentarias.

³⁵ FEAVER, *op. cit.*

³⁶ *Ibid.*

En definitiva, la estructura del MD es fundamental para medir la capacidad sancionadora de los civiles sobre los militares, determinar cómo (y quiénes) elaboran las políticas del sector, evaluar la funcionalidad de sus divisiones y observar si el conjunto de sus procesos se ajustan a un contexto democrático.

Ahora bien, no obstante que en Chile se ha avanzado de manera considerable en las RCM, alcanzando importantes grados de supremacía civil –cuestión manifestada fehacientemente en la dirección y composición del MD–, aún subsisten problemas, inclusive, con la nueva orgánica ministerial. En este sentido, se hace necesario entender qué elementos, más allá del control civil, han determinado la persistencia de algunas deficiencias institucionales.

CAPÍTULO II

RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CHILE, REFORMAS CONSTITUCIONALES Y MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

La reinstauración de la democracia en Chile, a inicios de los 90, supuso importantes desafíos para el sector defensa. Por un lado, se enfrentaba un escenario complejo y tenso en cuanto a la normalización de las relaciones cívico-militares. Los gobiernos democráticos debieron llevar a cabo políticas que atendieran a mejorar dicha relación.

En segundo lugar, el panorama nacional e internacional había cambiado, y por lo tanto se necesitaba de una serie de medidas que apuntalaran a la modernización y adaptación del sector defensa a dicho contexto.

De las tensiones de los primeros años de la transición se pasó a un nuevo estadio de las relaciones cívico-militares, alcanzando una de sus máximas expresiones en 2005, fecha en que se puso fin a los principales “enclaves autoritarios” que se mantenían vigentes en la Constitución y que incluían una serie de prerrogativas militares. Paralelamente, se fue generando un ambiente propicio para la modernización del sector defensa que incluyó una reforma organizativa del MD, la cual debía establecer un adecuado control civil sobre los militares. Si bien estas reformas institucionales han superado varios déficits, aún perduran numerosos puntos pendientes que no dan cuenta de una total supremacía civil, sino que, por el contrario, otorgan niveles importantes de autonomía militar, además de un bajo control gubernamental y organizativo en aspectos claves para el Estado y su seguridad.

Las reformas a la Constitución en 2005 y la institucionalización de la supremacía civil

Previo a las reformas de 2005 existían importantes garantías constitucionales para la injerencia de las FF.AA. en las políticas

generales del Estado. Una de estas “garantías” consistía en el rol asignado a las FF.AA. y Carabineros como garantes del orden institucional de la República. Esto incluía diversas formas de asegurar dicho orden a través del Consejo de Seguridad Nacional³⁷; de la existencia de senadores vitalicios y designados³⁸ que incluían la presencia en el Congreso de ex uniformados; además de la injerencia militar en las designaciones del Tribunal Constitucional. Adicionalmente, la Constitución impedía la remoción de los comandantes en jefe de las FF.AA. por parte del Presidente de la República.

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

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

³⁷ Compuesto por 4 integrantes de las FF.AA. y Carabineros, y 4 integrantes civiles. Su objetivo era hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional su opinión frente a un hecho que atente gravemente en contra de la institucionalidad o la seguridad nacional. Podía ser convocado por el Presidente de la República o por dos de sus miembros. Para tomar resoluciones se debía contar con la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes. Adicionalmente, le correspondía designar 4 senadores.

³⁸ Los senadores vitalicios correspondían a los ex presidentes de la República que hubieran ostentado el cargo por más de 6 años, lo cual aseguraba un puesto en el Congreso a Augusto Pinochet. Los senadores designados correspondían a 4 ex comandantes en jefe de las FF.AA. y de Carabineros designados por el Consejo de Seguridad Nacional.

aplicar reformas más radicales que limitaran la autonomía de las FF.AA.³⁹.

No obstante, de manera gradual se fueron abriendo oportunidades para ir generando transformaciones en el sector en atención a la supremacía civil. Uno de los cambios principales se produjo en los sectores de derecha, quienes por razones de alteración en la percepción del contexto político, definiciones ideológicas o variación estratégica, modificaron su comportamiento en relación a temas sustantivos como los derechos humanos y la subordinación de los militares al poder político⁴⁰. En la medida en que se incrementaba su posibilidad de llegar al gobierno, el discurso tendió a moderarse y a manifestar un acuerdo con aspectos sustantivos del proceso democrático. De esta manera se fue allanando el terreno para un acuerdo entre gobierno y oposición que concluyó con la aprobación de las reformas constitucionales en 2005, eliminando las principales prerrogativas militares presentes hasta ese momento en la Constitución⁴¹.

Otro de los cambios advertidos se produjo a nivel de relaciones entre la coalición de centro izquierda gobernante y los militares, donde se pasó de un estadio de confrontación (principalmente durante el primer gobierno de la Concertación), luego se avanzó a una etapa de apaciguamiento o acomodo, para posteriormente llegar a un estado de catarsis⁴². En la primera etapa, de confrontación, no se generaron avances institucionales que significaran un mayor control civil, sin embargo, fue posible establecer canales informales de articulación entre civiles y militares, además de propender a una mayor estrechez de lazos con las FF.AA. a partir de la vinculación de la política de defensa con

³⁹ FUENTES, Claudio. La pausada des-pinochetización de las Fuerzas Armadas en Chile. En: AGÜERO, Felipe y FUENTES, Claudio. Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009, pp. 265-300.

⁴⁰ *Ibid.*

FUENTES, 2006, *op. cit.*

⁴¹ AGÜERO, Felipe y FUENTES, Claudio. Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009.

⁴² AGÜERO, Felipe. Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición. En: ALCÁNTARA, Manuel y RUIZ, Leticia. Chile: Política y modernización democrática. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2006, pp. 313-335.

la política exterior de reinserción internacional llevada a cabo por el país. La segunda etapa, apaciguamiento, se configuró durante el segundo gobierno de la Concertación, el cual impulsó una política general de modernización del Estado que también tocó al sector defensa; esto implicó hacer explícita la política de defensa en función de los intereses nacionales y del nuevo contexto mundial emergente, donde a las FF.AA. les correspondería cautelar la integridad territorial y la independencia de la nación^{43 44}, lo cual sería posible gracias al diseño de una nueva estrategia de consenso entre civiles y militares, manifestada, por ejemplo, mediante la elaboración del primer libro blanco de la defensa de Chile⁴⁵. La tercera etapa, catarsis, se produjo luego del regreso de Pinochet de su detención en Londres, en que se profundizó la preocupación por los derechos humanos y se continuó con el proceso de modernización impulsado por el gobierno anterior, estableciendo un eje centrado en la creciente profesionalización de las FF.AA.⁴⁶.

Este largo proceso significó que a la hora de llevar a cabo las reformas a la Constitución en 2005, las FF.AA. aceptaran los resultados de la negociación sin establecer contrapesos⁴⁷. La explicación se encuentra en un proceso político, donde los actores de derecha gradualmente se separaron de sus vínculos con el régimen militar y quitaron su respaldo a las FF.AA. como partícipes de la política nacional, lo cual contribuyó a establecer un consenso con la coalición gobernante para establecer las mencionadas reformas. Las elites políticas lograron un acuerdo, plasmando formalmente el rol que les cabía a los militares en un contexto democrático.

⁴³ PÉREZ Yoma, Edmundo. Clase Magistral en ANEPE. Fuerzas Armadas y Sociedad, 9(2), abril-junio, 1994.

⁴⁴ Durante esta etapa los cambios en el sector defensa se enfocaron principalmente al nuevo contexto mundial, caracterizado por la disminución de las amenazas interestatales y por una creciente construcción de confianza en el ámbito regional. Producto de esto, Chile estableció una serie de Medidas de Confianza, principalmente con Argentina, y generó nuevas reglamentaciones para la participación de las FF.AA. en operaciones de paz.

⁴⁵ GARCÍA, Gonzalo y MONTES, Esteban. Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010. UNICSCI Discussion Papers N° 21, 2009.

⁴⁶ AGÜERO, 2006, *op. cit.*

⁴⁷ ROBLEDO, Marcos. Democratic Consolidation in Chilean Civil-Military Relations, 1990-2005. En: BRUNEAU, Thomas y TRINKUNAS, Harold. Global Politics of Defense Reform. New York, PalgraveMacMillan, 2008, pp. 95-116.

En cuanto a las FF.AA. estas aceptaron las reformas sin mayor oposición, concentrándose en sus funciones clásicas de resguardo de la defensa nacional, además de adecuarse a un nuevo escenario internacional mediante una activa participación en operaciones de paz y como protagonistas de las Medidas de Confianza establecidas con diversos países. Además, los procesos de modernización llevados a cabo, como la elaboración de nuevas definiciones a través de los libros de la defensa, la profesionalización de la carrera militar, la renovación de armamento, entre otros, contribuyeron a un paulatino alejamiento de las FF.AA. de cuestiones políticas y un acercamiento a las funciones militares propiamente tales.

Pese a estos avances, el caso chileno sigue presentando algunas problemáticas en la RCM. Se estableció una subordinación a nivel político formal, sin mediar una transformación institucional general, que considere elementos centrales para una democracia moderna como rendición de cuentas, transparencia y control.

El nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional

La promulgación de la Ley 20.424, a inicios de 2010, sobre el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, vendría a institucionalizar el proceso de modernización del sector defensa, llevado a cabo desde mediados de los 90, superando varios déficits administrativos que aun prevalecían. Más aún, la reforma al Ministerio de Defensa representa un hecho de trascendencia, si consideramos que la organización básica de la cartera databa de la primera mitad del siglo XX.

El nuevo marco institucional

El nuevo Estatuto “consiste en dotar al Estado de una legislación moderna y efectiva para la organización y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional y del sector defensa en general”⁴⁸. Para esto, se concentra en cuatro ejes: 1) Reforzar la conducción política-civil del sector, 2) Reorganizar y racionalizar

⁴⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.424 Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 2010, p. 28.

diversos procesos administrativos; 3) Creación del Estado Mayor Conjunto y; 4) Planta civil y fiscalización del sector.

En cuanto al primer eje, la nueva ley ha reforzado la conducción política-civil del sector en términos generales. Se ha fortalecido la figura del Presidente en cuanto a sus atribuciones como la máxima autoridad del país responsable de la seguridad externa. Al mismo tiempo, el Ministerio de Defensa aumenta su capacidad de planificación y control en lo que respecta a la elaboración de la política de defensa, necesidades presupuestarias, administración y fiscalización de las actividades primarias y secundarias de la defensa nacional y la política militar. El Estatuto eliminó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) y el Consejo superior de la Seguridad Nacional (CONSUSENA), que tenían un rol importante en la elaboración de la política general de defensa, mientras que la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ) pasó a tener un carácter consultivo.

Por otra parte, el segundo eje: reorganización y racionalización administrativa, se concentra principalmente en la reducción de las Subsecretarías a dos (Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría para las FF.AA.), en lugar de las tres que existían anteriormente. La nueva Subsecretaría de Defensa concentra su ámbito de acción en las áreas de planificación política y estratégica, evaluación de proyectos, relaciones internacionales y de desarrollo tecnológico e industria. Mientras que la Subsecretaría para las FF.AA. vela por los procesos administrativos, jurídicos, de presupuesto, auditoría y finanzas, concernientes al sector.

El tercer eje se refiere a la creación del Estado Mayor Conjunto (EMCO) en lugar del otrora Estado Mayor de la Defensa, poniendo énfasis en la conducción conjunta de las FF.AA. El EMCO posee una serie de atribuciones de asesoría y planificación en cuanto a disposición de la fuerza, doctrina, adquisición e inversión, y en general en todo lo relativo a la conducción de la actividad militar.

El cuarto eje, planta civil y fiscalización, deja sentadas las bases para una nueva reglamentación sobre la planta civil que compone el Ministerio de Defensa, estableciendo, en líneas generales, la normativa que corresponde a las demás reparticiones públicas del Estado. En lo que respecta a fiscalización, el MD será responsable de supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector

defensa, incluyendo que las metodologías de evaluación de los estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos, se fijarán mediante decreto supremo del MD y por el Ministro de Hacienda⁴⁹. Las empresas estratégicas serán evaluadas por el MD, mientras que los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional serán secretos o reservados en todo lo relativo a: Planes de empleo de las Fuerzas Armadas; Estándares en los que operan las FF.AA.; Especificaciones técnicas y cantidades de equipamiento bélico y material de guerra; Estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos, referidos al desarrollo de capacidades estratégicas. Además, los gastos institucionales y conjuntos de las FF.AA. para los efectos de la Ley N° 19.974 –sobre el sistema de inteligencia del Estado– serán secretos, a pesar de que el registro de proveedores será de carácter público⁵⁰. En cuanto al rol del Congreso en el ámbito de la fiscalización, conocerá en sesiones secretas los informes del MD sobre la planificación de desarrollo de la fuerza, planificación financiera y avances de su ejecución; además de los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas y todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado⁵¹.

El sistema de planificación de la Defensa y el nuevo Estatuto

De acuerdo al Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010: “la planificación es un proceso metódico y continuo que preten-

⁴⁹ LEY N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. *Diario Oficial* de la República de Chile. Santiago, 4 de febrero de 2010.

⁵⁰ “Los registros de proveedores de los organismos e instituciones del sector serán públicos. Dichos registros deberán hallarse permanentemente actualizados, indicando aquellos hechos esenciales que atañen a la naturaleza y estructura de las personas jurídicas ahí señaladas, e identificando a las personas naturales que ejerzan las funciones de su representación en Chile. No podrá admitirse a tramitación ninguna gestión con proveedores que no cumplan con dichas exigencias. Un reglamento especial, aprobado por decreto supremo emitido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado, además, por el Ministro de Hacienda, fijará las normas reglamentarias de detalle para la plena aplicación de este inciso, considerando un régimen de inhabilidades, implicancias y recusaciones para la plena aplicación de las mismas”. LEY N° 20.424, *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*

de obtener la mejor solución a un problema determinado. En el ámbito de la defensa, este proceso permite adoptar resoluciones referidas a la seguridad y defensa del país, incluyendo tanto el desarrollo como el empleo de la fuerza. Este proceso se plasma en documentos que reciben la denominación de ‘planes’, los cuales se conciben como previsiones para ordenar, coordinar y orientar a diferentes actores u organismos a fin de lograr un cierto propósito u objetivo”⁵².

La planificación de la defensa nacional se organiza en tres ámbitos que constituyen el proceso de planificación:

Ámbito político, donde “se analiza la situación de seguridad exterior del país, considerando todos los factores que inciden en ella, bajo la dirección del Ministerio de Defensa y con la colaboración de distintos sectores de la administración del Estado. Teniendo en cuenta este análisis, se proponen soluciones para enfrentar los posibles riesgos y amenazas que se hubiere establecido. A partir de la resolución presidencial para enfrentarlos se desencadena la planificación de defensa propiamente tal destinada a preparar el país y sus medios de defensa para tales eventualidades”⁵³.

Ámbito militar conjunto, donde se elaboran los planes estratégicos y los planes de desarrollo y preparación de la fuerza⁵⁴.

El tercer ámbito corresponde específicamente al empleo de la fuerza y se refiere a la planificación operacional⁵⁵.

Considerando estas definiciones, el nuevo Estatuto toca elementos centrales relativos a los distintos niveles del sistema de planificación de la defensa. Por una parte, la Ley 20.424 viene a superar varias deficiencias de la antigua institucionalidad, estableciendo nuevas funciones y definiciones orgánicas. Mientras que, por otra, plantea nuevos desafíos y aspectos que debiesen ser mejorados, a fin de establecer una adecuada gobernabilidad del sector, que considere la dimensión civil-militar, el uso eficiente de los recursos, niveles de transparencia y en general la

⁵² MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, Santiago de Chile, 2010. p. 126.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

adecuación de la defensa a los desafíos del contexto democrático actual.

En el *ámbito político*, la anterior institucionalidad poseía una “relativa inorganicidad” en su estructura, lo cual se explicaba porque esta se fue configurando por partes, mediante leyes dictadas en distintos tiempos, respondiendo a necesidades contingentes, más que a un criterio de racionalidad para el sector, en términos prácticos, esto implicaba la inexistencia de una estructura orgánica en el MD, donde además el conductor político-estratégico presentaba una dualidad de funciones –conducción y planificación primaria–⁵⁶.

Sin embargo, con la nueva Ley 20.424 se supera esta “inorganicidad”, otorgándole a la Subsecretaría de Defensa la responsabilidad de la planificación primaria. Además, la Subsecretaría se nutre de la experiencia del Departamento de Planificación Primaria del antiguo EMDN y de otras áreas del antiguo ministerio⁵⁷. En este sentido, el nuevo Estatuto pone énfasis en que el nivel político debe conducir todas las actividades del Estado, y que además debe existir una coordinación con la política exterior⁵⁸. En efecto, la creación de la nueva División de Planes y Política de la Subsecretaría de Defensa:

“...obedeció al objetivo perseguido por las autoridades de fortalecer las capacidades de conducción de la defensa por parte del Gobierno, facilitando la vinculación, para los propósitos de la defensa, entre los organismos y componentes de los diversos niveles en que ésta se organiza, y entre los diversos sectores de la administración del Estado. Estas dos ideas –la vinculación entre organismos de distintos niveles de la conducción y la vinculación entre distintos sectores de la administración del Estado–, son fundamentales para una exitosa conducción de la defensa, tanto desde el punto de vista del logro de un desarrollo de los medios de las Fuerzas Armadas acorde con las reales necesida-

⁵⁶ LE DANTEC, Francisco. *Visión y pensamiento estratégico nacional: una proposición de lineamientos básicos de planificación*, Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2009.

⁵⁷ GÓMEZ, Ernesto. La subsecretaría de defensa, pieza fundamental en la nueva visión de la defensa nacional. *Revista de Marina*, 128 (921): 113-121, marzo – abril, 2011, p. 116.

⁵⁸ LE DANTEC, *op. cit.*

des estratégicas del país y con los recursos y tecnologías disponibles, como desde la perspectiva del empleo de la fuerza militar del Estado para lograr los distintos objetivos que las autoridades definan, mediante la disuasión y la cooperación, y en caso de conflicto armado, mediante el combate (...) La Subsecretaría de Defensa, situada donde se encuentra la política con la estrategia, fue concebida para satisfacer la necesidad de fortalecimiento de la capacidad de conducción por parte del Gobierno, y para ello se la dotó con la División de Planes y Políticas, cuya principal razón de ser es la de permitirle llevar a cabo esa tarea en todo lo relativo a la formulación de políticas públicas y planes para el conjunto del sector, orientando eficazmente los procesos de desarrollo y de empleo de la Fuerza, y asegurando que sean coherentes entre sí y con el resto de las políticas públicas que impulsa el Estado”⁵⁹.

A su vez, con la nueva ley, la JCCJ adopta una función consultora dispuesta para el Ministerio de Defensa, en materias relacionadas a las Fuerzas Armadas, el desarrollo y empleo de los medios militares. Vale decir, se le restan atribuciones significativas respecto al ordenamiento que imperaba previo a la Ley 20.424. Ahora, es el Ministro el que solicita la opinión o asesoría de la JCCJ en materias diversas que van justamente desde la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional y doctrina y reglamentación conjunta, hasta materias de carácter conjunto y común sobre los cuales el Ministerio de Defensa requiera de su opinión.

En cuanto al *ámbito militar conjunto*, la Ley “viene a cubrir un vacío en la orientación política de la conducción y desarrollo de la fuerza, cuyas funciones básicas habían sido desarrolladas con anterioridad por el nivel estratégico o simplemente no eran ejecutadas”⁶⁰. Antes del nuevo Estatuto, la defensa presentaba niveles difusos de conducción y planificación, llegándose en

⁵⁹ Subsecretaría de Defensa, División de Planes y Políticas.[Fecha de consulta: 20 diciembre de 2012]. Disponible en: http://www.ssdefensa.cl/division_planes_y_politica.html

⁶⁰ GÓMEZ, *op. cit.* p. 113.

algunos casos a considerar la ejecución de tareas propias de un nivel en otro⁶¹.

En el pasado, al no existir una ley orgánica y considerando que el MD poseía una organización formal orientada fundamentalmente a la administración y control burocrático cotidiano de las FF.AA. y no a la conducción de la defensa, los militares se convierten en actores relevantes y asumen, de facto y conceptualmente, una capacidad autonómica en su relación con la autoridad civil que va más allá de las prerrogativas sectoriales⁶². No obstante, con el fortalecimiento de la figura de la máxima autoridad ministerial en la gestión de los procesos de gobierno y administración del sector, se amplía el papel del ministro, se fortalece la institucionalidad conjunta –tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica como de las operaciones–, propendiendo a una adecuada integración del mundo civil y militar en las tareas de la defensa⁶³.

Un cambio significativo de la nueva orgánica en este sentido dice relación con la creación del EMCO, “organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas”⁶⁴. Al EMCO le corresponden las siguientes funciones:

- a) Servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecte a la seguridad exterior de la República.
- b) Elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria.
- c) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean de su competencia. Le corresponderá especialmente, y en coordinación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, proponer el texto de los informes al Congreso Nacional relativos a la planificación

⁶¹ *Ibid.*, p. 116.

⁶² POBLETE, *op. cit.* p. 43.

⁶³ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁴ LEY N° 20.424, *op. cit.*

de desarrollo de la fuerza y sobre el estado de avance de su ejecución.

- d) Asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa.
- e) Proponer al Ministro la doctrina y reglamentación conjunta y asegurar que la documentación institucional respectiva corresponda con aquellas.
- f) Planificar, preparar, disponer y apoyar el entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas.
- g) Servir de órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participen en misiones de paz.
- h) Participar en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas.
- i) Elaborar y proponer al Ministro los proyectos de adquisición e inversión conjuntos.
- j) Proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria. Para todos los efectos de la Ley N° 19.974, se entenderá que la Dirección de Inteligencia de la Defensa, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional, mantendrá dicha condición y denominación en la estructura para el Estado Mayor Conjunto fijada en esta ley⁶⁵.

Como se observa, la creación del EMCO en reemplazo del antiguo Estado Mayor de la Defensa Nacional, posee una amplia injerencia en la elaboración de la planificación secundaria de la Defensa, así como también en la elaboración de programas atinentes al desarrollo de la fuerza, operaciones de paz, adquisición e inversión, y participación mediante provisión de inteligencia para la planificación primaria.

Respecto del *empleo de la fuerza*, ante amenazas externas o crisis internacional, se sitúa la figura del Presidente de la República como el encargado de las resoluciones y activación de las operaciones militares, para lo cual cuenta con la asesoría del

⁶⁵ *Ibid.*

Ministro de Defensa, el EMCO y la JCCJ, situando a la autoridad civil a la cabeza de las decisiones.

Como plantea Poblete⁶⁶, la nueva estructura ministerial se para los niveles de las funciones que realizaban cada uno de los organismos involucrados, estableciendo las responsabilidades del nivel político, político-estratégico y estratégico; además de establecer una estructura que satisfice de mejor forma el proceso de planificación de la defensa.

No obstante se pueden evidenciar variados avances, sobre todo en cuanto a conducción política del MD, definición de nuevos roles y creación de nuevas instancias, que solucionaron variados aspectos que no se encontraban reglamentados; todavía subsisten numerosos ámbitos en el Ministerio de Defensa que la Ley no contempla, o bien que es preciso perfeccionar a fin de garantizar una adecuada gobernabilidad del sector.

Insuficiencias en el sistema de planificación

Para Marcos Robledo y Ángel Flisfisch, la reforma ha sido incompleta, por lo que la institucionalidad continúa siendo precaria. Esta afirmación obedecería a dos razones. Primero, existen ámbitos de la gobernabilidad democrática de la defensa que aún deben ser perfeccionados institucionalmente (como la asignación de recursos); segundo, existen otros ámbitos en los cuales el liderazgo civil es mínimo, como el de la supervisión sobre la planificación estratégica⁶⁷.

En este marco, los autores son enfáticos en señalar que un aspecto central es que las autoridades políticas estén o sean informadas sobre el diseño estratégico generado por las fuerzas armadas, y que la planificación estratégica, incluyendo las reglas de enfrentamiento, sea consistente con los objetivos definidos por las políticas públicas, tarea que, en lo más relevante, normalmente corresponde a los ministerios de Defensa, pero también a las instituciones en las cuales se produce la interacción entre la

⁶⁶ POBLETE, *op. cit.*

⁶⁷ FLISFISCH, Ángel y ROBLED, Marcos. Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010. Santiago de Chile, Ediciones PNUD, 2012, p. 12.

política y la estrategia –especialmente las instituciones responsables de las relaciones exteriores–, cuyas modalidades varían de acuerdo a la evolución democrática⁶⁸.

Además, y pese al avance experimentado en las RCM, signados por la publicación de los libros de la defensa nacional 1997, 2002, 2010, y la mayor injerencia civil en la supervisión de la planificación estratégica⁶⁹, aún prevalecen déficits en el sistema de planificación de la Defensa.

Esto se explicaría por un cambio en la lógica de la planificación estratégica, que ha pasado desde un procedimiento *bottom-up*, hacia una lógica *top-down*. Este proceso se iniciaría en 2002 con la aprobación de una Directiva presidencial para la compra de aviones F-16, y por sucesivas directrices emanadas desde el Ejecutivo, las cuales han significado “por primera vez en la historia contemporánea de Chile, una planificación estratégica centralizada, que comenzó a orientar el proceso de desarrollo y los procesos de planificación de las Fuerzas Armadas chilenas^{70 71}.

Por otro lado, de acuerdo a Robledo y Flisfisch, la promulgación de la Ley 20.424 ha reformulado el sistema de planificación política y estratégica, estableciendo una clara distinción entre ambas y una nítida primacía de la primera sobre la segunda, que en definitiva ha generado un proceso de consolidación del control civil, sentándose las bases institucionales para avanzar en todas las áreas de la relación civil militar y de la defensa⁷².

A pesar de lo anterior, los autores sostienen que en el ámbito de la planificación, la principal deficiencia del periodo observado es el bajo nivel de involucramiento de las autoridades políticas y expertos civiles en el ciclo de planificación estratégica, donde más allá de intervenciones puntuales, el Ministerio de Defensa

⁶⁸ *Ibid.*, p. 26.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 89.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 90-91.

⁷¹ “El punto de partida [de este proceso] fue la dictación –a solicitud del Gobierno– del dictamen 42.531 de la Contraloría General de la República (CGR). En lo esencial, el dictamen flexibilizó la aplicación de la Ley 13.196 Reservada del Cobre, poniendo término de hecho a la asignación por tercios de los recursos, y entregó la gestión de los excedentes al Ministerio de Defensa, lo que tendría consecuencias importantes para iniciar un proceso de transición de la planificación *bottom-up* hacia una dinámica *top-down*”. *Ibid.*, p. 95.

⁷² *Ibid.*, p. 109.

no logró crear espacios sistemáticos de discusión y supervisión política sobre la estrategia militar, la cual continuó siendo un ámbito reservado casi exclusivamente a estos últimos: “Las decisiones estratégicas fueron adoptadas por las autoridades políticas, pero éstas tuvieron poco espacio para influir en ella desde una perspectiva política, mientras que los asesores civiles fueron simplemente marginados en este ámbito durante este periodo”⁷³.

Para el ex Comandante en Jefe del Ejército Óscar Izurieta, en ámbitos donde el liderazgo civil es mínimo, como el de la planificación estratégica, la causa principal de que la reforma estuviera incompleta no se debe a reticencias o resistencias militares, sino a insuficiencias de la estructura institucional del Ministerio de Defensa⁷⁴.

Indistintamente de las diferencias o diversas interpretaciones que puedan existir respecto de por qué la Ley no contempla una mayor participación civil en el ámbito de la planificación del sector⁷⁵, estos autores constatan que el nuevo Estatuto presenta insuficiencias.

Como se ha sostenido, en atención a los cambios que ha experimentado el sector defensa en los últimos años, el proceso de planificación ha pasado paulatinamente desde una lógica *bottom-up*, hacia una de tipo *top-down*. Esto vendría a ratificarse con la promulgación del nuevo Estatuto del MD, que adicionalmente pone el acento en la conducción conjunta, impactando directamente en el proceso de planificación. No obstante el avance normativo y la institucionalización del nuevo proceso de planificación que supone la Ley 20.424, aún existen problemas de coordinación, vacíos legales, superposición de funciones, y elementos no incorporados –relativos a nuevos desafíos del contexto internacional y déficits internos de las RCM– que podrían impactar negativamente en la gobernabilidad del sector.

⁷³ *Ibid.*, pp. 120-121.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 139-140.

⁷⁵ A fin de determinar si los factores que han impedido una mayor injerencia civil en la planificación de la defensa obedecen a resistencias militares o déficits institucionales, en el capítulo siguiente se describe el entramado institucional del proceso de planificación, así como también el proceso de discusión de la Ley 20.424, que explicarían el porqué aún subsisten déficits en el sector.

Los déficits de la nueva orgánica ministerial

Al analizar la Ley 20.424 y las normativas que la complementan, se advierten varios problemas que, a la luz de la teoría de las RCM en el contexto actual, no satisfacen en su totalidad el tipo de políticas de defensa que deberían regir bajo un marco democrático. Los déficits aún existentes podrían generar problemas en la transparencia, en la modernización efectiva del sector y conflictos en la relación civil-militar que podrían afectar directamente la gobernabilidad de la defensa en Chile.

Las deficiencias advertidas corresponden a: Falta de estructura y coordinación interagencial; falta de estructura y coordinación en el sistema nacional de inteligencia; inexistencia de definiciones sobre el planeamiento de la defensa ante escenarios de conflicto interno; falta de políticas y normativas relativas al balance entre personal civil y militar del MD; deficiencias en el sistema de asignación y utilización eficiente de recursos; falta de supervisión sobre la planificación estratégica; falta de transparencia debido al carácter de secreto o reservado de temas relativos a planificación; falta de mecanismos e instancias que regulen la participación de otras agencias del Estado y de la sociedad civil.

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

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

También, en la antigua orgánica, el Estado Mayor de la Defensa Nacional ocupaba un papel importante en temas de planificación primaria y la planificación estratégica que se derivaba de ella, sin embargo, esa función podía ser desplazada si el Presidente de la República convocaba al CONSUSENA, el cual, además de su función asesora, poseía la responsabilidad de analizar y proponer las medidas que apunten a coordinar la labor de los diversos ministerios para el mantenimiento de la integridad

territorial del país⁷⁶. Adicionalmente, al Estado Mayor de la Defensa Nacional le correspondía coordinarse con el Ministerio del Interior en aquellas actividades que involucrasen a las fuerzas policiales para casos de catástrofes y asuntos que vulneren la seguridad interior del país

Hoy en cambio, es la Subsecretaría de Defensa a quien le corresponde: a) sugerir la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica; b) efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior; c) sugerir la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquella; d) convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a cargo de la Subsecretaría, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos; y e) proponer el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría⁷⁷.

No obstante esta nueva orgánica, con la eliminación del CONSUSENA se genera un vacío en la coordinación interagencial, ya que no se contempla una instancia institucionalizada que integre a otras reparticiones públicas, como sí lo hacía el desaparecido organismo⁷⁸. Es decir, la coordinación de las distintas acciones que se deriven de la política de defensa queda a discrecionalidad de la Subsecretaría de Defensa, sin existir una

⁷⁶ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, 2002, *op. cit.*, p. 130.

⁷⁷ Subsecretaría de Defensa, División de planes y políticas.[Fecha de consulta: 4 enero 2013] Disponible en: http://www.ssdefensa.cl/division_planes_y_politica.html

⁷⁸ Además del Presidente de la República, el CONSUSENA estaba integrado por las siguientes autoridades: Ministro del Interior, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Economía, Ministro de Hacienda, Comandante en Jefe del Ejército, Comandante en Jefe de la Armada, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Director de Fronteras y Límites del Estado, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, Santiago de Chile, 2002.

instancia que vele por la coherencia que pueda tener con los demás objetivos del Estado.

En lo que respecta al EMCO, este figura con un gran control sobre los procesos de planificación secundaria, superando la superposición de funciones que podía producirse entre el Estado Mayor de la Defensa y el CONSUSENA, lo cual representa un avance. Sin embargo, una Orden Ministerial (OM)⁷⁹ posterior a la Ley 20.424, faculta al Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO) en funciones de asesoría y trabajo para enfrentar situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional. A la vez, la misma OM establece una nueva figura orgánica, la Dirección de Operaciones y Planes Estratégicos (DOPE), la cual: “Elaborará la planificación y ejecutará las acciones y tareas definidas por el JEMCO, respecto del empleo de las fuerzas en caso de crisis internacional, conflicto armado, otras operaciones específicas y situaciones de emergencias, catástrofes y/o desastres naturales, sean de carácter nacional o internacional”⁸⁰.

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

Este aspecto es destacado por el Mayor Jaime Poblete, para quien “el proceso interagencial debe reunir las capacidades de organizaciones dispares en pos de objetivos de seguridad nacional; el éxito solo se puede lograr a través de la coordinación y cooperación interagencial estrecha, por lo que debería existir una organización de representantes permanentes de estas agencias, tanto en la Subsecretaría de Defensa como en el Estado Mayor Conjunto”⁸¹.

Falta de estructura y coordinación en el sistema nacional de inteligencia. En el artículo 25 de la Ley 20.424, se estableció que el EMCO será el encargado de “proveer de inteligencia a la Subse-

⁷⁹ ORDEN MINISTERIAL N° 130, Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Estado Mayor Conjunto, 29 de diciembre de 2011.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ POBLETE, *op. cit.*, p. 61.

cretaría de Defensa para los efectos de la planificación primaria". Por su parte, la Orden Ministerial 130 viene a complementar lo vagamente expuesto en la Ley 20.424, estableciendo en su artículo 13 que "la Dirección de Inteligencia de Defensa (DID), será la encargada de proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria y de inteligencia estratégica a los organismos de la defensa nacional. Además, será la encargada de dirigir y administrar el sistema de inteligencia militar conjunto. Sus actividades de inteligencia deberán ajustarse a las disposiciones de la Ley 19.974. Los objetivos de inteligencia militar serán fijados por el Ministro de Defensa Nacional, a proposición del JEMCO, y su obtención será implementada a través de la DID"⁸².

Si bien la DID participa de la Comunidad de Inteligencia, en conjunto con la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), y las demás direcciones de inteligencia de las FF.AA. y de Orden; la convocatoria de esta instancia depende del Director de la ANI:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 18.575, existirá una instancia de coordinación técnica entre los organismos integrantes del Sistema, destinada a optimizar, regular, revisar y evaluar el flujo e intercambio de información e inteligencia y de facilitar la cooperación mutua.

Dicha instancia operará a través de un Comité de Inteligencia, que estará integrado por los jefes de los organismos que componen el Sistema.

Las reuniones de dicho Comité se realizarán periódicamente y serán presididas por el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, quien deberá convocarlo de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 12"⁸³ (...) Al Director de la ANI le corresponderá: "...b) Convocar al Comité de Inteligencia establecido en el artículo 6°, presidir sus reuniones y solicitar la asistencia de los funcionarios de la Administración del Estado, según lo considere pertinente. En el caso de los funcionarios subalternos,

⁸² ORDEN MINISTERIAL N° 130, *op. cit.*

⁸³ LEY N° 19.974. Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Santiago, 27 de septiembre de 2004.

la petición deberá efectuarse a través de la respectiva jefatura superior”⁸⁴.

Si bien la institucionalidad se aproxima a una instancia de coordinación, el que su convocatoria esté sujeta a la disposición del Director de la ANI, implica que no necesariamente su trabajo se guíe por parámetros objetivos previamente establecidos, por lo que no obedece a una estructura de coordinación plenamente institucionalizada bajo parámetros o estándares técnicos, por ejemplo, relativos al análisis de determinadas amenazas. Como también, se puede dar el caso de que su funcionamiento esté condicionado por la coyuntura.

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

En este punto se observa cómo la nueva orgánica del Ministerio de Defensa Nacional debe convivir con disposiciones que lograron trascender los cambios estructurales que protagonizó el ministerio: Decreto Supremo N° 272 (del año 1985, el cual no ha sido derogado en plenitud) y la Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (del año 1990). El Decreto 272 muestra uno de los cambios más significativos respecto a la antigua y nueva orgánica del Ministerio de Defensa Nacional. El cambio se refiere a la delegación de tareas en períodos de guerra. Al respecto, el Decreto 272 indica que “durante la Guerra, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, podrá asumir la conducción estratégica de ellas, o disponer que ella sea ejercida por la Junta de Comandantes en Jefe, o de otra autoridad, en carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”⁸⁵.

Considerando lo dicho en este punto, el Decreto 272 tiene un tope con la nueva Ley 20.424, dado que esta le entrega al JEMCO

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ DECRETO SUPREMO N° 272. Establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa Nacional, 26 de marzo, 1985.

la responsabilidad de la conducción estratégica de las fuerzas del país. Tal y como indica la Ley 20.424, “en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en los términos y en la forma establecidos por la Constitución y las leyes. En ambas circunstancias, el Presidente de la República ordenará el empleo de las fuerzas militares, entregando bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados”⁸⁶.

También resulta problemático que el Estatuto Orgánico no entregue ninguna referencia sobre conflictos internos y estados de excepción pero que, a su vez, la nueva Subsecretaría de Defensa declare públicamente su siguiente Misión: “Producir para el Ministerio de Defensa Nacional la política de defensa, la política militar, las relaciones internacionales de defensa, la evaluación de los proyectos de inversión en capacidades militares y el desarrollo tecnológico e industrial. Lo anterior, para asegurar a Chile un sistema de defensa acorde a la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”⁸⁷. Esto es particularmente complejo ya que la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa aún permanece como proyecto sujeto a discusión en el Senado, pero figura en la misión de una de las organizaciones del Ministerio. Dicha estrategia, pese a no estar en vigencia, considera en varios de sus acápites la noción de seguridad ampliada, para la cual no existen definiciones institucionales en la orgánica actual⁸⁸.

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

Uno de los objetivos centrales de la nueva Ley corresponde a la primacía civil en la definición de las políticas de defensa. En este sentido a la Subsecretaría de la Defensa corresponde la ela-

⁸⁶ LEY N° 20.424, *op. cit.*

⁸⁷ Subsecretaría de Defensa. [Fecha de consulta: 4 enero 2013]. Disponible en: <http://www.ssdefensa.cl/mision.html>

⁸⁸ Para un detalle, ver: CONSULTA de S. E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024. Santiago, 28 de junio, 2012.

boración de la planificación primaria, entre otras funciones que atañen a objetivos estratégicos para el sector. Si bien este objetivo se cumpliría con las disposiciones de transparencia y publicidad, por ejemplo, en la contratación del personal de la Subsecretaría; no se contemplan previsiones para el adecuado balance entre personal militar y civil que compone el organismo, por lo cual el organismo en determinado momento podría estar integrado por una mayor cantidad de militares (por ejemplo en retiro y calificados) que tienen amplia experiencia en temas de defensa, que de civiles, lo cual iría en contra de uno de los objetivos centrales de la Ley.

Perfeccionamiento del sistema de asignación y utilización eficiente de recursos. Cuando la Ley 20.424 derogó el CONSUDENA (Consejo Superior de la Defensa Nacional), la gestión de recursos pasó a manos de la Subsecretaría de Defensa Nacional, sin embargo, los problemas de asignación y transparencia perduran, principalmente debido a la todavía existente Ley N° 13.196 Reservada del Cobre.

La cuestión sobre la asignación y utilización de recursos es un punto que se encuentra en deuda en el marco de la gobernabilidad del sector defensa bajo un marco democrático⁸⁹. Flisfisch y Robledo⁹⁰ sostienen que en el caso chileno, la defensa se encuentra en un proceso de mejoramiento de su gestión que, sin embargo, no ha estado sujeta a evaluaciones de su desempeño. En este aspecto, no existen instancias ni prácticas institucionalizadas en la nueva orgánica ministerial que consideren la asignación y evaluación de los recursos del sector. Las FF.AA. son quienes definen las compras de armamentos para sus distintos estamentos, sin que esto sea monitoreado por las autoridades civiles en atención a las definiciones político-estratégicas del país.

Supervisión sobre la planificación estratégica. La participación civil en procesos de supervisión sobre la planificación estratégica es limitada, lo cual da cuenta del carácter incompleto de la refor-

⁸⁹ Este tema es ampliamente abordado por Flisfisch y Robledo, en una de las investigaciones más recientes sobre la gobernabilidad democrática del sector defensa. Los autores consideran un ejercicio importante llegar a una correcta diferenciación entre eficacia y eficiencia para una idónea gestión de la defensa. FLISFISCH y ROBLEDO, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

ma que afectó al Ministerio de Defensa. La autoridad fiscalizadora del Poder Legislativo o la Contraloría General de la República no son suficientes por sí solas, en cuanto los niveles de inclusión de la sociedad civil en el procesos de supervisión no siempre se satisface. Por lo demás, la supervisión que subyace del Poder Legislativo también es limitada. Ejemplo de lo dicho es el carácter reservado que guardan las adquisiciones militares en el marco de la Ley Reservada del Cobre 13.196.

El gran déficit, no obstante, es el que se encuentra a nivel de planificación estratégica, pues el involucramiento de autoridades políticas y civiles fue bajo en todo su ciclo. Como indican Robledo y Flisfisch: “el Ministerio de Defensa no logró crear espacios sistemáticos de discusión y supervisión política sobre la estrategia militar. La estrategia continuó siendo un ámbito reservado casi exclusivamente a los militares. Las decisiones estratégicas fueron adoptadas por las autoridades políticas, pero estas tuvieron poco espacio para influir en ella desde una perspectiva política, mientras que los asesores civiles fueron simplemente marginados en este ámbito durante este periodo”⁹¹.

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

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

Delegar discrecionalmente esta importante atribución termina por generar la posibilidad de apartar de ciertas discusiones a sectores extragubernamentales, oposición política, etcétera. Lo anterior no es un punto menor, pues tanto las políticas de defensa como de relaciones exteriores son políticas que, por definición, trascienden los gobiernos de turno. Por tanto, cualquier producción que se haga en el presente, debe manifestar también las in-

⁹¹ *Ibid.*, p. 121.

quietudes y propuestas de sectores que, potencialmente, podrían formar parte de una futura conducción política.

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

Carácter de secreto o reservado de temas relativos a planificación. A nivel de planificación estratégica, Robledo y Flisfisch indican que una de las grandes deficiencias del proceso es el “bajo nivel de involucramiento de las autoridades políticas y expertos civiles en el ciclo de planificación estratégica”⁹².

Lo descrito es un ejemplo del carácter reservado que sigue persistiendo en el sector defensa, donde incluso la Ley 20.285 –de Acceso a la Información Pública– tiene limitaciones en su acción en caso de que, como indica su artículo 21, “cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”⁹³.

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

⁹² *Ibid.*

⁹³ LEY N° 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial* de la República de Chile. Santiago, 20 de agosto de 2008.

CAPÍTULO III

EXPLICANDO LOS DÉFICITS

En esta sección se analizan los factores que explican por qué tras superadas las tensiones en las RCM de los primeros años de la transición democrática, la posterior consolidación de la supremacía civil con las reformas a la Constitución de 2005, y un gradual proceso de modernización que culminaría con la promulgación de una nueva orgánica ministerial, todavía existan déficits en la estructura del MD que podrían generar problemas para la gobernabilidad del sector.

En primer lugar, se aborda la discusión parlamentaria que precedió a la promulgación de la Ley 20.424, a objeto de explicar cómo el rol jugado por los diversos actores generó la aprobación de un marco general del Estatuto, sin considerar elementos centrales para las RCM y el funcionamiento adecuado de un MD bajo un contexto democrático, que finalmente devendría en los numerosos déficits advertidos en el capítulo anterior.

En segundo lugar, se contrastan las perspectivas teóricas de las RCM con el proceso político acaecido en Chile, con el fin de explicar tanto los déficits organizacionales como los desafíos y elementos necesarios para el perfeccionamiento de la institucionalidad del sector.

El debate en torno al nuevo Estatuto

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

reformas constitucionales de 2005 lo habían hecho en el más alto nivel de la política general del país.

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

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

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

De igual manera, algunos diputados intentaron debatir más en profundidad materias relativas a empresas estratégicas, bienes inmuebles de las FF.AA., duración de la carrera militar, o disminución de sus garantías previsionales. Sin embargo, estas fueron posiciones muy menores y acotadas dentro de un debate que priorizó los aspectos más bien formales y se abocó a tratar los lineamientos más generales para avanzar –paradójicamente– con celeridad en la aprobación del proyecto⁹⁴. La posición del Ejecutivo efectivamente planteó la necesidad de aprobar rápidamente

⁹⁴ Como señalara el Diputado Pablo Lorenzini, “No puede volver a ocurrir que algún determinado presupuesto no sea discutido por los parlamentarios. Sin embargo, para que ello ocurra –lo señaló la Diputada señora Allende– es necesario aprobar primero este proyecto. Por eso, es necesario sancionar esta iniciativa lo más rápido posible”. También el Diputado Robles señalaba que pese a que “las FF.AA. hacen lo que quieren con ellos (los bienes), venden y

el proyecto, señalando que los temas pendientes serían tratados en las comisiones técnicas, una vez aprobado el proyecto en general. Consecuentemente, el primer trámite constitucional fue aprobado por la totalidad de la Cámara, sin existir votos en contra ni abstenciones.

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

En cuanto al tema de las empresas estratégicas, un diputado –que anteriormente había puesto el tema en la agenda legislativa– solicitó ahondar en la materia⁹⁵, pero pese a recibir el apoyo de otros parlamentarios, estos siguieron manteniendo su postura de aprobar el proyecto en líneas generales. De esta manera, luego de tres años de ingresado a la Cámara, el proyecto, sería aprobado y pasada su tramitación al Senado.

La lógica de aprobación de un marco general del proyecto se mantuvo en el Senado. Esto se ilustra, por ejemplo, en la siguiente declaración del ex Ministro de Defensa Francisco Vidal: “pedí al señor Presidente que se me brindara la posibilidad de intervenir, de forma breve, para que el Senado tenga absoluta claridad acerca del planteamiento del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas –por lo demás, se encuentran presentes los Comandantes en Jefe de las Instituciones y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional– respecto de la imperiosa necesidad de despachar luego el

compran para su propio financiamiento”. Pese a estas objeciones, ambos diputados votarían a favor de la aprobación del proyecto de ley.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.424 Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 2010.

⁹⁵ El Diputado Burgos señalaba respecto de las empresas estratégicas que “estas fábricas requieren una nueva ley orgánica y que, por ejemplo, queden adscritas al Sistema de Empresas Públicas, tengan *accountability* y obligación de rendir cuenta pública, para que evitemos el riesgo de que se produzcan situaciones que le pueden costar mucho dinero a los chilenos”, *ibid.*

proyecto de ley, que recoge sin duda los perfeccionamientos ya incorporados durante el largo trámite legislativo, que hoy cumple cuatro años y un día⁹⁶.

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

Esta premura transversal que hubo durante la discusión, generó que la reforma se aprobara con amplios consensos en la lógica de privilegiar un cambio genérico antes que entrar en conflicto innecesarios con las FF.AA., impidiendo que se discutieran aspectos gravitantes relativos a la coordinación interagencial o el balance civil-militar de las reparticiones del MD. De lo que se trataba era más que provocar discusión, generar un amplio consenso en torno a la modernización.

Experticia militar. A principios de 2009 comenzaría el debate en el Senado. Las sesiones en esta etapa, a diferencia de la anterior en la Cámara de Diputados, incluyeron una amplia participación de militares, algunos representantes de centros de investigación, autoridades civiles y asesores del MINDEF, además de dos diputados de derecha⁹⁷. De un total de 29 actores que participaron de la discusión de la reforma (excluyendo a los parlamentarios), 7 correspondieron a autoridades y asesores civiles,

⁹⁶ *Ibid.*, p. 597.

⁹⁷ Si bien al inicio del debate en la Cámara de Diputados se contó con la presencia de expertos civiles, el grueso de la discusión se realizó entre diputados y autoridades y asesores del Ministerio de Defensa. En cambio, en el Senado las sesiones incluyeron la participación de 3 autoridades civiles (Ministro de Defensa, Subsecretario de Guerra, un ex Ministro de Defensa); 4 asesores civiles del ministerio; 2 diputados de la derecha; 17 altos mandos militares; y 4 expertos civiles, miembros de centros de investigación vinculados a la derecha. Datos en base a: BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.424 Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 2010.

4 a centros de investigación ligados a partidos de derecha y 22 representantes de las FF.AA.

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

En efecto, durante la tramitación de la ley se sostuvo un diálogo permanente entre el Congreso y las FF.AA., lo cual fue modificando el proyecto original a través de la visión de los altos mandos militares. Un ejemplo de esto puede advertirse en la prensa de la época, donde se señalaban los cambios que se producirían para perfeccionar el proyecto original tras las reuniones del Congreso con los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las FF.AA. El presidente de la comisión de defensa del Senado, Sergio Romero, declaraba: “Realmente nosotros nos estamos formando una opinión y no cabe la menor duda que puede haber no solamente indicaciones, sino que pueden haber cambios, incluso de carácter sustantivo sobre la materia (...) el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea nos dio una visión muy completa acerca del pensamiento que tiene la institución respecto de los distintos escenarios para poder establecer parámetros para una modernización del Ministerio de Defensa”⁹⁸.

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

Alianza implícita entre sectores políticos y las FF.AA. Uno de los puntos principales que manifestó el Gobierno, desde el inicio de la tramitación, fue la necesidad de que el proyecto debía combi-

⁹⁸ SENADORES anticipan cambios a proyecto que moderniza el Ministerio de Defensa. EMOL, 3 diciembre, 2008. [Fecha de consulta: 8 junio 2012]. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/12/03/333714/senadores-anticipan-cambios-a-proyecto-que-moderniza-el-ministerio-de-defensa.html>

nar innovaciones importantes en la institucionalidad política de la defensa, con la cultura del sector, además de institucionalizar las nuevas y buenas prácticas desarrolladas al interior del sector defensa desde 1990⁹⁹. En otras palabras, se trataba de combinar la modernización con la tradición militar chilena y; mantener los criterios básicos que informaron el proceso de transición a la democracia, especialmente el diálogo y el consenso con los militares¹⁰⁰.

A lo largo del debate este consenso civil-militar se hizo patente. Uno de los expertos civiles que participó de la discusión plantea que hubo un acuerdo previo entre las FF.AA. y el MD, consenso apoyado por parlamentarios de derecha y centros de pensamiento del mismo sector, que evitaron tratar temas que las FF.AA. no querían tocar e introdujeron temas importantes para ellas en la agenda¹⁰¹. Si bien en general las intervenciones de las Fuerzas Armadas fueron secretas, en las sesiones que se tiene acceso es posible observar tal concordancia de discurso.

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

En cuanto a adquisiciones de material bélico y sistema de armas, algunos senadores y expertos civiles plantearon la necesidad de que el Congreso tenga la facultad de ser informado sobre la materia y además aprobar las adquisiciones. Sin embargo, luego de sesiones secretas –con los integrantes del EMDN– y públicas, no se logró establecer la facultad parlamentaria de aprobar las adquisiciones. Aunque se generaron algunas objeciones, primó la

⁹⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁰ NAVARRO, Miguel. Metodología para el análisis de los ministerios de defensa. El caso de Chile. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, noviembre, 2009.

¹⁰¹ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 9/1/2013.

visión de que el Congreso solo debía estar informado. Al respecto, el entonces Subsecretario de Guerra, Gonzalo García, señalaba: “en ningún caso se desea trasladar el sistema de compras al Congreso Nacional, ya que este procedimiento representa ciertos riesgos para el sector de la defensa”¹⁰². Al final de esta etapa del trámite legislativo, se aprobaría el proyecto por unanimidad.

En lo relativo al sistema previsional de las FF.AA., la temática solo fue abordada por un miembro del Senado, lo cual no tuvo mayor eco en la discusión con sus pares. El senador hizo alusión a las enormes cifras que perciben las instituciones militares en cuanto a beneficios previsionales, sin embargo, la discusión fue desviada por la provocadora intervención anterior de otro senador, quien llamó la atención sobre la presencia de los cuatro [sic] Comandantes en Jefe de las FF.AA. acompañando al Ministro de Defensa¹⁰³ como una suerte de presión para que el proyecto sea aprobado rápidamente. Esta advertencia fue criticada por los demás congresistas, quienes en todo momento señalaron la importancia y normalidad de la presencia de militares.

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

¹⁰² A la vez, el Senador de la UDI Antonio Coloma, se refirió al “peligro de politizar el debate sobre adquisición de armas, si esta facultad recae en la aprobación del Congreso” BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *op. cit.*

¹⁰³ El Senador Nelson Ávila expresaba: “Creo que esto es lo más parecido a un “ruido de sables” que yo recuerde: el Ministro de la Defensa Nacional se hace acompañar de los cuatro [sic] jefes de las Fuerzas Armadas (...) Es como si, para un proyecto cualquiera de salud, además del Ministro y el Subsecretario del ramo, vinieran también los directores de hospital, los jefes de división, etcétera. ¡Solo le faltó apostar tanques y algunos cruceros apuntando al Congreso...! ¡No me imagino cuál es la señal que quiere dar el Ministro! Ha señalado, al final de su intervención, que está muy urgido por que se apruebe rápidamente el proyecto. Pero estimo que no era necesario hacerse acompañar de todos los jefes de las Fuerzas Armadas”, *ibid.*, p. 601.

En conclusión, hubo una reforma acotada debido a que la discusión fue limitada, no debatiendo en torno a temas que afectaran los privilegios de las FF.AA. o pusieran en tensión la relación que se venía generando desde la década de los 90, “llegando así a un consenso frente a la reforma más que un óptimo de la misma”¹⁰⁴. El objetivo era lograr una reforma amplia, basada en el consenso, que estableciera parámetros generales de cómo se estructuraría la defensa, dejando los aspectos específicos para reformas posteriores.

Explicando los déficits del nuevo Estatuto

Los déficits que se han advertido en la nueva orgánica del MD obedecen a dos grandes elementos. En primer lugar, considerando el marco teórico proveniente de las RCM, se observa que el Estatuto del MD presenta problemas al no considerar dimensiones específicas que van más allá del control civil. Es decir, la preocupación por generar una supremacía civil en el nivel político, provocó que aspectos informales de las RCM no sean tomados en cuenta a la hora de establecer una nueva estructura ministerial, ni se establecieran mecanismos de coordinación y supervisión adecuados. Además, se ha descuidado la dimensión civil de las RCM, lo cual explicaría una preeminencia militar en las definiciones del sector defensa.

El segundo elemento que explica los déficits ministeriales se encuentra en el proceso político desarrollado en Chile, donde los actores relevantes han privilegiado la mantención de la autonomía militar a objeto de generar amplios consensos que permitan llevar a cabo procesos de modernización y adaptación al contexto democrático, sin profundizar en aspectos menos evidentes de la relación entre civiles y las FF.AA.

A continuación se explicitan estos dos factores, en contraste con las formulaciones teóricas de las RCM y el proceso político que generó la aprobación de la Ley 20.424.

¹⁰⁴ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 9/1/2013.

La generalidad de la Ley 20.424

Como se ha señalado en la parte teórica, el control civil y la autonomía militar fueron los elementos que dominaron la agenda de investigación de las RCM. En un primer momento, se analizó el rol de los militares en el poder político para luego estudiar el papel desempeñado por las FF.AA. en los periodos de transición. En este contexto, el acento se puso en el aumento de la influencia y autoridad de los militares para luego analizar los cambios que se produjeron en la RCM durante los procesos de transición.

De ahí que la subordinación militar fuera el tema de preocupación central, tanto en el nivel académico como en las autoridades políticas que concentraron sus esfuerzos en establecer, inicialmente, una relación de normalidad con los militares para luego avanzar en la institucionalización efectiva de la supremacía civil.

Para el caso chileno, efectivamente las RCM siguieron este desarrollo que –en términos de Felipe Agüero¹⁰⁵– pasó de una fase de confrontación, donde igualmente se establecieron canales informales de relación, a una de apaciguamiento, en la cual fue posible establecer un consenso en torno al proceso modernizador. Posteriormente, la relación entre civiles y militares se concentró en la profesionalización de las FF.AA.

Lo anterior abrió una serie de “ventanas de oportunidades” que culminaría con el proceso de reformas constitucionales de 2005, garantizando la supremacía civil en términos de control total sobre el poder político de la nación. Con el terreno allanado, fue posible llevar a cabo el proceso de modernización del MD.

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

¹⁰⁵ AGÜERO, 2006, *op. cit.*

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

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

Todo este proceso convergió en que la aprobación de la Ley 20.424 se hiciera en un marco general, el cual no consideró una mayor supervisión de las definiciones y actividades que realizan los militares por parte de los civiles, ni se establecieran mecanismo de coordinación entre ellos tanto al interior del MD como en la relación con otros organismos del Estado.

Además, los déficits constatados están signados por el énfasis en la variable control civil formal a partir de la autoridad política, sin considerar elementos importantes como, por ejemplo, la planificación y coordinación de las operaciones militares ante escenarios de nuevas amenazas y problemas de seguridad interna. Hipotéticamente, de producirse este tipo de escenarios, serían las FF.AA. prácticamente las únicas responsables para planificar y coordinar las operaciones, dada su capacidad institucional y profesional para definir este tipo de acciones.

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

La falta de especificidad de la Ley 20.424

Al analizar el debate parlamentario, se ilustran varios de los elementos que permitieron una aprobación general del Estatuto y se prestara una menor atención a aquellos elementos específicos de

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

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

La dimensión civil de las RCM

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

En el aspecto académico, los estudios sobre RCM han disminuido considerablemente. Para ejemplificar esta situación basta con observar la escasa literatura relativa al nuevo Estatuto. Considerando que esta es la reforma más grande y trascendente al MD en más de 50 años, sería esperable contar con más visiones respecto de las implicancias de la nueva normativa para el sector. A más de dos años de la promulgación de la Ley 20.424, salvo el trabajo de Robledo y Flisfisch¹⁰⁶ y Poblete¹⁰⁷, no existen estudios que aborden en toda su dimensión las implicancias de la nueva orgánica¹⁰⁸.

¹⁰⁶ ROBLEDO y FLISFISCH, *op. cit.*

¹⁰⁷ POBLETE, *op. cit.*

¹⁰⁸ A pesar del valioso aporte de Robledo y Flisfisch, estos autores solo proponen una metodología y un análisis preliminar de la evolución de la gobernabilidad de la defensa en el país. El modelo incluye aspectos de control civil,

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

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

Como plantea el ex asesor del MD, Felipe Illanes, “hubo seminarios y reuniones previas al ingreso del proyecto al Congreso donde sí participó el mundo civil, sin embargo, la injerencia fue muy menor en el proceso de debate de la ley”¹⁰⁹. Las razones de esta falta de participación se pueden encontrar en lo que señala el Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, Claudio Fuentes, para quien faltan especialistas en estas materias, además de instituciones civiles en las cuales se planteen, discutan y trabajen estos temas. Para el experto, “las instituciones que se dedican a discutir estos temas son centros de pensamiento de derecha que tienen personal permanentemente trabajando en el Congreso dentro de las comisiones de defensa, lo cual explica su preeminencia dentro del debate de esta discusión en particular (...) no hay capacidad de análisis de estos temas en el progresismo”¹¹⁰.

En cuanto a la falta de capacidad y descuido por parte de los civiles sobre los temas de defensa, es posible advertirlo en varias situaciones en el debate parlamentario. Por ejemplo, en lo relati-

eficacia, eficiencia y conducta militar; sin embargo, por las limitaciones que el mismo estudio reconoce, no existe un análisis pormenorizado del proceso de planificación, ni menos aún del proceso en que se gestó la nueva ley. FLIS-FISCH y ROBLEDO, *op. cit.*

¹⁰⁹ Entrevista sostenida por el autor con Felipe Illanes, ex asesor del Ministerio de Defensa. 22/1/2013.

¹¹⁰ Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 9/1/2013.

vo a la redefinición de las amenazas y roles militares, en temas como la planificación frente a los estados de excepción, y en general frente a las definiciones de crisis y escenarios que enfrenta la defensa en el contexto actual, han sido los altos mandos militares quienes realizaron los principales aportes en este sentido. Más aun, al analizar los pasajes del debate parlamentario en que se tocaron los temas estratégicos, fue posible advertir que las intervenciones fueron muy acotadas, las excepciones corresponden a las intervenciones sobre la materia del ex Senador Jorge Arancibia, quien antes de asumir su cargo en el Congreso se desempeñó como Almirante de la Armada de Chile¹¹¹.

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

Las cuestiones organizacionales no incluidas en el Estatuto “representan un gran déficit en términos de relaciones cívico-militares, en tanto están disminuidas en términos de eficacia y militarizadas en términos de personal”¹¹². Además, se presentan problemas en la coordinación interagencial, la cual es prácticamente inexistente con la nueva orgánica. Un ejemplo de ello es la nula relación existente entre el Departamento de Relaciones

¹¹¹ Si bien existieron aportes en estas materias, sobre todo de los autores del proyecto, los parlamentarios prestaron menor atención a los temas estratégicos. En la Cámara estos temas fueron prácticamente inexistentes, mientras que en el Senado hubieron más intervenciones relativas a la temática (por ejemplo, el Senador Gazmuri), sin embargo, las más extensas fueron las realizadas por el Senador Arancibia. Ver: BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *op. cit.*

¹¹² Entrevista sostenida por el autor con Claudio Fuentes, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. 9/1/2013.

Internacionales de la Subsecretaría de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

Las relaciones informales entre civiles y militares

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

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

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

Si bien la razón principal que se esgrimió durante el debate fue la necesidad de aprobar con la mayor celeridad posible el proyecto, el tiempo de discusión del Estatuto no fue menor. Adicionalmente, a más de dos años de aprobado el Estatuto, los déficits planteados aún no han sido resueltos.

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

En la fase de preparación del proyecto de Ley, “la comunidad civil de la defensa solo participó del debate a discreción del

Ministerio, en la lógica de legitimar un proyecto que venía previamente negociado entre civiles y militares”¹¹³. En la etapa de debate de la Ley, “representantes de diversos centros de poder de derecha fueron un medio de representación de los intereses de los altos mandos [militares], por lo que fueron constantes sus intervenciones y apoyos expresos. Coincidentemente, tal como se pudo notar en el debate parlamentario, los temas sobre privilegios de las FF.AA. no fueron mayormente debatidos, como tampoco fueron consideradas cuestiones relativas a doctrina militar o supervisión sobre la planificación secundaria.

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

Propuestas para mejorar la gobernabilidad del sector

En atención a los déficits advertidos, el desarrollo del proceso político y las relaciones entre civiles y militares; es preciso incluir nuevos mecanismos en la orgánica ministerial que coadyuven a mejorar las RCM, institucionalizar las instancias de cooperación a nivel ministerial y con otras agencias del Estado, además de incluir elementos que contribuyan a generar definiciones para el sector que consideren las políticas de defensa como políticas de Estado. La suma de estos factores contribuiría en el mediano y largo plazo a perfeccionar la gobernabilidad del sector.

Pese a que el nuevo Estatuto institucionaliza, perfecciona y racionaliza una serie de procesos a nivel general, todavía restan áreas por mejorar a nivel general y en ámbitos más específicos.

¹¹³ Entrevista sostenida por el autor con Felipe Illanes, ex asesor del Ministerio de Defensa. 22/1/2013

Cuadro N° 1
Aspectos generales a perfeccionar

Déficit	Problemas	Propuestas
Falta de estructura y coordinación interagencial e inexistencia de definiciones sobre el planeamiento de la defensa ante escenarios de conflicto interno y nuevas amenazas a la seguridad.	Visión parcial de las nuevas amenazas y riesgos que enfrenta el país. Indefinición y superposición de funciones respecto de conflictos internos.	Creación de organismo o departamento de coordinación interagencial. Definición de procedimientos y requerimientos para participación de otras agencias del Estado y la sociedad civil.
Falta de estructura y coordinación en el sistema nacional de inteligencia.	Visiones diversas acerca de las amenazas y riesgos que enfrenta el país. Riesgo de generar conflictos interagenciales.	Generación de instrumento estandarizado para las definiciones estratégicas relativas a conflictos externos, internos y nuevas amenazas.
Discrecionalidad de la Subsecretaría para convocar la participación de los distintos sectores del Estado y de la sociedad civil.	Falta de participación institucionalizada de sectores del Estado que puedan tener relevancia para definir riesgos. Falta de participación institucionalizada de sectores del Estado que puedan tener relevancia en cuestiones operativas tanto a nivel interno como externo. Falta de participación institucionalizada de sectores de la sociedad civil que puedan entregar visiones generales o técnicas respecto de la seguridad interna o externa del país.	Incentivar la participación de la sociedad civil y formación de expertos.

Fuente: Elaboración propia

El primer punto a mejorar corresponde a la falta de estructura y coordinación interagencial e inexistencia de definiciones sobre el planeamiento de la defensa ante escenarios de conflicto interno y nuevas amenazas a la seguridad. Con la actual orgánica, se puede generar una visión parcial o limitada de las nuevas amenazas y riesgos que enfrenta el país. Además, al no existir una instancia de coordinación con otros ministerios e indefiniciones respecto de la seguridad interna, se pueden producir superposición de definiciones y funciones respecto de cómo enfrentar conflictos internos, tales como respuestas ante desastres naturales.

Considerando el segundo déficit, falta de estructura y coordinación con el sistema nacional de inteligencia, es posible que puedan originarse visiones diversas acerca de las amenazas y riesgos que enfrenta el país en el plano de la inteligencia. Esto corre el riesgo de generar conflictos interagenciales entre el MD y la Agencia Nacional de Inteligencia.

El tercer déficit, discrecionalidad de la Subsecretaría para convocar la participación de los distintos sectores del Estado y de la sociedad civil, genera diversos problemas si se considera la defensa como una política de Estado en un marco democrático: falta de participación institucionalizada de sectores del Estado que puedan tener relevancia para definir riesgos; falta de participación institucionalizada de sectores del Estado que puedan tener relevancia en cuestiones operativas tanto a nivel interno como externo; falta de participación institucionalizada de sectores de la sociedad civil que puedan entregar visiones generales o técnicas respecto de la seguridad interna o externa del país. El problema de esta dimensión es que se pueden excluir a diversos sectores políticos relevantes y a sectores de la sociedad civil que puedan realizar aportes o entregar visiones complementarias para generar políticas de defensa más integrales y legítimas.

Para superar estos déficits y evitar que se produzcan situaciones no deseadas, se propone la creación de un organismo o departamento de coordinación interagencial, el cual esté encargado de la definición de procedimientos y requerimientos para la participación de otras agencias del Estado y la sociedad civil. Esto será fundamental para la generación de un instrumento estandarizado para las definiciones estratégicas relativas a conflictos externos, internos y nuevas amenazas, que sea legitimado por los distintos actores políticos del país y evitar que se produz-

can situaciones como la ocurrida con la creación de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa.

Adicionalmente, se sugiere que esta propuesta sea acompañada de incentivos para la participación de la sociedad civil y formación de expertos. Entre ellos se propone crear asociaciones estratégicas con universidades y programas de postgrado, a objeto de fomentar el conocimiento de las diversas áreas de la defensa nacional, tanto en aquellos aspectos más generales –como seguridad internacional– como en aquellos aspectos más técnicos –tales como evaluación de riesgos ante desastres naturales–.

Además de las propuestas de carácter general, es necesario establecer una serie de medidas de índole más específico que apunten a perfeccionar tanto la orgánica del sector como las RCM.

Cuadro N° 2
Aspectos específicos a perfeccionar

Déficits	Problemas	Propuestas
Falta de políticas y normativas relativas al balance entre personal civil y militar en la Subsecretaría de Defensa.	Inexistencia de criterios que garanticen el control civil del sector. Definiciones concentradas en planteamientos militares.	Establecimiento de criterios que, para la contratación de personal militar, que consideren un adecuado balance entre dimensión política de definiciones y experticia militar en la defensa.
Perfeccionamiento del sistema de asignación y utilización eficiente de recursos.	Falta de mecanismos de control sobre el uso de recursos del sector. Falta de definiciones generales y políticas para la asignación de los recursos. Utilización ineficiente de los recursos del sector. Mantención de privilegios institucionales.	Establecer departamento dentro de la orgánica actual u organismo transversal dentro del ministerio que vele por la eficiencia en la utilización de los recursos del sector. Creación de sistema integrado que considere definiciones políticas y planificación del sector con los requerimientos de la defensa.

Déficits	Problemas	Propuestas
Supervisión sobre la planificación estratégica y carácter de secreto o reservado de temas relativos a planificación.	No se conoce con claridad los que las FF.AA. realizan. Los planes y doctrinas de las FF.AA. no son supervisados por la autoridad civil.	Creación de comisión civil que supervise y elabore información periódica sobre las actividades de las FF.AA. respecto de la planificación secundaria.

Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el Cuadro N° 2, el primer aspecto a mejorar, dice relación con la falta de políticas y normativas relativas al balance entre personal civil y militar en la Subsecretaría de Defensa. El problema que se identifica tiene que ver con la inexistencia de criterios que garanticen el control civil del sector, es decir, que ante una importante composición militar en la Subsecretaría se tomen decisiones sobre política de defensa demasiado concentradas en planteamientos militares.

La solución a este punto pasa por el establecimiento de criterios –para la contratación de personal militar– que consideren un adecuado balance entre dimensión política de definiciones y experticia militar en la defensa. Desde el marco teórico vinculado a la teoría del agente y el principal, también sería de utilidad considera el establecimiento de frenos y contrapesos, considerando –por ejemplo– que los altos funcionarios del MD estén sometidos a un proceso de ratificación en el Congreso.

El segundo elemento deficitario corresponde al perfeccionamiento del sistema de asignación y utilización eficiente de recursos. La falta de definiciones generales, políticas y mecanismos de control sobre el uso de recursos del sector, pueden ocasionar una utilización ineficiente de estos, además de que no es posible identificar si los privilegios asociados a las FF.AA. se justifican por sobre otras áreas del Estado o sectores sociales de la nación.

Al respecto, se propone establecer un departamento dentro de la orgánica actual u organismo transversal dentro del MD que vele por la eficiencia en la utilización de los recursos del sector. En paralelo, se sugiere la creación de un sistema de control integrado, que considere las definiciones políticas y la planificación del sector con los requerimientos materiales de la defensa.

El tercer elemento a perfeccionar se vincula a uno de los temas centrales de las RCM en el contexto actual. Esto se refiere a la inexistencia de supervisión sobre la planificación estratégica y carácter de secreto o reservado de temas relativos a planificación. Por un lado, la no interferencia en asuntos militares por parte de civiles en temas como la planificación secundaria, es un incentivo importante para mantener una adecuada RCM. Sin embargo, por otra parte, no se conoce con claridad los que las FF.AA. realizan, y los planes y doctrinas de las FF.AA. no son supervisados por la autoridad civil, lo cual puede generar el riesgo de aumentar la autonomía militar, entorpeciendo los avances alcanzados en la RCM.

En este sentido, se propone la creación de una comisión civil que supervise y eleve a los niveles superiores, información periódica sobre las actividades de las FF.AA. respecto de la planificación secundaria. Siguiendo la línea establecida por Peter Feaver¹¹⁴, se trata de establecer mecanismos de supervisión y presentación de informes a objeto de verificar si las FF.AA. están cumpliendo con las directivas políticas dentro del marco normativo establecido, para lo cual es necesaria la realización constante de auditorías y entrega de informes de cumplimiento por parte de las instituciones militares.

Con todo, las medidas generales y específicas aquí propuestas apuntan a vislumbrar el sector defensa dentro de un contexto plenamente democrático, que además garantice el control y monitoreo sobre las FF.AA., y donde el MD se transforme en el organismo indicado para llevar a cabo estos propósitos.

¹¹⁴ FEAVER, *op. cit.*

CONCLUSIONES

El proceso de elaboración del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Ley 20.424, refleja varios elementos que dan cuenta de las relaciones cívico-militares desarrolladas en Chile, además de identificar –a través del proceso de debate de la nueva orgánica– los factores que se conjugaron para la aprobación general de la Ley y una falta de mecanismos específicos en la nueva institucionalidad. La hipótesis inicialmente planteada, se refuerza y complementa a través de los hallazgos constatados a lo largo de la presente investigación.

Por una parte, se reafirma el supuesto de que una alta preocupación por lo formal-normativo ha permitido que se institucionalice un marco general para la planificación en el sector Defensa. Esta hipótesis se refuerza y explicita en el estudio, al consignar los déficits de la nueva orgánica, que si bien apunta a un reordenamiento del sector, no considera aspectos centrales como las instancias de coordinación interagencial, además de poseer deficiencias respecto a definiciones estratégicas frente a cuestiones como las nuevas amenazas o problemas relativos a la seguridad interna de la nación.

Por otra parte, también se refuerza la idea de que la menor atención a las relaciones organizativas en aspectos informales, signadas por una baja preocupación y desconocimiento del quehacer del sector, ha obstaculizado la creación de un sistema de planeación integral que aborde todos los desafíos que implica una adecuada coordinación entre civiles y militares.

A través del estudio se han complementado estos supuestos, dando cuenta que el proceso político desarrollado ha disminuido la presencia y capacidad civil en los tópicos relativos a la defensa, en tanto las FF.AA. han sido capaces de mantener sus espacios de autonomía mediante una gradual profesionalización y ejercicio de las funciones propias de su naturaleza.

A la hipótesis inicial, se añade un nuevo elemento, vinculado a la creación de una alianza implícita entre civiles y militares. Si bien esto en un primer momento fue consignado como algo provechoso para las RCM, contribuyendo a su normalización, en el mediano y largo plazo puede ocurrir que se aumente la autonomía militar. Considerando dicho fenómeno y la disminución de la injerencia civil en el sector defensa en general, se podrían generar retrocesos en la RCM que pongan en riesgo la gobernabilidad del sector y provoquen un retroceso en términos democráticos.

A objeto de evitar un escenario de estas características, se han propuesto una serie de medidas y mecanismos que apuntan a aumentar la capacidad sancionadora y de monitoreo de los civiles sobre los militares, sin entorpecer la actividad de las FF.AA. y aprovechando su valiosa experticia en las materias de defensa.

En definitiva, se han identificado los déficits del nuevo Estatuto y desde donde se originan. Las propuestas realizadas están en función de llenar los vacíos institucionales de la orgánica ministerial a objeto de definir políticas de defensa que cuenten con un sistema de planificación capaz de integrar a los diversos actores, de manera de enfrentar con una mirada amplia los desafíos de la defensa en el contexto actual y de establecer una relación civil militar sostenible y equilibrada en largo plazo bajo un contexto democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Felipe. Militares, Civiles y Democracia. Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- AGÜERO, Felipe. Institutions, Transitions, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Post Authoritarian Regimes. En: Pion-Berlin, David. Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives. Chapel Hill, The University of North Caroline Press, 2001. pp. 194-222.
- AGÜERO, Felipe. Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición. En: ALCÁNTARA, Manuel y RUIZ, Leticia. Chile: Política y modernización democrática. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2006. pp. 313-335.
- AGÜERO, Felipe y FUENTES, Claudio. Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.424 Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 2010.
- BRUNEAU, Thomas. Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia. En: OLMEDA, José Antonio. Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005. pp. 169-200.
- BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensional de las amenazas. América Latina Hoy (42): 131-159, noviembre, 2006.
- BRUNEAU, Thomas y MATEI, Florina. Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. Democratization, 15(5): 909-929, diciembre, 2008.
- BUZAN, Barry. People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations. London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1998.
- CONSULTA de S. E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024. Santiago, 28 de junio, 2012.
- CROISSANT, Aurel y KUEHN, David y CHAMBERS, Paul y WOLF, Siegfried. *Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies*. *Democratization*, 17(5): 950-975, noviembre, 2010.
- DECRETO SUPREMO N° 272. Establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa Nacional, 26 de marzo, 1985.
- DESCH, Michael. *Civilian control of the military: the changing security environment*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.
- FEAVER, Peter. *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*. John M. Olin Institute for Strategic Studies. Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, 1996.
- FITCH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.
- FLACSO. *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 2007.
- FLISFISCH, Ángel y ROBLEDO, Marcos. *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010*. Santiago de Chile, Ediciones PNUD, 2012.
- FUENTES, Claudio. *El discurso militar en la transición chilena*. Santiago, Nueva Serie FLACSO-Chile, 1996.
- FUENTES, Claudio. *La Transición de los militares*. Santiago, LOM Ediciones, 2006.
- FUENTES, Claudio. *La pausada des-pinochetización de las Fuerzas Armadas en Chile*. En: AGÜERO, Felipe y FUENTES, Claudio. *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009. pp. 265-300.
- GARCÍA, Gonzalo y MONTES, Esteban. *Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010*. UNICSCI Discussion Papers N° 21, 2009.

- GÓMEZ, Ernesto. La subsecretaría de defensa, pieza fundamental en la nueva visión de la defensa nacional. *Revista de Marina*, 128 (921): 113-121, marzo-abril, 2011.
- HUNTER, Wendy. Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10(4): 27-32, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel. *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- JANOWITZ, Morris. *El Soldado Profesional*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967.
- LE DANTEC, Francisco. Visión y pensamiento estratégico nacional: una proposición de lineamientos básicos de planificación, Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2009.
- LEY N° 19.974. Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Santiago, 27 de septiembre de 2004.
- LEY N° 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial* de la República de Chile. Santiago, 20 de agosto de 2008.
- LEY N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. *Diario Oficial* de la República de Chile. Santiago, 4 de febrero de 2010.
- LOVEMAN, Brian y DAVIS, Thomas. *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1989.
- LOWENTHAL, Abraham y FITCH, Samuel. *Armies and Politics in Latin America*. New York, Holmes & Meier, 1986.
- MARES, David. Civil-military relations, democracy and the regional neighbourhood. En: MARES, David. *Civil-military relations: building democracy and regional security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Boulder, Westview Press, 1998. pp. 1-25.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago de Chile, 2002.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*, Santiago de Chile, 2010.
- NAVARRO, Miguel. Metodología para el análisis de los ministerios de defensa. El caso de Chile. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, noviembre, 2009.

- NUN, José. The Middle-Class Military Coup Revisited. En: LOWENTHAL, Abraham y FITCH, Samuel. *Armies and Politics in Latin America*. New York, Holmes & Meier, 1986. pp. 59-95.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, Institute for International Studies, 1973.
- ORDEN MINISTERIAL N° 130, Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Estado Mayor Conjunto, 29 de diciembre de 2011.
- PACHECO, Guillermo. Las relaciones político-militares en democracia: los ministerios de defensa. *Security and defense studies review*, 10:47-57, primavera-verano, 2010.
- PÉREZ Yoma, Edmundo. Clase Magistral en ANEPE. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 9(2), abril-junio, 1994
- PION-BERLIN, David. *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. University Park, Penn State University Press, 1997.
- PION-BERLIN, David. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.
- PION-BERLIN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 42(3): 76-100, 2007
- POBLETE, Jaime. El impacto de la nueva estructura superior de la defensa nacional establecida en la ley 24.424 un análisis crítico. *Memorial del Ejército*, 486: 33-62, septiembre, 2011.
- ROBLEDÓ, Marcos. Democratic Consolidation in Chilean Civil-Military Relations, 1990–2005. En: BRUNEAU, Thomas y TRINKUNAS, Harold. *Global Politics of Defense Reform*. New York, Palgrave MacMillan, 2008. pp. 95-116
- ROBLEDÓ, Marcos. ¿Fin de los acuerdos en Defensa? *Revista Mensaje* 613: 16-18, octubre, 2012.
- STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.
- STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brasil and the Souther Cone*. Princeton, Princeton University Press, 1988.
- VARAS, Augusto. *Autonomización castrense y democracia en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1984.

- VARAS, Augusto. Las relaciones militares hemisféricas y las instituciones latinoamericanas. En: Varas, Augusto. La situación estratégica latinoamericana: crisis y oportunidades. Santiago, FLACSO-Chile, 1992.
- VARAS, Augusto y FUENTES, Claudio y AGÜERO, Felipe. Instituciones Cautivas: Opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas. Santiago, Catalonia, FLACSO-Chile, 2008.
- WEEKS, Gregory. The Military and Politics in Post-authoritarian Chile. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2003.
- WEEKS, Gregory. Is the mold being broken? Defense Ministries and Democracy in Latin America. *Journal of Political and Military Sociology*, 31(1): 23-37, verano, 2003b.

OTROS TÍTULOS

DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX”.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 24	La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Nº 25	Crisis Internacionales.	Rodolfo Ortega Prado
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado (Chile) Luis de la Corte Ibáñez (España) Fernando Lista Blanco (España)
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo	Comandante de Grupo (BA) Miguel Figueroa Ibarra

El nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional ha generado un importante cambio en la forma de planificación de la Defensa, imponiendo numerosos desafíos para la conducción, coordinación y gobernabilidad del sector.

Tras un largo debate que comenzó con el ingreso del proyecto de Ley en 2005 y que culminaría con la promulgación del Estatuto a comienzos de 2010, aún persisten una serie de vacíos institucionales y déficits en las relaciones informales entre civiles y militares, que dan cuenta de la necesidad de indagar tanto en las causas que han impedido el establecimiento de un sistema de planificación más acabado, como en los desafíos prácticos para establecer un proceso acorde al espíritu de modernización plasmados en los objetivos de la Ley. ¿Cómo entender que tras varios años de discusión sobre el Estatuto, aún no se institucionalice en su totalidad el proceso modernizador? ¿Cómo esto afecta al sistema de planificación y a la gobernabilidad del sector Defensa?

En esta investigación se establece que ha existido una alta preocupación por lo formal-normativo y una menor atención a las relaciones organizativas en aspectos informales, lo cual ha permitido que se institucionalicen nuevas prácticas a nivel general, pero que el proceso conjunto presenta algunos déficits que podrían generar situaciones no deseadas, afectando negativamente la gobernabilidad en el sector Defensa y las relaciones entre civiles y militares.

Además de constatar los logros y falencias que posee la nueva Ley, dar cuenta del proceso político que explica su elaboración y aprobación. En este libro se realizan una serie de propuestas que –considerando la realidad contemporánea– apuntan a llenar los vacíos institucionales de la orgánica ministerial a objeto de definir políticas de defensa que cuenten con un sistema de planificación capaz de integrar a los diversos actores, para enfrentar con una mirada amplia los desafíos de la defensa en el contexto actual y de establecer una relación civil-militar sostenible y equilibrada en el largo plazo.