

5 N
(55)
1991

ISSN 0716-7415

Política y Estrategia



SANTIAGO, CHILE, 1991

Política y Estrategia



N° 55

SANTIAGO – CHILE, SEPTIEMBRE – DICIEMBRE 1991

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente

Brigadier General Javier J. Salazar Torres

Vocales

Coronel de Aviación Raúl Cuadra Rojas
Brigadier General Fernando Arancibia Reyes
Coronel de Ejército Mario Alvarado Verdugo
Coronel de Aviación Enzo Di Nocera García

DIRECTOR

Brigadier de Ejército Joaquín Valenzuela Machado

Editor

Coronel de Ejército Julio Von Chrismar Escuti

**ACADEMIA NACIONAL DE
ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS**
Eliodoro Yáñez 2760 — Teléfono 2315021
SANTIAGO — CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La revista acepta la colaboración de los lectores, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La revista se encuentra a disposición de todas las Escuelas e Institutos extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

DIAGRAMACION E IMPRESION TT.GG. INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR

S U M A R I O

- Política de Defensa. Un Enfoque Nacional <i>Brigadier General Javier Salazar Torres</i>	9
- Seguridad Nacional, Seminario en la ANEPE, exposición de:	
- <i>Augusto Varas Fernández</i>	30
- <i>Genaro Arriagada Herrera</i>	39
- <i>Fernando Arancibia Reyes</i>	48
- La Intervención Militar en la Política Nacional. Un Análisis Político e Histórico: 1891 - 1924. <i>Teniente Coronel Germán García Arriagada</i>	57
- Amenazas Internas sobre la Seguridad de la Nación chilena. <i>Alejandro Medina Lois</i>	85
- Acontecer Académico	93



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E.)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, "ANEPE", es un Instituto de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académicas, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional.

Para realizar sus actividades la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a Universidades Nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia Política Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones Extremas configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

ORGANIZACION

DIRECTOR

BGL. JAVIER SALAZAR T.

SUB-DIRECTOR

CRL. AV. RAUL CUADRA R.

JEFATURA DE INVESTIGACION ACADEMICA

BGL. Fernando Arancibia R.

SECRETARIA DE COORDINACION
DE INVESTIGACION ACADEMICA

C.N. Francisco Le Dantec G.

JEFATURA EXTENSION ACADEMICA

CRL. Mario Alvarado V.

SECRETARIA DE COORDINACION
DE EXTENSION ACADEMICA

BGR. Joaquín Valenzuela M.

JEFATURA DOCENTE

CRL. Av. Enzo Di Nocera G.

SECRETARIA DE COORDINACION
DOCENTE

CRL. Luis Espinoza H.

JEFATURA ADMINISTRATIVA

TCL. Javier Rodríguez A.

CUERPO DOCENTE

Abogado	Arturo Aylwin A.	Cient. Político	Emilio Meneses C.
Brigadier General	Fernando Arancibia R.	Capitán de Navío	Mario Momberg D.
Abogado	Jorge Berguño B.	Capitán de Navío	Milan Marinovic P.
Cient. Político	Andrés Benavente U.	Ing. Comercial	Ricardo Manosalva M.
Abogado	Mario Barros V.B.	Prof. Filosofía	Carlos Miranda V.
Master Economía	María Castillo L.P.	Ing. Comercial	Eduardo Novoa C.
Vicealmirante	Hugo Castro J.	Brigadier General	Jaime Núñez C.
Abogado	Rafael Conejeros M.	Contador Auditor	Pedro Ortiz G.
Capitán de Fragata	Enrique Cordovés P.	Ing Comercial	Andrés Passicot C.
Coronel (C.)	Aldo Cádiz C.	Ing. Comercial	Carlos Pinto C.
Ing. Comercial	Juan Cavada A.	Ing. Comercial	Guillermo Patillo A.
Ing. Comercial	Carlos Clavel G.	Brigadier	Jorge Pantoja B.
Abogado	Pedro Daza V.	Brigadier General	Sergio Pérez H.
Coronel Av.	Enzo Di Nocera G.	Contralmirante	Ariel Rosas M.
General Brig. A.	Sergio Figueroa G.	Brigadier General	Javier Salazar T.
Abogado	Mario Fernández B.	Administ. Público	Eric Spencer R.
Capitán de Corb.	Omar Gutiérrez V.	Ing. Comercial	Nassir Sapag Ch.
Abogado	Cristián Gazmuri R.	Ing. Comercial	Jorge Selume Z.
Teniente Coronel	Germán García A.	Coronel Av.	Joaquín Urzúa R.
Cient. Político	Guillermo Holzmann P.	Mayor General	Enrique Valdés P.
Economista	Dominique Hachette de la F	Coronel	Julio Von Chrismar E.
Capitán de Navío	Francisco Le Dantec G.	Brigadier	Joaquín Valenzuela M.
Ing. Comercial	Hugo Lavados M.	Abogado	Jorge Volochinsky W.
Brigadier	Gustavo Latorre V.	Ing. Comercial	José Yáñez H.
Capitán de Navío	José Marchant O.	Prof. Filosofía	Rodolfo Zuloaga M.
Mayor General	Alejandro Medina L.		



POLITICA DE DEFENSA

UN ENFOQUE NACIONAL *

BGL. JAVIER SALAZAR TORRES
Director A.N.E.P.E

I. INTRODUCCION

Se me ha otorgado el privilegio y la responsabilidad de exponer, ante tan selecto auditorio, una propuesta sobre el Enfoque Nacional de la Política de Defensa.

Creo concordar plenamente con quienes —al dar inicio a este Seminario— otorgaron especial importancia al análisis del tema, la cual no sólo está radicada en las directas implicancias que aquél tiene respecto al futuro de Chile, sino muy especialmente por las actuales circunstancias políticas que vive el país, y de cuyos efectos no pareciera fácil sustraerlo.

En el desarrollo de esta exposición y dadas las características y la naturaleza del tema en sí, será inevitable abordar materias propias del ámbito político, tanto en su vertiente externa como interna, las que en todo caso serán planteadas desde una perspectiva académica y con el único propósito de aproximarnos a la correcta interpretación de un modelo de Política de Defensa para Chile que sea viable y eficiente.

Desde el punto de vista teórico, hay quienes afirman la inexistencia en nuestro país de una Política de Defensa, al menos en las últimas 8 décadas.

A primera vista extraña esta afirmación, especialmente, si se considera que el país ha gozado de los beneficios económicos derivados del incremento territorial que le aportaron los conflictos externos en que se vio envuelto en el siglo pasado y ha disfrutado de una paz que, no obstante algunas inestabilidades recurrentes, ha sido prolongada en el tiempo.

Las causas de la carencia de una Política de Defensa expresa y acabada deberán buscarse fundamentalmente en el hecho que quienes asumieron las responsabilidades superiores del país orientaron los esfuerzos nacionales con perspectivas de corto o mediano plazo, con prescindencia de la existencia de amenazas externas y por consiguiente desestimando las necesidades de seguridad del país.

* El presente trabajo corresponde a la ponencia hecha por el BGL. JAVIER SALAZAR TORRES, durante el desarrollo del Seminario sobre "Política de Defensa", realizado en la Academia de Guerra del Ejército, en septiembre de 1991.

Concordando con lo expresado por Emilio Meneses en su trabajo "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile entre 1943-73", es posible concluir que los gobiernos de esa época buscaron la ayuda económica de los EE.UU., priorizando el desarrollo de la economía y el mantenimiento de la estabilidad interna, confiando que la gran Potencia del Norte vigilaría el entorno estratégico regional, lo que de alguna forma se logró sólo parcialmente a través de los convenios de ayuda militar bilateral, que mantuvo EE.UU. con los países sudamericanos. Sin embargo, los conflictos entre Perú y Ecuador y entre Honduras y El Salvador pusieron a prueba la paz vigilada por los norteamericanos.

En Chile, el continuo y progresivo deterioro de la Defensa se hizo manifiesto en la década de los sesenta, período durante el cual, no obstante haber existido un fuerte incremento en los recursos presupuestarios nacionales —producto del alto precio del cobre—, no se entregaron a las FF.AA. significativas sumas que, de acuerdo a la legislación vigente, estaban disponibles para ellas.

Tal deterioro se hizo más agudo al compararlo con las medidas inversas que adoptaban nuestros vecinos del Norte y del Este, circunstancia negativa que vino a repercutir en las crisis del 74 y 78, que muchos conocen de oídas y que nuestras FF.AA. debieron enfrentar en esos años con gran esfuerzo, y sólo respaldadas en sus propias capacidades. Obviamente ello obligó a comprometer seriamente los recursos proyectados hacia el futuro.

La carencia de una Política de Defensa expresa produjo —además de la ausencia de la necesaria asignación de recursos— un efecto de mayor complejidad y repercusión aún, al no existir conciencia ni en la élite gobernante, ni en el público en general de los conceptos de Seguridad Nacional.

En la práctica, el desarrollo y la preparación del instrumento bélico al servicio de la gran política del Estado se generó en los niveles secundarios, y de allí se extendió hacia los superiores, gracias a los esfuerzos intelectuales de los profesionales de las armas y no como una respuesta a esa gran política. Quizás ello se debió a que —como ya se ha dicho— tal política no consideraba los requerimientos de seguridad que demandaba nuestra Nación.

Respalda esta aseveración el hecho incuestionable de la ausencia de definiciones trascendentes en los grandes temas de la Defensa, tales como la determinación a nivel político de las eventuales amenazas y la estructuración de objetivos políticos estratégicos destinados a ser alcanzados con el Poder Nacional.

Sin embargo, no es posible señalar categóricamente que el país haya estado desprovisto de la función Defensa Nacional, por no contar con una Política que regulara y orientara el esfuerzo destinado a tales objetivos.

El país contaba y cuenta con una Política de Defensa que podemos señalar como en proceso de formación.

Tal es así que por diversas circunstancias coyunturales, espontáneas e incluso inorgánicas, a lo largo del tiempo se ha configurado un conjunto de normas de diferentes jerarquías inspiradas en propósitos generales y específicos insertos en el ámbito de la Defensa. Ello ha permitido a las autoridades correspondientes

llevar a cabo acciones coordinadas tendientes a cumplir objetivos claramente definidos en plazos determinados.

El hecho de no existir un cuerpo coherente de orientaciones procedente del más alto nivel nacional ha impedido proporcionarle una eficacia mayor a la Defensa y por tanto lograr un mejor empleo de los escasos recursos puestos a su disposición.

Expresada así nuestra realidad, surge con nitidez la necesidad imperiosa de profundizar los estudios que conduzcan a diseñar una correcta metodología apta para la formulación de una Política de Defensa.

En ese intento y con la brevedad que impone el tiempo asignado, los invito a acompañarme en la búsqueda de esa metodología.

Con este propósito he creído conveniente precisar —en una primera instancia— los conceptos básicos que serán utilizados en este análisis, tales como, Política, Defensa Nacional, Política de Defensa y Política Militar.

No es posible progresar hacia el conocimiento de una Política de Defensa si antes de ello no identificamos, a lo menos teóricamente, los factores que la influyen y los elementos esenciales que la componen.

Creemos que una vez logrado este marco de referencia, podría intentarse una aproximación de lo que pudiéramos llamar Política de Defensa tácita.

Finalmente estimo de gran necesidad dedicar un espacio para evaluar los riesgos que se derivan de una errónea formulación de Política de Defensa, especialmente si en esa definición están influyendo conceptos, ideologías, percepciones y circunstancias transitorias, que podrían alterar la objetividad que requiere esta materia.

Por último, intentaré presentar a la consideración de ustedes algunas reflexiones que surgen del análisis realizado sobre el tema.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES

A. POLÍTICA EN SU ACEPCION GENERAL

Aun cuando el concepto de Política es muy conocido, es conveniente referirse a él en términos generales, para abordar el tema en mejor forma.

El diccionario de la lengua española establece como acepciones principales del término Política los siguientes:

- 1.- Arte, doctrina y opinión referente al Gobierno de los Estados, y
- 2.- Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos.

Por extensión se aplica al arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

Siguiendo a Katz y Kant, el concepto anterior podría traducirse como “una norma de conducta o comportamiento institucional”.

Esta Política, cuando es de carácter general, es llamada también Política de Estado, Política Nacional o simplemente Gran Política. Ella también se puede

definir más específicamente como el arte de determinar los objetivos nacionales, mediante la interpretación realista de los intereses naturales o vitales de la nación y de las aspiraciones básicas nacionales, así como de asegurar la obtención y preservación de tales objetivos.

En su formulación, la Política Nacional debe procurar también la coordinación de los esfuerzos comunes de todo orden, tanto externos como internos, de los organismos del Estado y de las fuerzas vivas de la Nación, para obtener los objetivos que aseguren la satisfacción global de las necesidades permanentes del Estado y de sus componentes.

B. POLITICAS PARTICULARES

La Política Nacional, para poder aplicarse adecuadamente por parte del Gobierno, tiene que descomponerse en políticas particulares que se dirigen a obtener un objetivo determinado, pertinente a una de las necesidades o intereses vitales que aquélla contempla para enfrentar en mejor forma los desafíos que se presentan.

C. SEGURIDAD NACIONAL

La Seguridad Nacional ha sido definida como la condición o capacidad lograda por el Estado al adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el Poder Nacional y evitar, eliminar o paliar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno y externo, que pueden afectar la consecución del Objetivo Nacional.

D. DEFENSA NACIONAL

Parece de gran importancia procurar identificar las diferentes acepciones que tiene la expresión Defensa Nacional, para evitar confusiones en torno a su adecuada interpretación.

La Defensa Nacional como función del Estado.
(Cometido, labor, trabajo)

En este significado, cuando nos referimos a Defensa Nacional no estamos hablando de un Ministerio, ni de un Campo de Acción, ni de un sector, ni de una actitud, ni de un sistema, ni de Fuerzas Armadas.

Creo que lo más preciso es afirmar que estamos hablando de la actividad a través de la cual el Poder Nacional se emplea para el mantenimiento o recuperación de la Paz, de acuerdo a nuestros objetivos nacionales.

La Defensa Nacional como Campo de Acción o Sector (Ambito).

En esta acepción estamos refiriéndonos a un sector de la actividad nacional que tiene una responsabilidad y características propias, que lo constituyen en elemento esencial para enfrentar conflictos armados y proporcionar la Seguridad Nacional.

La Defensa Nacional como Organización (Actor).

Esta acepción comprende los sistemas y organismos que la integran; entre ellos distinguimos un Ministerio y sus Subsecretarías, con responsabilidades políticas y administrativas, y lógicamente las Instituciones Armadas y otros organismos complementarios diversos.

Para los fines propios de esta exposición, toda referencia a la Defensa Nacional, salvo expresa mención en contrario, se hará en relación a la Función de Estado y no en las otras acepciones secundarias.

El primer servicio cuya prestación se exige al Estado por todos sus miembros ha sido siempre la defensa de la población civil y de sus intereses. Por esta razón y para cumplir con el fin global de la conservación del Estado, aparece la Defensa Nacional. Así la Defensa Nacional es una función primaria que precede a cualquiera otra función o fin, en cuanto la Seguridad de la Comunidad produce la tranquilidad y el orden necesarios para acometer los Objetivos del Estado.

La Seguridad de un país descansa fundamentalmente en su propia capacidad de defensa. De poco sirven las alianzas o pactos de seguridad colectiva, de los que hay muchos ejemplos en la Historia, una gran mayoría de los cuales no han funcionado oportunamente o no han tenido éxito. Ello es una realidad indiscutible, sobre todo en el ámbito latinoamericano.

La característica actual de la guerra, como conflicto total que afecta a toda la Nación, y las diferentes formas que adopta, ya sea convencional, atómica, revolucionaria, psicológica, fría, etc., ha llegado a introducir al interior del concepto de Defensa Nacional aspectos políticos, económicos, sociales, morales y militares, lo cual a su vez ha dado lugar a que en cada país se forme una determinada doctrina o Política de Defensa.

Es así entonces como la Defensa Nacional no es sólo defensa física, sino que también es la defensa de lo permanente, de lo esencial; de los valores de la Patria. De ahí que la Defensa Nacional no puede limitarse solamente a mantener el territorio como la plataforma física del Estado, sino que además proyecta su acción al mantenimiento y robustecimiento de aquello que es propio del ethos nacional y de los objetivos que sirven de soporte a su existencia.

La Defensa Nacional es, pues, un concepto vasto y complejo, cuyo ámbito no queda limitado a los cuarteles y campos de operaciones. Por el contrario, los trasciende, abarcando la totalidad de los problemas internos y externos de la comunidad nacional. En consecuencia, la Defensa Nacional no es una exclusividad de los militares, sino que es responsabilidad de todos los sectores aptos de la Nación.

Considerando lo ya expuesto, puede decirse que la Defensa Nacional es una función política, pues constituye un bien público que solamente puede ser provisto por el Estado. Es una responsabilidad primaria del Gobierno de una Nación, en la que participan, con su cuota de responsabilidad, los otros Poderes del Estado, toda la ciudadanía y especialmente las FF.AA.

La Defensa Nacional, a pesar de ser un bien público, pues todos los ciudadanos y el Estado gozan de los beneficios que ella reporta, no es popular porque no reditúa

dividendos electorales y porque no todos los ciudadanos aportan su cuota de responsabilidad, pensando tal vez que de todas maneras recibirán el beneficio de la Defensa Nacional. Este fenómeno se presenta sobre todo porque el país ha gozado de un largo período de paz y tranquilidad.

Si se quisiera ensayar una definición de la Defensa Nacional, lo más apropiado sería referirse a ella como el proceso en el cual el Estado emplea, en situación de guerra, todo el potencial nacional, y en particular los recursos militares, para tratar de imponer su voluntad al adversario y cautelar los intereses superiores del país.

Este proceso comienza y se desarrolla en gran medida en tiempo de paz con las actividades tendientes a la preparación y fortalecimiento de los medios humanos, financieros, tecnológicos y materiales, con el propósito de llegar en las mejores condiciones a un eventual conflicto bélico, poniendo en ejecución las acciones contra el adversario.

Dentro de estos medios, sin duda desempeña un papel preponderante el medio militar, cuyo instrumento, las FF.AA., constituyen el órgano de disuasión y de coerción del país ante las amenazas a su seguridad y a sus altos intereses.

E. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA DEFENSA NACIONAL

La Defensa Nacional desarrolla su tarea mediante el cumplimiento de ciertas funciones que constituyen la esencia misma de su existencia. Entre estas funciones pueden mencionarse las siguientes:

1. Preservación de la integridad territorial del Estado.
2. Defensa de la Soberanía Nacional y autodeterminación del país.

Evidentemente ambas funciones son fundamentales para la preservación del Estado y sólo pueden cumplirse en la medida que la Defensa Nacional sea comprendida por toda la Nación, y las FF.AA. estén bien organizadas, bien equipadas y permanentemente preparadas. De esta manera la Defensa Nacional servirá al Gobierno como herramienta eficaz de su política, para efectuar una adecuada disuasión ante las amenazas al país y, si es necesario, tendrá la capacidad suficiente para convertir la disuasión en una acción violenta en la oportunidad y con la decisión requeridas para obtener el buen éxito.

3. Colaboración al desarrollo nacional, en primer lugar como factor de Seguridad, que permita dedicar las actividades y esfuerzos del país al progreso interno y luego como incentivo al desarrollo científico, tecnológico e industrial en las áreas donde se solucionan las necesidades y exigencias de la Defensa Nacional.
4. Colaboración a la Seguridad Nacional del país, conservando una situación de preparación tal, que constituya un factor importante para mantener la situación de paz y armonía que el país necesita para desarrollar su vida normal.
5. Contribuir en la medida que corresponda a cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado con los Organismos Internacionales de paz a nivel mundial y continental.

La preparación de la Defensa Nacional debe inspirarse en las características y exigencias de la guerra actual y de la que se perfila en el futuro, como única manera de tener un real peso específico en su rol de respaldar a la política exterior del Estado.

Para que tal preparación sea efectiva, ésta debe realizarse teniendo en consideración las posibles hipótesis de guerra a que puede verse enfrentado el país, las posibilidades nacionales reales en cuanto a medios humanos y materiales se refiere y las circunstancias actuales que se viven en el campo de la ciencia militar y de su proyección al futuro.

Tanto en la concepción de la Defensa Nacional, como en su preparación y ejecución, tienen responsabilidades el Poder Ejecutivo, con su principal actor, el Presidente de la República, junto con los diferentes responsables de los respectivos Campos de Acción. Las Fuerzas Armadas, que existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la Seguridad Nacional, constituyen el instrumento fundamental del sistema. El Poder Legislativo tiene también responsabilidades en las etapas de concepción, preparación y ejecución de la Defensa Nacional.

Finalmente, los ciudadanos, individual o colectivamente considerados, integrando las diferentes organizaciones sociales, políticas o económicas, son directamente responsables de participar en la preparación y ejecución de la Defensa Nacional.

F. POLITICA DE DEFENSA NACIONAL

1.- Concepto General

Para que la Defensa Nacional pueda ser efectiva y cumpla sus objetivos, debe ser dirigida. Como ella es una función política del Gobierno, es lógico deducir que así como el Gobierno conduce los destinos del país mediante la aplicación de una política nacional, deberá conducir la Defensa Nacional a través de la aplicación de una política particular.

En este orden de ideas, se podría definir la Política de Defensa Nacional como la parte integrante de la Política Nacional destinada a dar dirección a la Defensa Nacional, a fin de racionalizar la necesidad de Seguridad del país.

La Política de Defensa Nacional, a través de sus lineamientos generales, busca la estructuración de una Defensa Nacional coordinada y armónica, con la fuerza suficiente como para permitir la real superación de los conflictos.

2.- Características

La Política de Defensa debe reunir las siguientes características:

- 1° Debe ser nacional, es decir, debe corresponder a las reales posibilidades y necesidades del país, de acuerdo con sus propias peculiaridades. De nada sirven las políticas de otros países. No sirven ni siquiera de modelos. Menos aún para adoptarlas, pues ellas sirven a su propia necesidad.
- 2° Debe ser una política de Estado que trascienda a los Gobiernos y que esté por sobre las contingencias políticas.

- 3° Debe ser permanente. Es decir, debe conservarse en el largo plazo, sujetándose solamente a las debidas actualizaciones que imponen los cambios sustanciales que se produzcan en los distintos escenarios que influyen en su definición.
- 4° Debe basarse en el Poder Nacional; debe servir a los objetivos nacionales y debe otorgar Seguridad Nacional.
- 5° La formulación y aplicación de la Política de Defensa requiere de decisiones político-estratégicas en el ámbito político internacional, decisiones estructurales en el Campo Interno, adecuado financiamiento y diversas decisiones políticas.
- 6° Debe estar integrada en todos sus niveles; deber ser socialmente legítima y funcional al desarrollo nacional.
- 7° Debe ser formulada de manera precisa, justa y comprensible, ya que debe ser asimilada por elementos heterogéneos y aceptada a través de un convencimiento razonado.
- 8° La Política de Defensa debe establecerse durante la paz, pero evolucionar de acuerdo con las variaciones fundamentales que experimentan los diferentes Campos de Acción.

G. POLÍTICA MILITAR

La Política Militar es una expresión de la voluntad del Gobierno y está constituida por los lineamientos generales relativos a cómo deben ser y cómo deben comportarse las FF.AA. en el contexto del Estado en tiempo de paz y a cómo deben accionar y coordinarse con los otros organismos del Estado, en función del logro del Objetivo Político Nacional definido para ese período de Gobierno.

La Política Militar es uno de los componentes de la Política de Defensa Nacional, a la que debe servir permanentemente. Por consiguiente, debe ser consecuente con los objetivos de ésta y con sus líneas generales de acción, manteniendo con ella una estrecha coordinación y complementación.

No puede entenderse que la Política Militar sea divergente de la Política de Defensa y menos aún que pretenda reemplazarla. Muy por el contrario, la Política Militar se incorpora a la Política de Defensa y la complementa en aquellos aspectos administrativos y de actividades que son colaterales a la función esencial de las FF.AA.

Además de esta coordinación estrecha con la Política de Defensa Nacional, la Política Militar debe coordinarse adecuadamente con las otras políticas sectoriales del Gobierno, especialmente con las referidas a orden interno, educación, salud, economía, relaciones exteriores, previsión social, etc.

Como ya se ha establecido, la Política Militar es formulada por el Gobierno y por consiguiente lo es por el estamento político del país que forma parte o apoyo al Gobierno.

No obstante lo exclusivo que pueda aparecer la facultad en examen, parece lógico y aconsejable que las FF.AA., tanto en su calidad de Instituciones fundamen-

tales para la ejecución de las Políticas de Defensa, como en su condición de receptoras de los efectos de una Política Militar, tengan un acceso efectivo a la formulación de proposiciones.

La experiencia permite comprobar que una Política que antagonice con las FF.AA. irremediablemente debilita y perjudica la aplicación de la Política de Defensa Nacional, lo que es de suma gravedad para la seguridad y supervivencia del país.

Por esta razón, lo ideal sería que la Política Militar respondiera integralmente a los intereses del país y de su Defensa Nacional, por encima de intereses coyunturales del Gobierno o de concepciones ideológicas que los motiven.

III. FACTORES CONDICIONANTES DE UNA FORMULACION DE POLITICA DE DEFENSA

Desde la perspectiva teórica, podríamos señalar que existen dos metodologías para aproximarse a una formulación de Política de Defensa.

La primera de ellas, expresada en forma muy general, contempla la confrontación de los Objetivos Políticos Permanentes con el entorno estratégico del país. Este procedimiento, basado fundamentalmente en la Apreciación Global Político-Estratégica, conduce a la determinación de las hipótesis de Guerra, de los plazos críticos de su eventual concurrencia y de las prioridades que debiera conferírsele a cada una de dichas hipótesis.

Como resultado de esta Apreciación, se obtendrá la identificación de las amenazas externas a partir de las cuales deberá elaborarse una Política de Defensa útil para capacitar al Poder Nacional para enfrentar dichas amenazas, con especial énfasis en la concepción, preparación y empleo de un Instrumento Militar que garantice al país el éxito en el conflicto.

Esta metodología tradicional y doctrinaria pone énfasis en la alternativa Guerra pero no contempla en sus variables la etapa denominada Crisis, la cual es siempre más recurrente que la alternativa Guerra.

La otra metodología que ha surgido más recientemente se centra en la definición de los Objetivos Nacionales y, partiendo de ellos, determina las estrategias a seguir para lograrlos, y los instrumentos que le den respaldo y viabilidad a las aludidas estrategias.

Esta metodología supone la existencia de múltiples escenarios, que van desde la utópica paz perfecta hasta la misma guerra total, pasando por los diversos grados propios de situaciones intermedias, tales como las de presión, de amenaza y de crisis, etapas todas que indudablemente requieren de la existencia de Fuerzas adecuadas que respalden el logro de los objetivos políticos nacionales.

Para la satisfacción de tales requerimientos, se define una Política de Defensa que oriente el esfuerzo nacional hacia el logro del adecuado Poder Militar. Ahora bien, ese Poder Militar será realmente adecuado si alcanza una efectiva capacidad disuasiva, a través de la cual haga desistir a nuestros eventuales adversarios del intento de impedirnos la consecución de nuestros objetivos.

Los procedimientos metodológicos resumidos precedentemente no son excluyentes entre sí. Ambos se complementan, especialmente si se considera que el segundo incorpora más variables en la determinación de dichas amenazas. Adicionalmente incluye el escenario de la eventual guerra.

Ahora bien, cualquier metodología es irrelevante cuando quienes tienen la responsabilidad de aplicarla no consideran en su exacta proyección el efecto de consistencia y solidez que un adecuado Poder Militar aporta al Poder Nacional.

A manera de un simple ejemplo, quisiera mencionarles el casi nulo grado de Poder Nacional que posee en la actualidad la República de Panamá para hacer prevalecer sus objetivos nacionales, entre los cuales debiera estar su independencia y soberanía para emplear en su beneficio la ventaja de su posición geoestratégica.

Otro ejemplo, pero de signo contrario, lo constituye Suiza, que ha logrado un notable Poder Militar; Poder destinado exclusivamente a defender su neutralidad.

Practicados los alcances anteriores, podríamos mencionar algunos de los factores que influyen en la formulación de una Política de Defensa.

Estos factores pueden ser de carácter externo e interno. Pueden ser económicos, militares e incluso geográficos.

Son factores de carácter externo:

- a.- La situación internacional a nivel mundial, continental, vecinal y paravecinal.
- b.- Los compromisos con organismos internacionales de paz y grandes potencias.
- c.- La realidad geoestratégica del país en relación a sus vecinos y a los requerimientos que impone.

Son factores de carácter interno:

- a.- La situación política en cuanto a institucionalidad vigente y comportamiento de los actores políticos.
- b.- La situación socio-económica y cultural del país, relativa a:
 - Las características de la población; analfabetismo, cultura política, idiosincrasia, patriotismo, moral.
 - El grado de unidad nacional en aspectos políticos y sociales.
 - La subversión interna o terrorismo, existencia y grado de desarrollo.

Son factores económicos influyentes en la formulación de una Política de Defensa:

- a.- El grado de desarrollo del país y su capacidad económica global.
- b.- El grado de dependencia de mercados externos.
- c.- Las posibilidades de movilización industrial.

Son factores de carácter militar los siguientes:

- a.- La tradición histórica y el prestigio de las FF.AA.
- b.- Los valores éticos, morales y patrióticos.

- c.- El nivel de equipamiento y entrenamiento alcanzado.
- d.- El grado de desarrollo tecnológico propio y el grado de dependencia del exterior.
- e.- El marco jurídico de las FF.AA.
- f.- La posición de las FF.AA. en la sociedad y el estado de las relaciones existentes entre los civiles y los militares.

Finalmente, creo necesario mencionar aquellos factores geográficos que normalmente afectan cualquier decisión respecto a Política de Defensa:

- a.- Las relaciones espaciales del país, en cuanto a forma de su territorio, que impone la existencia de fuerzas en presencia en las zonas extremas, influyendo con ello en la composición y organización de las mismas.
- b.- La morfografía, la hidrografía y el clima del país, que impone ciertas características a las fuerzas militares en sí y a su equipo y entrenamiento.
- c.- La posición geográfica relativa, determinante de las posibilidades de abastecimiento fluido y de las características de las líneas de comunicaciones marítimas.

IV. ELEMENTOS COMPONENTES DE UNA POLITICA DE DEFENSA

Ya hemos expresado que el diseño o formulación de una Política de Defensa Nacional es responsabilidad del conjunto de toda la sociedad, responsabilidad que concretamente deben asumir sus representantes políticos.

La metodología que se adopte para tal formulación deberá considerar —además de las cuestiones fundamentales que la originan (objetivos y estrategias u objetivos y escenario estratégico) y de los factores que la influyen (externos, internos, económicos, militares y geográficos)— las circunstancias de la realidad nacional que la condicionan.

Sabido es que el papel sobre el cual hoy queremos escribir una Política de Defensa no está en blanco. No obstante existir pleno consenso sobre las atribuciones y responsabilidades de las autoridades del Estado en esta materia, estas mismas no pueden hacer uso indiscriminado de tales atribuciones, por la existencia de determinadas limitaciones.

La primera y gran limitante que obstaculiza adoptar libremente cualquier decisión que implique reducción o eliminación de fuerzas, es la imposibilidad de determinar, a ciencia cierta, la no existencia actual y futura de amenazas a nuestros objetivos.

La trascendencia de esta determinación requiere para adoptarla el necesario consenso de todos los actores involucrados. Intentar imponerla sin ese respaldo es asumir una actitud casi suicida por la responsabilidad que ella supone.

Aún más, existe la gran dificultad de precisar si la concordia y el entendimiento existentes hoy entre las naciones se debe a la simple vigencia de normas

que regulan el comportamiento internacional, a la readecuación o renuncia de algunos intereses políticos permanentes de parte de nuestros vecinos o realmente a la existencia de un Poder Nacional que, respaldado eficientemente por una Defensa Nacional, mantiene alejadas las amenazas.

Creemos que no es exclusivamente ni lo uno ni lo otro, pero también creemos que el factor disuasión siempre deberá estar presente en cualquier apreciación.

La otra gran limitación para la libre determinación de la Política de Defensa por parte de la autoridad es la incidencia del factor tiempo en la concepción, definición y ejecución de la misma.

Las decisiones que se adopten hoy repercutirán en cinco o diez años más, incluso cuando los escenarios para los cuales fueron diseñadas tales decisiones presenten características contrarias a las originales.

Una empresa privada o pública —cualquiera que sea su envergadura— puede constituirse con relativa facilidad y lograr eficacia en el corto plazo, si además de objetivos y organización posee los recursos financieros requeridos para su adecuado funcionamiento (Escondida). Asimismo, si se cuenta con un inventario de diez aeronaves Boeing 767 y dinero en cantidad adecuada, es posible en brevísimo tiempo poner en ejecución una Línea Aérea Internacional. Pero, contrariamente, la disposición de todo el dinero que se pueda necesitar no le permitirá a ningún país poseer en el corto plazo unas FF.AA. adecuadas a sus requerimientos si no las ha preparado desde siempre.

Otra limitante que encontrará la autoridad al formular la Política de Defensa, será la gran influencia de la historia y la geografía. La primera ha generado hechos que son realidades influyentes en el comportamiento de los pueblos y que producen determinados efectos en la convivencia de las naciones. La geografía no admite interpretaciones. Es virtualmente inamovible y seguirá afectando cualquier intento de modificación de las soluciones estratégicas que se busquen.

Luego, la formulación de una Política de Defensa en Chile debe considerar el camino recorrido, los niveles alcanzados, la tradición incorporada, el espacio físico donde se aplicará, la legislación que la respalda y, lógicamente, las exigencias del futuro.

Pretender ser exhaustivo en la enumeración de los elementos que debiera contener una Política de Defensa resulta limitado por el tiempo asignado a esta exposición. No obstante, parece conveniente enumerar aquellos que se consideran más relevantes.

En primer lugar, deben enumerarse aquellos elementos cuyo propósito es orientar la época de paz:

- 1.— Concepto global con que el Estado aborda el problema de la guerra en general.
- 2.— Objetivos Políticos de Guerra y concepto con que se abordarán las hipótesis de guerra en particular.
- 3.— Principios de la conducción político-estratégica y estratégica más aplicables y procedimientos generales para llevarlos a la práctica.
- 4.— Normas generales para realizar el manejo de las crisis previsibles, de acuerdo con la apreciación.

- 5.- Concepto de la Defensa Nacional de acuerdo con el carácter y amplitud de la guerra.
- 6.- Organización del mando político-estratégico y estratégico y de los diferentes campos de acción.
- 7.- Normas sobre la planificación político-estratégica, a nivel de gobierno y de cada dirección de campo de acción.
- 8.- Concepto y normas generales sobre la movilización humana y económica del país.
- 9.- Criterios que deben regir la relación y coordinación entre la Política Exterior y la de Defensa Nacional, en lo que se refiere a asuntos limítrofes, marítimos, antárticos y aeroespaciales, así como a iniciativas de integración regional y relativas a limitaciones de armamentos y a la posición del país en aspectos nucleares y de cooperación a la defensa colectiva a nivel regional o mundial.
- 10.- Concepto sobre la Seguridad Interna del país en relación con la Defensa Nacional.
- 11.- Definición del monto de las fuerzas militares y de los criterios de distribución de los medios en el territorio nacional.
- 12.- Orientaciones acerca de la preparación moral, espiritual y anímica de la población para afrontar un conflicto.
- 13.- Definición de los recursos financieros para los gastos de operación y de adquisiciones de material y equipo para las FF.AA.
- 14.- Sistema de financiamiento estable y a largo plazo para las adquisiciones de sistemas de armas, ya sea por la vía presupuestaria o por medio de leyes especiales no sujetas a debate presupuestario, o a través de una combinación de ambas modalidades.
- 15.- Criterios relativos a la existencia, grado de amplitud y de desarrollo de la industria militar y a la venta y exportación de armas.
- 16.- Diseño de una Política Militar de Gobierno que sea un complemento indispensable e infaltable de la Política de Defensa Nacional.

En período de guerra, la Política de Defensa debe expresar aquellos aspectos propios del desarrollo mismo del conflicto, tales como:

- 1.- Conducción global de la Nación durante el conflicto.
- 2.- Coordinación y dirección de los esfuerzos de los campos de acción.
- 3.- Concepto sobre la conducción estratégica de las FF.AA.
- 4.- Concepto sobre el financiamiento de los gastos de la guerra.

Con respecto al período de término de la guerra, parece conveniente que se consideren las materias propias de las negociaciones de paz, ya sea tratados o acuerdos y el correspondiente respaldo militar a tales negociaciones, como asimismo las orientaciones para la ejecución de una desmovilización del país para su retorno a la normalidad.

Complemento indispensable de una Política de Defensa Nacional es la Política Económica de Defensa. Esta debe contener las orientaciones necesarias para la obtención de recursos económicos y financieros, para la asignación de tales recursos a los organismos que cumplen funciones en la Defensa Nacional, con centro de gravedad en las FF.AA., y para la eficiente utilización de tales recursos.

Finalmente, como lo expresara en los inicios de esta exposición, es elemento consustancial a una Política de Defensa, la Política Militar de Gobierno.

V. APROXIMACION A UNA POLITICA DE DEFENSA EN CHILE DEDUCIDA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y ESTRUCTURA TRADICIONAL

Hemos afirmado que nuestro país ha crecido a lo largo del tiempo de una Política de Defensa Explícita.

También dijimos que no por ello el país ha estado desprovisto de la función Defensa Nacional, pues ésta se ha materializado a través de un sinnúmero de normas, resoluciones y definiciones aisladas que en su conjunto conforman la estructura sobre la cual hoy operan a lo menos las FF.AA.

Al respecto es necesario detenerse brevemente a considerar la normativa vigente constitutiva del marco jurídico de lo que podría denominarse Política de Defensa Nacional tácita, omnipresente y consuetudinaria.

En primer lugar, la Constitución Política de la República contiene normas específicas que constituyen un marco eficiente para insertar definiciones trascendentes relativas a una Política de Defensa Nacional.

La existencia de sendos capítulos especiales, referidos a las Fuerzas Armadas y al Consejo de Seguridad Nacional, así como las normas que se refieren a las responsabilidades generales del Estado y sus autoridades en el resguardo de la Seguridad Nacional, las atribuciones específicas conferidas al Presidente de la República, en relación a declarar la guerra, disponer de las fuerzas, organizarlas y distribuirlas, designar sus mandos y asumir en caso de guerra su jefatura suprema, constituyen, junto a otras normas complementarias a la Defensa, los pilares centrales de una estructura básica para la organización y funcionamiento de la Defensa Nacional.

El DFL. 181 de 1960 y su reglamento complementario, DNL. 207 de 1961, es un cuerpo legal especialmente orientado a regular la estructura superior del Estado para los fines de la Defensa Nacional y ha sido el texto en el cual se han basado los sistemas fundamentales de planificación de guerra en los diferentes niveles político-estratégicos, estratégicos e institucionales.

Las leyes de Movilización Nacional y las de Reclutamiento configuran elementos trascendentes respecto a definiciones sobre los recursos nacionales, tanto humanos como materiales, que el país pone a disposición de la Defensa Nacional.

Las leyes específicas que dieron origen y permiten actuar a las Empresas o Industrias Bélicas de la Defensa Nacional son otras de las decisiones adoptadas

respecto a la tecnología nacional en armamentos y su desarrollo en beneficio de la Defensa Nacional.

La Ley N° 13.196 de Nov. 1958, llamada Ley Reservada del Cobre, a través de la cual se asignan regularmente recursos en moneda extranjera destinados a la adquisición de sistemas de armas en las FF.AA., es otra de las importantes determinaciones adoptadas por las autoridades políticas de la época y que configuran un esquema de obtención de recursos, independiente de las vicisitudes políticas del presupuesto fiscal anual.

Respecto a la Política Militar vigente, es posible mencionar la existencia de normas legales, algunas con rango orgánico constitucional, como la N° 18.948 "de las FF.AA.", en la cual se establecen los procedimientos que rigen las materias de personal y el régimen presupuestario anual de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, será necesario considerar aquellas normas de diferente rango legal que, producto de acuerdos internacionales, regulan o limitan las herramientas, instrumentos, armamentos o modalidades a emplear en una guerra.

De todo lo mencionado precedentemente y de muchas otras normas no aludidas por razón de tiempo, es posible aventurar lo que podría ser un proyecto preliminar de Política de Defensa que orientara el esfuerzo de la Defensa Nacional en Chile.

Es probable que esta proposición sea demasiado general y no cumpla con la exigencia de precisión y comprensión que hemos aludido en la etapa inicial de esta exposición, pero creemos que ésta es una buena aproximación para lograr su aceptación por parte de los diversos actores, sectores y niveles que deben intervenir en su formulación.

Todo el análisis anterior nos permite proponer lo siguiente:

El Estado de Chile hará uso de todo su potencial nacional para enfrentar las amenazas que surjan y afecten a su integridad territorial, al ejercicio pleno de su soberanía y al mantenimiento de su orden institucional.

En forma específica, adoptará los resguardos necesarios para contar con un Poder Militar que, junto con otorgar la suficiente capacidad disuasiva para inhibir a cualquier agresor de utilizar la fuerza para la obtención de sus eventuales objetivos, proporcione el respaldo adecuado para la acción diplomática en el manejo de las crisis que dichos conflictos generen.

Para el caso de agresión externa, se empleará el Instrumento Bélico para rechazar tal agresión y mantener la integridad territorial y la independencia nacional.

La Dirección Superior de la Guerra estará radicada en el Presidente de la República, quien asesorado por el Consejo Superior de Seguridad Nacional coordinará los esfuerzos de la Nación, a través de los Campos de Acción Interno, Externo, Económico y Bélico.

El Instrumento Bélico estará conformado por las Instituciones Ejército, Armada y Fuerza Aérea, las que serán organizadas y distribuidas según las conveniencias de la solución estratégica que se adopte.

El mando militar de las Fuerzas Armadas y de los organismos conjuntos que se organicen, al momento de peligro de guerra, estará radicado en la Junta de Comandantes en Jefe.

A través de dotaciones permanentes y de la complementación extraordinaria respaldada en una legislación específica de reclutamiento y movilización, el país proporcionará los recursos humanos y materiales que requiere el Campo de Acción Bélico.

Habrà, en forma permanente, instancias orgánicas de coordinación a niveles superiores e intermedios entre los Campos de Acción Exterior y Bélico, considerándose que este último esté al servicio de los objetivos de la política exterior.

El instrumento Fuerzas Armadas deberá estar capacitado para dar respaldo a la vigencia de la Institucionalidad del país, contribuyendo al pleno ejercicio de las responsabilidades gubernamentales en torno a la normativa de Seguridad Interna del Estado.

El monto de las fuerzas militares será la resultante de la amenaza previsible, las características del escenario geográfico en que actuarán y los recursos presupuestarios disponibles.

La Educación y la Salud en el país deberán propender al fortalecimiento de los valores patrios y al mejoramiento de las condiciones físicas e intelectuales de la población, de manera tal de contar con la calidad del recurso humano necesario para las FF.AA.

Se establecerán y mantendrán niveles constantes de recursos presupuestarios para el equipamiento, preparación y entrenamiento de las FF.AA.

Fuentes especiales de financiamiento, diferentes del presupuesto anual, deberán constituir los recursos fundamentales para las adquisiciones de largo aliento en las FF.AA.

Se propenderá al desarrollo de la industria bélica de las Instituciones y del sector privado, procurando niveles y calidades de producción que satisfagan las necesidades nacionales y a la vez proporcionen ingresos de divisas a través de la exportación de tales productos. En todo caso estos últimos sólo corresponderán a aquellos calificados como armamento convencional.

Las Instituciones Armadas de la República deberán integrarse al desarrollo nacional aportando, además de su función de Seguridad y Defensa Nacional, aquellas potencialidades propias de su organización y eficacia.

Especial énfasis se dará a la plena incorporación de los espacios geográficos vacíos existentes, al control y explotación de los espacios marítimos adyacentes y al desarrollo de una política de efectiva integración de los territorios intercontinentales.

El Estado respaldará el profesionalismo e independencia de las FF.AA., de forma tal que no se altere su neutralidad en presencia de algún eventual conflicto interno coyuntural.

Hasta aquí el texto propuesto relativo a una Política de Defensa derivada de la normativa vigente.

VI. RIESGO EN LA DEFINICION ERRONEA DE UNA POLITICA DE DEFENSA

A esta altura de nuestra revisión del tema, estaremos todos contestes en la extrema complejidad que presenta la formulación de una Política de Defensa Nacional.

Deseamos insistir en que el peligro más serio con que se enfrenta este proceso es la aparición de interferencias que lo distorsionen.

Si grave es desarrollar una apreciación que responda al interés de justificar la existencia y una dimensión dada de FF.AA., mucho más grave y delicado es diseñar una política de Defensa Nacional cuyo único objeto sea minimizar o reducir las FF.AA.

En el primer caso, es posible que se afecte el nivel de desarrollo del país, al no destinar mayores recursos de los que efectivamente debieran estar disponibles para ese fin. Pero en el segundo caso, existe un riesgo evidente de debilidad que alguien aprovechará.

Ejemplo de ese riesgo lo es Irán después del Sha y Panamá en el momento actual.

Surge entonces la importancia de enfrentar la formulación de una Política de Defensa con el máximo realismo y objetividad.

La etapa actual que vive el país nos impone a todos un gran esfuerzo para lograr las condiciones de equilibrio y consenso que el tratamiento del tema requiere.

Porque ese consenso deberá ser logrado incluyendo a las FF.AA. en la discusión de las alternativas. El consenso a que me refiero involucra la correcta interpretación de los factores condicionantes, la adecuada identificación de las amenazas y la ponderada percepción de la realidad existente.

Ciertas señales emitidas hacen más nítidas las sensaciones de que las futuras decisiones sobre la Política de Defensa podrían estar influenciadas más por el pasado reciente que por las necesidades de la seguridad en el porvenir.

Será tarea trascendente superar la etapa inicial de intercambio de información y antecedentes, para así lentamente llegar a conclusiones compartidas que den solidez a las apreciaciones. Sólo así podrá evitarse el riesgo mayor que representa la llamada "Hipótesis de Paz", desde la cual se derivan erróneas actitudes de impredecibles resultados.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL TEMA

La complejidad del tema impide tratarlo en el corto lapso de una exposición en la profundidad y extensión que quisiéramos.

Muchas materias han quedado sólo esbozadas, constituyendo una suerte de pincelada, cuyo propósito es dimensionar el desafío que su conocimiento y comprensión implica.

Contribuye a dificultar aún más ese conocimiento y comprensión la ambigüedad con que, en muchas esferas, se trata el tema.

Ello nos ha permitido vislumbrar la gran dificultad que existirá en el futuro cercano para llevar a cabo un proceso de definición de Política de Defensa, si se mantiene la confusión que emana de la diversidad de opiniones vertidas, mezcladas con la carencia de conocimientos evidenciada.

Como se ha dicho, un elemento clave para determinar una Política de Defensa es la identificación correcta de la amenaza, y esta última se constituye como tal cuando se está afectando nuestros objetivos permanentes.

Esta circunstancia hace que la determinación de los objetivos nacionales sea el basamento central para cualquier análisis relacionado con la Defensa. Esta correcta interpretación conducirá sin errores a la formulación de una Política de Defensa coherente, de consenso, equilibrada, legítima y presupuestariamente financiada.

El simple ejercicio de reconocer que el objetivo de preservar nuestra integridad territorial podría verse afectado por el interés de algún vecino de reivindicar territorios, hace que los esfuerzos intelectuales se orienten al menos en la dirección correcta para la búsqueda de la solución que el problema demanda.

Es más, la Política de Defensa es una Política de Estado que trasciende al Gobierno en ejercicio. Podrá sufrir variaciones derivadas de cambios importantes de la situación o de los antecedentes, pero no deberá cambiar los objetivos que la orientaron. Sólo así se logrará una vigencia prolongada y el enraizamiento y convicción de gobernantes y gobernados.

Por otra parte, creo necesario señalar que la falta de definición del estamento político en cuanto a determinar los objetivos nacionales, la modalidad de empleo del Potencial Nacional y el diseño de una Política de Defensa Nacional, puede imponer a las Fuerzas Armadas, en virtud de su responsabilidad final, la necesidad de autoformularse tales orientaciones para así desarrollar coherentemente la planificación y preparación de sus elementos.

Debemos tener presente que la Defensa Nacional es una función política, un bien público provisto por el Estado, en el que nadie está excluido de la responsabilidad que le cabe en el proceso: Gobierno, Poder Legislativo, Organizaciones Políticas, ciudadanía y Fuerzas Armadas, las cuales constituyen el último recurso de la política, sólo para el caso eventual de que otros medios hayan fracasado.

Es una tarea tan compleja y trascendental que es imposible improvisarla sin poner en serio peligro la existencia soberana del Estado. Los intereses vitales de una Nación son demasiado valiosos y no admiten una protección de último momento.

Los medios militares cumplen su función, en primer lugar en virtud de su existencia y grado de eficiencia, luego por medio de su despliegue en el territorio nacional y finalmente con su empleo cuando sea necesario.

Asimismo, es necesario precisar que una Política de Defensa Nacional de carácter disuasivo exige una capacidad determinada, lo que significa para la De-

fensa Nacional un grado de alistamiento y actividad, en función del nivel de peligrosidad del entorno político-estratégico, y no de un simple capricho militar de tener mayor cantidad de medios, como tampoco de un arbitrario porcentaje del Producto Geográfico o del Presupuesto Nacional.

Si los medios de la Defensa Nacional no son suficientes en personal y material y no son eficientes en preparación y entrenamiento, difícilmente las Fuerzas Armadas podrán disuadir a alguien.

Existe consenso en señalar que la Política Exterior y la Política de Defensa Nacional, como pilares de la proyección político-estratégica del país, deben complementarse y coordinarse estrechamente en su accionar tras la defensa de los intereses del país en el ámbito internacional.

Si un gobierno privilegia la Política Exterior por sobre la Política de Defensa Nacional, como único medio para mejorar la situación político-estratégica y evitar los problemas internacionales, se puede producir una sub-inversión en Defensa Nacional que será de funestas consecuencias para el país por la carencia de capacidad disuasiva y por la debilidad para hacer frente a los cambios de la situación al estar las Fuerzas Armadas en franca inferioridad frente a los potenciales adversarios.

Esta experiencia la sufrimos claramente en los años 43 al 73 y afortunadamente superamos –no sin extraordinarios esfuerzos– las crisis que se derivaron de nuestra debilidad.

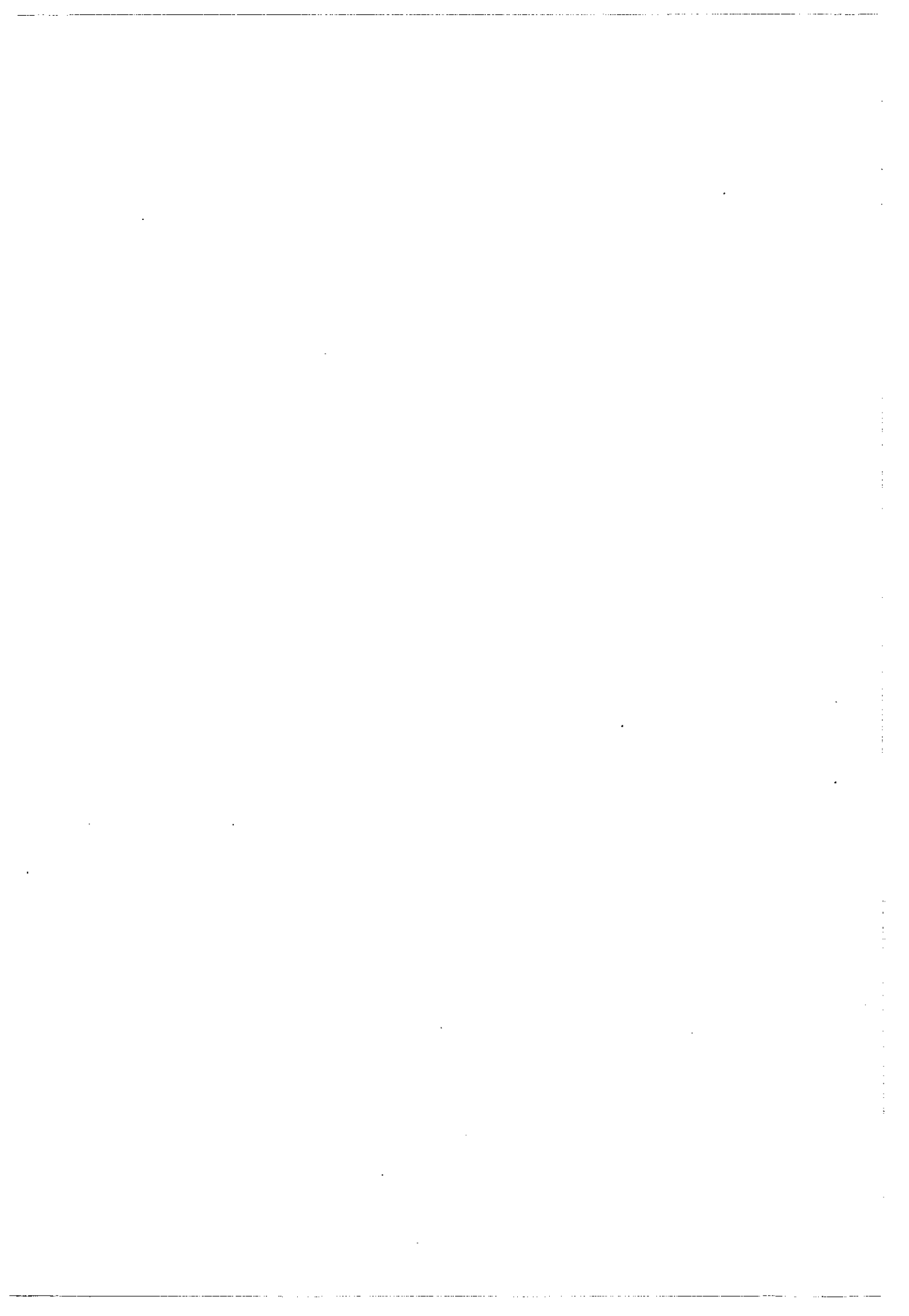
Esa sub-inversión en Defensa Nacional pone en primer plano la necesidad de enfrentar la formulación de la Política de Defensa y la Política Militar evitando que el proceso se realice bajo el prisma ideológico.

La preocupación nace de percibir que existen en el escenario nacional visiones extremas que intentan influir sesgadamente para lograr efectos específicos sobre las FF.AA.

Todo lo anterior amerita acrecentar la discusión, análisis e intercambio de experiencias referidas a la Función de la Defensa Nacional.

La responsabilidad de los actores políticos en torno a este tema adquiere tal trascendencia que es de absoluta necesidad que los hombres de armas hagan todos los esfuerzos necesarios para entregar la visión y la información de los expertos, única forma de lograr decisiones que realmente se orienten a satisfacer los intereses permanentes de Chile.

Creo que con el desarrollo de este seminario y con muchos otros más que se realicen, estaremos avanzando en el camino correcto de colaboración conjunta entre políticos y militares, gobernantes y gobernados, en la construcción de nuestro común destino como Nación.



SEGURIDAD NACIONAL

Seminario desarrollado en la ANEPE, los días 12 y 19 de agosto de 1991.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, atendiendo el creciente interés que sobre el tema de la Seguridad Nacional se observa en diferentes ámbitos políticos, académicos, periodísticos y como en muchas otras entidades que expresan el sentir de la ciudadanía, programó para el Segundo Semestre de 1991 la realización de un evento académico sobre los contenidos que comprende el concepto "Seguridad Nacional".

La situación controversial provocada por lo que, acertadamente algunas veces, o en forma equivocada o mal interpretada en otra señalaban voceros que se interesan en el tema, o de otros que opinaban en base a argumentaciones cargadas de inconfundible sesgo, hacía recomendable la materialización de un encuentro académico en que objetivamente se analizaran y aclararan conceptos.

Fue así como se invitó a 3 destacados académicos a participar en este Seminario: los señores FERNANDO ARANCIBIA REYES, GENARO ARRIAGADA HERRERA y AUGUSTO VARAS FERNANDEZ.

El seminario se realizó en el salón auditorio de la ANEPE con asistencia de altas autoridades, invitados especiales, académicos, representantes de las FF.AA. y de Orden, investigadores y alumnos de la Academia. Fue moderado por el profesor de la ANEPE. Sr. JOAQUIN VALENZUELA MACHADO, quien condujo el evento conforme la siguiente idea, coordinada con los 3 expositores:

Lunes 12 de agosto: expusieron los Sres. VARAS y ARRIAGADA. Cada uno dispuso de 35 minutos como tiempo máximo de entrega de su contenido y de 20 minutos para contestar preguntas del auditorio.

Lunes 19 de agosto: exposición del Sr. ARANCIBIA (35 minutos) y foro (20 minutos).

Luego se desarrolló un panel con los 3 expositores ya nombrados, para lo cual se realizaron dos rondas en que cada expositor dispuso de 10 minutos cada vez.

Se dio término al seminario con la participación del Sr. Director de la ANEPE, Brigadier General don JAVIER SALAZAR TORRES.

Se entrega a continuación el contenido de las exposiciones realizadas por los 3 académicos invitados.

EXPOSICION DEL SR. AUGUSTO VARAS FERNANDEZ

Licenciado en Sociología, U. Católica de Chile.

Master of Arts y Doctor en Sociología en la Washington University, Saint Louis, USA.

Director del Area Relaciones Internacionales y Estudios Militares de FLACSO - CHILE.

En primer lugar deseo agradecer la invitación que gentilmente me hiciera la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para compartir –en un marco académico– las perspectivas de la seguridad nacional en las próximas décadas.

En segundo lugar, debo indicar que, dado el tiempo asignado para esta presentación, haré un resumen del texto –especialmente preparado para esta ocasión– que ustedes tienen a su disposición.

En esta presentación, en primer término, analizaré el dinamismo del concepto de seguridad nacional; segundo, me referiré a las diversas versiones del mismo; tercero, estableceré los desafíos que éste enfrenta en las próximas décadas, y finalmente analizaré prospectivamente las relaciones civiles-militares que le dan sustento.

En su último Mensaje al Congreso Pleno, el Presidente de la República afirmaba que “fiel a su misión fundamental de promover la unidad nacional, mi gobierno está empeñado en que, cada vez más, las instituciones armadas y la sociedad civil compartan los mismos valores, como son el amor a la patria, el espíritu de trabajar por su bienestar y grandeza, el respeto a los principios e instituciones democráticas y la estricta sujeción al estado de derecho”.

De la materialización de estos objetivos de unidad nacional, patriotismo y desarrollo en orden y democracia depende el bien común del país. Para alcanzarlos con éxito, el Estado debe implementar políticas conducentes en diversas áreas.

Así entendido el concepto de **seguridad nacional**, nos refiere directamente al legítimo ejercicio de la autoridad del Estado para actuar en lo interno y proyectar su accionar internacional tras estos objetivos.

A mediados de 1949, el Estado Mayor del Ejército, en un documento que marca un hito en el desarrollo de este concepto, distinguió entre defensa y seguridad nacional, señalando que la primera depende de las Fuerzas Armadas, pero la segunda es “el fruto mancomunado en varios campos de actividad, que la terminología militar denomina genéricamente «Frentes»... los tiempos actuales exigen, para lograr una efectiva seguridad nacional, que las materias relativas a la defensa dejen de ser un «tabú» para el civil, y que civiles y militares, cada cual a su medida y según su actividad, laboren por la seguridad, el bienestar y el progreso nacionales, bajo la suprema dirección técnica del Poder Ejecutivo y con la aprobación del Poder Legislativo”.

Después de más de cuarenta años, es necesario preguntarnos si ha sido posible para civiles y militares superar este tabú, o bien cómo adecuar este concepto al nuevo contexto internacional y nacional, radicalmente diferente al que existía en sus orígenes.

Nuestro país, inserto en un mundo en cambio, vive en la actualidad un momento excepcional para avanzar, en los próximos diez años, en la estructuración de un alto consenso sobre las características de la seguridad nacional, sus instituciones y políticas en un Chile moderno y democrático.

1. LA SEGURIDAD NACIONAL ES UN CONCEPTO DINAMICO.

El propio Estado, sujeto de la seguridad nacional, se adapta permanentemente a las cambiantes condiciones nacionales e internacionales. Así, se ha afirmado propiamente que “el Estado tiene un dinamismo constante a través de los siglos” y “todo Estado debe mantener un constante control de su propia evolución para paliar oportunamente cualquier situación que afecte su crecimiento”.

El concepto de seguridad nacional en Chile se formaliza en el contexto internacional de la segunda postguerra, en el que los temas a nivel mundial son el desarrollo de una nueva economía nacional e internacional, en el contexto de la bipolaridad y guerra fría, a través de la acción estatal.

Internamente, entre los años veinte a setenta se desarrolló en Chile un **Estado-líder**, un ente activo y regulador en lo económico, integrador en lo cultural y arbitrador en los conflictos sociales. En palabras de un analista castrense, el Estado se constituyó en una “potencia ordenadora y fuerza moral, que posee una dignidad propia y que, más alta que los intereses de grupos y de las prestaciones utilitarias, es capaz de configurar los procesos históricos”.

En esas mismas cinco décadas nace, se desarrolla y se rompe el consenso en torno a la función, autoridad, prerrogativas y dominios de acción del Estado en Chile. Será, especialmente en los años setenta, cuando el Estado muestre los cambios más profundos durante el período de mayor dinamismo en torno al concepto de seguridad nacional.

2. LOS DIVERSOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL.

Las transformaciones del Estado en los años setenta se expresaron en una evolución del concepto de seguridad nacional, tal como lo consignamos en nuestro documento. En ese mismo período surgen análisis civiles que definen a la seguridad nacional como “una doctrina militar, una ciencia de la guerra que engloba toda la política”.

Entre los analistas civiles, la seguridad nacional aparece como un concepto ligado a las instituciones armadas en cuanto poder político gobernante. En la medida que gobierno y Fuerzas Armadas se confundieron en las cúpulas del mando superior, este concepto tuvo connotaciones militares.

No obstante, al interior de las Fuerzas Armadas, la seguridad nacional se mantiene como un concepto básicamente vinculado a las prerrogativas y ejercicio de la autoridad del Estado, al margen del papel coyuntural de las Fuerzas Armadas en política, abarcando campos mucho más extensos.

Así, el concepto de seguridad nacional es definido, desde la perspectiva llamada tradicional, como **condición, garantía, o salvaguardia** del Estado de todo peligro al

orden y estabilidad, para el logro de las aspiraciones nacionales de integridad territorial; de mantención de valores esenciales, de las condiciones sociales, políticas y espirituales y culturales de la nación. Es base y fundamento de la preservación del Estado. Es una situación. Son acciones, protección efectiva y previsiones. Es una capacidad o cualidad, para desactivar amenazas externas e internas y quedar libre de todo peligro para la consecución de sus objetivos. Es un instrumento para un fin. Desde una perspectiva dinámica es definida como una condición subjetiva de protección y de actitudes de previsión.

Así, a mayor extensión del Estado, mayor inclusividad del concepto de seguridad nacional y viceversa. En consecuencia, la reducción de la presencia estatal en la vida social, económica y política, conllevaría necesariamente una reducción del alcance del propio concepto de seguridad nacional, tal como sucedió a fines de los años setenta.

3. ¿CUALES SON LOS DESAFIOS AL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL A FINES DE SIGLO?

El ejercicio de la autoridad estatal debe ser legítimo y legal. En la medida que la seguridad nacional es materia de competencia, tanto de civiles como militares, la autoridad estatal para ser éticamente correcta en los principios y eficiente en su accionar, debe contar con la aprobación y consentimiento de la mayoría del país. Así podrá ejercer la coacción legítima, sea por vía directa o a través de regulaciones imperativas, en los más diversos ámbitos de la vida nacional.

Los problemas que enfrenta el futuro de la autoridad estatal requiere de nuevas respuestas. El Estado-líder de antaño no puede reproducirse. Esto ha sucedido en Chile y está ocurriendo en el resto del mundo, producto de la revolución tecnológica y la organización de un mercado-mundo, los que limitan las connotaciones autárquicas del mismo. Sin embargo, tampoco se puede minimizar o hacer desaparecer la autoridad estatal. Esto ha llevado a afirmar que "es preferible tratar de crear un Estado satisfactorio, antes que tratar de vivir en una sociedad sin Estado". Para ello habría que rescatar los elementos de estabilidad y consenso que el Estado-líder proporcionó y adaptarlos a las nuevas circunstancias internas y externas.

Estos desafíos dicen relación con el ejercicio de la autoridad estatal en cinco áreas en las cuales se han manifestado tensiones en su ejercicio: el área económica, el área política, el área externa, la defensa nacional y el área del orden interno y seguridad ciudadana.

3.1. AREA ECONOMICA

Un cuestionamiento a la autoridad del Estado se ha manifestado en la severa crítica a la naturaleza, extensión y ejercicio de su autoridad, a las regulaciones imperativas, a los controles a la gestión y al uso de instrumentos estatales en el campo económico.

La extensión de la acción directa o reguladora del Estado en la vida comercial, productiva y financiera provocó en los años setenta reacciones de deslegitimación por parte de amplios sectores nacionales. La noción de un Estado económicamente

activo y regulador en lo económico fue finalmente superada por las ideas de libre comercio y economía social de mercado.

La nueva definición del papel del Estado fue una reacción a lo que se llamó el **despotismo de las mayorías**, una crítica al Estado como regulador en el campo económico, puesto que la voluntad mayoritaria expresada en el Estado no tendría “un valor absoluto ni constituye la fuente original de la justicia”. Esta idea de libertad individual plena confrontó a la noción del Estado-líder concebido como “potencia ordenadora y fuerza moral configuradora de procesos históricos”.

Entre estos dos polos ha quedado fragmentado el consenso nacional sobre el ejercicio de la autoridad estatal en el campo económico y social. El Estado-líder ha visto limitadas sus facultades por un mercado que aún no muestra cómo resolverá importantes problemas de regulación, fiscalización económica y desarrollo social que los agentes privados no se han mostrado aptos para resolver.

Por ello, se debe encontrar un nuevo consenso, no doctrinario sino técnico, no principista sino pragmático, apto para enfrentar con eficacia aquellos problemas económico-sociales que desde el mercado no se han podido superar.

3.2. AREA POLITICA

Una segunda área de problemas es lograr estabilizar un acuerdo de largo plazo sobre la naturaleza y funcionamiento de algunas instituciones políticas. La búsqueda de acuerdos en el plano municipal, regional, judicial, del sistema electoral, del régimen político y de otras instituciones debería terminar pronto con un sólido consenso en estos planos.

Ello responde a la necesidad de lograr una plena legitimidad de la institucionalidad democrática. Limitarla puede ser fuente de futuras inestabilidades que el país debiera evitar a través de un proceso de reformas altamente consensual.

En este sentido, algunos sectores han criticado el “legalismo autoritario” o la aplicación de una norma que carece de una legitimidad dada por su discusión y aprobación democrática. Como respuesta surgió la afirmación de la “obediencia calificada”, esto es la “aceptación del orden jurídico no por temor a la pena, sino por la libre voluntad”.

Frente a esta tensión, en 1985, el actual Presidente de la República indicaba que era imprescindible, para una salida a la crisis de ese período, encontrar una “combinación de entendimientos políticos y fórmulas jurídicas para, vía reformas constitucionales, darle legitimidad a la Constitución”. La experiencia muestra que esta fórmula ofrece un camino gradual e incremental para ir resolviendo la herencia normativa aún cuestionada, evitando así poner en peligro el normal funcionamiento institucional del país.

En este marco es necesario avanzar en la modificación de una normativa que perfeccione la inserción coherente de las FF.AA. dentro del ámbito jerárquico de la autoridad estatal. Esta necesidad no surge arbitrariamente, ni responde a cálculos políticos adjetivos. Por el contrario, esto es fundamental para poder darle consistencia a la proyección estratégica y política del país en un nuevo marco global

y regional, a través de la coordinación efectiva, por ejemplo, de las políticas exteriores y de defensa. Esto ya fue establecido por el Presidente de la República cuando señalara que "mi Gobierno respeta a las Fuerzas Armadas y de Orden, las quiere prestigiadas y eficientes y no se propone cambiar lo que ha sido su institucionalidad tradicional e histórica. Aspira, claro está, a modificar algunas normas que actualmente privan al Presidente de la República de atribuciones que naturalmente le corresponden como Jefe de Estado y que históricamente tuvo desde los orígenes de la República; pero es obvio que ello sólo podrá hacerse por las vías que la Constitución contempla".

Estos cambios podrían entrar en vigencia en plazos a ser definidos, pudiéndose diferir hasta el momento que los consensos y acuerdos políticos así lo determinen.

En suma, la estabilidad institucional del país será más sólida a mayores niveles de legitimidad de las normas e instituciones políticas que nos deberían regir por las próximas décadas.

3.3. AREA EXTERNA

Una tercera área de problemas surge del acelerado proceso de interdependencia económica y constitución de una comunidad de naciones. La noción de soberanía irrestricta ha sido relativizada por nuevas situaciones internacionales que la limitan y la hacen conceptual y políticamente más compleja.

Para algunos sectores de nuestra sociedad, en la medida que aumenta la interdependencia entre las naciones, la comunidad internacional alcanza niveles superiores de organización y formalización y Chile se inserta como miembro pleno de ella, se estima que se incrementarán las limitaciones a su soberanía, debiendo el Estado readecuar la forma de proyectar su autoridad internacionalmente.

Para otros sectores, estos cambios deben ser analizados cuidadosamente, en especial, la capacidad del Estado para resolver pacíficamente las tensiones y conflictos interestatales en el marco de las nuevas condiciones internacionales. El fin de la guerra fría, si bien ha abierto paso a una nueva era de distensión, se piensa que probablemente sería interrumpido por el estallido de desórdenes a nivel regional.

Igualmente, la solución pacífica de controversias es vista como condición necesaria pero no suficiente para una paz duradera, siendo necesario mantener una capacidad disuasiva eficiente que la respalde, especialmente en un país de complejo perfil estratégico-político como el nuestro.

Con todo, la nueva situación internacional ha planteado a lo menos tres temas especialmente relevantes:

Un primer tema dice relación con la **limitación del aumento** del gasto en defensa y aprovisionamiento de armamentos. Pocos meses atrás se ha relanzado una iniciativa regional en este respecto. Chile debe responder positivamente frente a esta iniciativa sin poner en peligro su capacidad disuasiva-defensiva. Pero, al mismo tiempo, no puede desconocer las perspectivas de la cooperación subregional. Este tema se podría retomar enfatizando el carácter multilateral, equilibrado, simultáneo y verificable de cualquier acuerdo, el que debería dar cuenta de las diferencias

estratégico-políticas que existen en la realidad latinoamericana y sudamericana. Aquí encontramos una interacción de primera importancia entre defensa y política exterior. Finalmente, se debería reflexionar sobre el mejor marco institucional para formalizar una iniciativa de esta naturaleza.

Un segundo tema son las relaciones con Estados Unidos. En un hemisferio que se plantea la creación de un área de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego, la presencia de los Estados Unidos puede ser un elemento positivo en materia de profesionalización castrense. A partir de las experiencias de las operaciones bilaterales entre Estados Unidos y Chile, al igual que con otros países de la región, en el campo terrestre, naval y aéreo se podría avanzar hacia un accionar conjunto en el cual el tipo, naturaleza y características de esas operaciones sean colectivamente decididos. De hecho la propuesta de la Armada de Chile sobre el Mar Presencial implica, tal como lo señalara su Comandante en Jefe, Almirante Jorge Martínez Bush, "concertar acciones comunes con los demás miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur".

Un tercer tema de importancia es la aproximación a la agenda global de paz en desarrollo en los entes multilaterales. La crisis del Golfo Pérsico ha puesto en el tapete un tema que aconseja respuestas comunes a niveles institucionales. La experiencia de la Fuerza Aérea de Chile en el Golfo Pérsico, así como otras experiencias anteriores, muestran el papel que Chile puede desempeñar en el logro de la paz mundial, al tiempo que incorpora nuevos conocimientos y experiencia internacional.

En el marco de una proyección tricontinental, el imaginar conjuntamente las tareas de la defensa en un mundo interdependiente —algunas de las cuales ellas mismas han comenzado a idear— no debe ser visto por las FF.AA. como un atentado a su identidad institucional, pues ésta es una tarea de principal relevancia.

3.4. AREA DE DEFENSA NACIONAL

En las últimas cinco décadas ha existido una notoria falta de consenso en torno al tema de la defensa nacional en Chile.

Esta, desde un punto de vista estratégico, es difícil y costosa. La necesaria dispersión de recursos en todo el territorio y la falta de profundidad estratégica del mismo convierten a nuestra defensa en una tarea complicada y cara. Esto ha significado que las Fuerzas Armadas no han tenido, en forma estable y en el marco de los limitados recursos estatales, todas las facilidades para incorporar nuevos métodos, medios e instrumentos adecuados para desempeñar su función.

Su futuro depende de la capacidad de generar políticas públicas que, trascendiendo períodos de gobierno y orientaciones partidistas o liderazgos, den cuenta adecuadamente del problema de la defensa nacional; del rol de las Fuerzas Armadas y de la civilidad en la defensa nacional; de la forma de combinar las políticas exteriores y de defensa hasta lograr una adecuada y efectiva interacción; de la cuantía de los recursos para proveer los medios necesarios para ella, y sobre los roles de las Fuerzas Armadas en el Estado y la sociedad. Así, se podría avanzar

hacia un efectivo consenso nacional y suprapartidario sobre este tema de primera importancia.

No obstante, es posible constatar importantes avances. Un análisis de las candidaturas presidenciales en 1989 mostró que, a pesar de las diferencias políticas, existía un acuerdo fundamental en cinco grandes temas referidos a la defensa nacional. Ellos decían relación con:

- la responsabilidad colectiva de la defensa;
- el necesario involucramiento y responsabilidad del estamento político en la formulación de los parámetros de la política de defensa;
- el compromiso con la mantención de los niveles actuales de inversión en defensa;
- el reconocimiento de la necesidad de la modernización tecnológica de la defensa, y
- la indisociable vinculación entre política exterior y política de defensa.

Estos consensos permiten pensar de manera optimista en la posibilidad de profundizarlos desarrollando una política de Estado, no sólo de gobierno, en estas materias. Para ello es necesario estabilizar un acuerdo sólido, suprapartidario, sobre el tipo y tareas de la organización de la fuerza en el campo de la defensa. Este es básico para asignar los recursos fiscales de manera técnica, no politizada, en períodos largos que se correspondan con las necesidades institucionales, evitando evoluciones cíclicas del presupuesto militar, permitiendo una estabilidad que posibilite el esfuerzo de mejoramiento tecnológico de las FF.AA.

Igualmente, es necesario desarrollar políticas consensuales que proyecten al país en las nuevas dimensiones de la problemática estratégica contemporánea. Hoy día la defensa y lo estratégico son multidimensionales. Chile tricontinental se encuentra en un espacio multidimensional y, por lo tanto, nuevos conceptos y orgánicas son requeridos para orientar la política de defensa en la dirección terrestre, oceánica, aeroespacial y antártica. Para ello es preciso mejorar la organización multidimensional de la defensa y la integración entre las ramas, resolviendo así de mejor forma los problemas que enfrenta la defensa nacional, tal como lo afirmara recientemente el nuevo Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. Nuevamente se debería considerar la necesidad de una combinación óptima entre política exterior y política de defensa.

Superado el conflicto Este-Oeste, las Fuerzas Armadas siguen siendo centrales para la mantención de la paz internacional y regional, lo cual pasa por desarrollar medios militares para que esta función sea bien desempeñada. El hacer de América Latina y Chile actores que cautelen la paz internacional, disuadiendo la ocurrencia de la guerra, incluidos los medios militares, es una tarea de primerísima importancia.

En la medida que la función profesional de las instituciones armadas de "defensa de la soberanía, de la integridad del territorio patrio y de la vigencia del Estado de derecho", tal como lo recordara el Presidente de la República, es permanente, para su desarrollo institucional se requiere una política de largo plazo, más allá de las contiendas partidarias y períodos gubernamentales. Para esto es necesario adecuar la planificación de la defensa nacional con la conducción política del Presidente de la República, apoyado por un acuerdo político suprapartidario que

le proporcione estabilidad en el largo plazo. Es preciso alcanzar una política que genere un interés colectivo expresado en una combinación adecuada entre política de defensa y otras políticas gubernamentales.

Igualmente, se podrá definir el papel de las FF.AA. en una serie de esferas no propiamente castrenses donde, en ejercicio de sus capacidades profesionales, ellas tienen un rol. Tal es el caso, por ejemplo, del desarrollo de regiones fronterizas, la protección de la zona económica exclusiva o del uso del espacio exterior, áreas en que el concurso técnico de ellas es fundamental.

Puestos en esa perspectiva, los recursos fiscales para la defensa nacional, el aprovisionamiento y la profesionalización no son un gasto suntuario. Por el contrario, son necesarios para la estabilidad del Estado democrático y el desarrollo.

3.5. AREA DE ORDEN INTERNO Y SEGURIDAD CIUDADANA

Una quinta área de tensiones ha sido la del orden público. En la medida que la coacción política del pasado ha sido vivida por parte de la sociedad como un **despotismo de minorías**, el enfrentamiento de problemas internos agudos—delincuencia y terrorismo— que requieren del ejercicio de la fuerza y de la coacción estatal directa no ha contado con el necesario consenso que en estas materias debe existir en una sociedad moderna y democrática.

Ante esta situación, el Estado debe reafirmar su monopolio sobre las armas y el uso de la fuerza, disuadiendo, combatiendo y venciendo —cultural y coercitivamente en el marco del estado de derecho— a aquellos sectores que, desde la derecha o la izquierda, lo desafían accionando al margen de la autoridad estatal. Las variadas formas de anarquismo deben ser prevenidas y combatidas tanto por la autoridad legítima, como por una ciudadanía organizada y coordinada con las instituciones de orden y seguridad.

Las sociedades modernas requieren instituciones a cargo del ejercicio de la autoridad cada una en áreas específicas. Así, en materias de orden interno, especialmente frente al terrorismo, debería existir un organismo de inteligencia que permita prevenir y combatir a aquellos que desafían el monopolio de la fuerza por parte del Estado. Para ello, se deberían especificar las instancias —parlamentarias u otras— que supervisarían y evaluarían la ejecución de esta política.

Así, en el campo de la seguridad ciudadana, la existencia de organismos especialmente diseñados para prevenir desbordes de tipo terrorista, y mayores niveles de participación ordenada en la toma de decisiones e implementación de políticas preventivas, ordenan las respuestas en esta área de problemas.

4. LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES le dan sustento a la seguridad nacional.

En la medida que la seguridad nacional es tarea de todos los chilenos —de civiles y militares—, es preciso estabilizar una interacción positiva entre ambos.

El gobierno militar creó una nueva realidad socio-cultural, pero también generó ciertas tensiones entre civiles y militares. Una parte de la sociedad resintió

la participación de miembros de las instituciones armadas en la violación a los derechos humanos. Por parte de las Fuerzas Armadas, éstas han “rechazado terminantemente” esta apreciación. Con todo, existe una tensión que requiere ser definitivamente superada.

Tal como sus mandos lo decían, la función política de las Fuerzas Armadas, por prolongada que sea, siempre será pasajera, pero su función profesional es permanente. En la medida que el desarrollo de estas funciones requiere de legitimidad social —del apoyo de la población y de las elites—, la inserción de las Fuerzas Armadas en el nuevo marco democrático debe realizarse, por una parte, desvinculándolas de imágenes sociales negativas, como única forma, en segundo lugar, de legitimar sus funciones profesionales que, en el marco de la defensa nacional, ellas han vuelto a desempeñar de manera prioritaria.

Para lograr estos propósitos es necesario incrementar la integración cívico-militar, aumentándola a nivel político, académico, en el campo de la ciencia y la tecnología, y en el debate de las nuevas y modernas visiones del mundo. Debemos abrirnos conjuntamente a lo contemporáneo, a los desafíos del siglo XXI, en el área aeroespacial, marítima, pesca y antártica, entre otras.

De la forma y grado de consenso en responder las preguntas que nos plantea el tema de la seguridad nacional, dependerá no sólo el nuevo perfil, prerrogativas y extensión de la autoridad del Estado en un Chile moderno, sino que también de ello dependerá la futura estabilidad democrática del país, avanzando en el objetivo de hacer de Chile una gran nación.

EXPOSICION DEL SR. GENARO ARRIAGADA HERRERA
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
Investigador asociado de ICHEH, CIEPLAN, FLACSO, SUR.
Columnista del Diario "La Epoca".

Muchísimas gracias, Sr. Brigadier General, por la invitación que esta Academia me ha hecho.

Yo soy uno de aquellos civiles que ha tenido una preocupación mayor por tratar de comprender el mundo intelectual y la carrera militar; he publicado bastante sobre el tema y por tanto para mí es una ocasión muy especial el hecho de poder ser recibido en una Academia como ésta y poder expresar mis ideas; al hacerlo quisiera ajustarme a lo que de alguna manera creo que con fallas, más o menos, han sido mis libros. Yo soy una persona que en materia del estudio de la profesión militar, he tratado lealmente de comprender y no creo que exista una sola frase, un solo juicio de carácter despectivo respecto de la profesión militar; distintos son mis juicios políticos que conciernen a otro ámbito. En consecuencia, voy a procurar, dentro de este marco, ajustarme a lo que ha tratado de ser mi actividad intelectual. Sin duda alguna que el tema de la Seguridad Nacional ha sido un hecho controvertido, en la medida en que el concepto ha sido expresado como una doctrina o como una ideología y, en consecuencia, yo creo que en la medida en que haya expresiones de esa naturaleza, cualquiera que sea el origen, militar o no, de izquierda o de derecha, el tema se hace necesariamente controvertido; pero si la Seguridad Nacional se define como una función de todo Estado, como lo define esta Academia en un documento reciente, no cabe duda de que hay un consenso absoluto de que no puede haber Estado que no tenga una preocupación real por la Seguridad Nacional. Creo que difícilmente alguien en el mundo civil o en el mundo político podría estar en desacuerdo con la definición que esta misma Academia hace en ese documento. La Seguridad Nacional la hemos definido como la condición o capacidad lograda por el Estado al adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el Poder Nacional y evitar eliminar o paliar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno y externo. Yo creo que una definición de esta especie es muy distante de conceptos que han planteado esto en términos en los cuales hay una definición con marcadas características ideológicas y, en consecuencia, creo que esta definición da las bases para un muy buen debate entre civiles y militares sobre el concepto. Ahora, dentro del breve tiempo de las exposiciones, yo quisiera referirme a un aspecto de la Seguridad Nacional, concretamente al concepto de Poder Nacional, que nuevamente ustedes en esta Academia describen en este texto y en ese sentido. Yo quisiera poner la atención en aquellos elementos que determinan el Poder Nacional y, particularmente, en aquellos elementos del Poder Nacional que me parecen que están más asociados a lo que es una preocupación de una persona como yo que en términos intelectuales se dedica a la Ciencia Política y en términos prácticos a la Política. Dentro de los muchos elementos que se señalan como factores principales del Poder Nacional, se señalan factores como la geografía, la población, los recursos naturales, el poder económico, el sistema político y el

poder militar. En cuanto a la geografía, creo que tenemos una situación que es favorable en lo militar: tenemos dos grandes protecciones, el océano y la cordillera; tenemos una enorme potencialidad en nuestra situación en el océano y, si bien es cierto nuestra situación geográfica ha sido tradicionalmente gravosa en lo económico, crecientemente los avances tecnológicos disminuyen nuestra distancia de los grandes centros económicos mundiales y abaratan el costo de transporte de nuestros productos hacia ellos. Creo también que tenemos ventajas innegables en la medida que el mundo se ha ido haciendo más chico, más pequeño y ciertamente en nuestra situación geográfica es el cambio tecnológico, tal vez, lo que ha permitido que tengamos una ventaja, que probablemente hace tres o cuatro décadas no teníamos.

Desde el punto de vista de la población, no cabe duda que nosotros somos una nación pequeña; sin embargo, somos en la región en que nos ubicamos una nación cada día más destacada por la presencia de una mano de obra muy calificada, por un alto nivel de escolaridad y crecientemente, tal vez producto de las transformaciones económicas habidas en los últimos diecisiete años; pero no sólo por eso: una clase empresarial emprendedora, que es un hecho, ciertamente, un potencial del país. Creo que desde el punto de vista de los recursos naturales, somos también una nación privilegiada y, en consecuencia, yo diría que esos tres factores de poder nacional a los cuales habitualmente se alude no presentan mayor problema y no es mi campo más específico analizarlo. Yo quisiera en cambio detenerme en tres elementos que me parecen esenciales desde el punto de vista del Poder Nacional de un país, y para énfasear un poco las preocupaciones en que estaba Augusto Varas, yo creo que el Poder Nacional de un país es muy distinto si logra tener un consenso acerca de su sistema económico, un consenso acerca de su sistema político y un consenso acerca de cuál es una buena relación entre civiles y militares y, aún más, diría que la situación geográfica o la situación de recursos naturales son elementos dados, que la tecnología puede hacer variar, en la medida en que nuevas circunstancias de exploración permitan explotar mejor los recursos minerales que antiguamente no tenían valor; pero son recursos relativamente dados y estables, y los factores de educación son cambiantes en el largo plazo, pero sin embargo yo creo que tal vez lo que hace la gran diferencia en un país y una nación determinada, puede en un período señalado lograr un consenso respecto de estos tres elementos: un consenso respecto de su sistema económico, respecto de su sistema político y de las relaciones entre civiles y militares, y mi impresión es que en esta materia esta década que se ha iniciado presenta una posibilidad muy notable de un acrecentamiento del Poder Nacional de Chile, relativamente a lo que es la situación de sus vecinos y además de eso por el hecho de que estamos muy cerca de poder alcanzar un consenso en estas tres materias. Si nosotros miramos la situación de nuestros vecinos, vamos a ver situaciones extraordinariamente peligrosas desde el punto de vista del Estado y de esas sociedades; vemos sociedades en las cuales no existe consenso sobre lo que se debe hacer en la economía, vemos sociedades desgarradas por profundas diferencias políticas y vemos sociedades donde por decenas de años se mantiene un conflicto interminable entre civiles y militares que no logra cristalizar en una forma que sea aceptada por el total de la sociedad.

Ahora, si yo miro el plano de los consensos económicos, primero, yo diría que Chile en los años treinta y cuarenta tuvo un gran consenso; después de la crisis del año treinta y uno, de alguna manera, los diferentes partidos políticos, el mundo empresarial, los técnicos de la época, convinieron en una cierta forma de desarrollo que habría de ser singularmente exitosa, tanto en la década del treinta, como especialmente en la década de los cuarenta. Nosotros que habíamos sido tal vez la nación más afectada por la crisis del año treinta, pudimos recuperarnos sobre la base de un desarrollo industrial fundado en la protección del desarrollo industrial en ese momento naciente y yo muchas veces he simbolizado ese hecho en algunos grandes dirigentes empresariales; pienso por ejemplo en don Luis Matte Larraín, en la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, pienso en don Pedro Aguirre Cerda, por ejemplo, que era a la vez socio de la Sociedad de Fomento Fabril y a la vez un hombre extraordinariamente preocupado en que este país tuviera un desarrollo industrial sobre la base, tal vez, de una fórmula que, sin duda alguna, el tiempo después probó que se agotó, pero que, cuando tuvo aplicación, tuvo resultados bastante notables en el desarrollo del país. El agotamiento de ese modo de desarrollo ya figura en todos los textos de economía y en muchos programas políticos por allá por fines de los años cincuenta. Sin embargo, las décadas del cincuenta, sesenta, setenta y ochenta, yo creo que sorprendieron al país en un quiebre de los consensos económicos básicos y yo creo que esos quiebres van a tener origen en distintas políticas, tal vez el populismo de Ibáñez. Recordemos que en esos años llegamos a tener una de las tasas de inflación más altas del mundo. En esa época las inflaciones eran más bajas, pero llegamos a un noventa, y ochenta y dos por ciento de inflación. Creo que, sin duda alguna, la agitación popular habida bajo el gobierno de Alessandri era una expresión de una sociedad que empezaba a desarticularse desde el punto de vista de sus consensos económicos. El gobierno de Frei, con la Reforma Agraria, sin duda que va a cuestionar uno de los pilares fundamentales del consenso económico, como es la amenaza sobre el derecho de propiedad. La Reforma Agraria va a crear fortísimas tensiones sociales que, incluso, fueron mucho más allá de lo que habían previsto sus impulsores. El gobierno de Allende va a radicalizar esa quiebra de los consensos y todo en los años ochenta a mi juicio va a ser expresión de una política que va a crear dentro del país enormes tensiones sociales, a un costo social extraordinariamente elevado y que va a terminar en la crisis del año 1982.

Si yo miro el país hoy, yo creo que nosotros estamos muy cerca de poder tener un consenso económico, como no lo tuvimos en las cuatro décadas anteriores, y en esta materia, a diferencia de lo que algunos piensan, que como que les molestara el hecho que en un momento determinado tuviéramos que reconocer que hemos caminado hacia un terreno común en esta materia, yo creo que es una gran suerte si este país lograra, sobre la base de concesiones recíprocas, tener un consenso económico a lo menos sobre puntos como los siguientes:

En primer lugar, la afirmación de la propiedad privada como elemento fundamental del desarrollo y no sólo hay aquí una experiencia universal que se expresa en todas partes del mundo. Ustedes ven hoy día, si abren el diario, las afirmaciones del nuevo Primer Ministro en Vietnam, haciendo una apertura de la economía a diversas formas de propiedad privada, sino que además porque en el mundo contem-

poráneo las experiencias prueban que cuando se toca este resorte de la vida social, este derecho fundamental, los traumas que derivan de ello perviven por décadas, y yo creo que las amenazas sobre la propiedad privada, o más aún el hecho de cuestionarlas, son factores de división en una sociedad que perdura por mucho tiempo. No sólo lo digo porque creo que ése fue el fenómeno desatado por la Reforma Agraria de Frei o por las transformaciones de Allende, sino que porque cualquier persona que lea la Historia Universal va a encontrar que los procesos revolucionarios van a generar movimientos muy fuertes de desconfianza, que van a durar por décadas. Este último tiempo he vuelto a leer a un pensador inglés, Ermon Burr, sobre el cual hizo su presentación en la Academia de Ciencias Sociales, doña Lucía Santa Cruz, y verdaderamente, uno leyendo aquello que son las meditaciones, las reflexiones sobre la Revolución Francesa hechas en el siglo pasado, uno de repente tiende a pensar que hay fenómenos que son distintas realidades, estos fenómenos son mucho más profundos de los que uno se imagina.

La afirmación de la propiedad privada, por supuesto, supone la afirmación de que la libre iniciativa es el motor fundamental del desarrollo.

Creo que otro consenso fundamental al cual esta economía aparentemente ha llegado, es la idea de que este país sólo se puede desarrollar en la medida en que haya una apertura hacia el comercio exterior y que se mantenga; quiero decir que eso es una tendencia universal, que el comercio internacional en los últimos catorce años se ha multiplicado por más de veinticinco veces, que la tasa de crecimiento de la inversión extranjera a nivel mundial en los últimos años es de 29% anual y que en consecuencia aquí estamos en presencia de un tendencia universal y que lo peor que le podría pasar a un país y particularmente al nuestro es desandar lo avanzado y tal vez, sin duda alguna, hacia adelante la apertura hacia el comercio exterior tendrá que ir tomando otras dimensiones en el sentido de agregar mayor valor a nuestros productos o factores de esa especie, pero me parece que en esta materia hay un consenso que difícilmente se puede romper.

Otro consenso que me parece que tenemos es una preocupación generalizada por los equilibrios macroeconómicos. En esta materia yo quiero decir que me parece que la política económica chilena, si uno piensa en el gobierno de Jorge Alessandri o en el gobierno de Eduardo Frei, son gobiernos en los cuales se mantuvieron equilibrios macroeconómicos cuidadosos; sin embargo, creo que la experiencia reciente en América Latina, las experiencias populistas en Perú, en Argentina, en Brasil, hacen extraordinariamente cuidadoso a todo el mundo de la posibilidad de un manejo despreocupado o de un manejo irresponsable de la economía, que pudiera llevar a desajustes que condujeran a inflaciones fuertes, a déficit fiscales elevados, o algún tipo de presiones fiscales o presiones sobre el gasto que provengan de políticas populistas. Creo, además, que históricamente éste es un país sin corrupción y en consecuencia ése es otro elemento muy importante. Pienso, sin embargo, que éste es un país que tiene que hacer un esfuerzo muy grande por el problema de la pobreza y por el problema de la reducción de las brechas de desigualdad que existen en nuestro país entre los muy ricos y los muy pobres y en consecuencia hay aquí una tarea fundamental, que está pendiente, que no es fácil de solucionar. Ahora si uno dice, bueno, si estos acuerdos existen y uno mira lo que fueron las décadas

del cincuenta, sesenta, setenta y ochenta, ciertamente este país tiene una posibilidad muy grande de obtener un acrecentamiento de su Poder Nacional por el hecho de tener un consenso económico importante. Si miro el plano político, yo creo que existe una posibilidad cierta también de que avancemos hacia tener una sociedad en la cual lleguemos a tener un acuerdo sobre ciertas normas fundamentales del sistema político.

De nuevo si uno mira la historia, podría decir que Chile perdió sus consensos políticos en la década del veinte; que lo tuvimos entre mil novecientos treinta y dos, a partir del gobierno de don Arturo Alessandri Palma, hasta fines de los años cincuenta y que las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta fueron décadas en las cuales no hubo un consenso político entre los chilenos y eso afectó enormemente nuestra convivencia. Los orígenes de esta pérdida de consenso son muy variados: creo que en esta materia nadie está libre de culpa; no me cabe duda que los años sesenta fueron años universalmente tensos; hay algunos que de repente en nuestro país quisieran creer que hay fenómenos que son puramente nacionales; recuerdan por ejemplo la toma de la Universidad Católica el año sesenta y ocho, pero olvidan que por ejemplo, en esa época, no sólo se tomaban la Universidad Católica en Santiago, sino la Universidad de Harvard, las Universidades en Tokio, en París, etc. Los años sesenta fueron años de tremendas tensiones, años muy ideologizados, se ha escrito mucho sobre esto; para qué insistir, son años de proyectos muy globalizantes en los cuales en definitiva estos proyectos globales crean, rompen las posibilidades verdaderamente de que haya un acuerdo en lo fundamental dentro de la sociedad. A eso vamos a contribuir, por supuesto, también los demócrata cristianos, la izquierda y en los años 80, yo creo que de manera muy importante una derecha tecnocrática que creyó muy poco en la democracia. Creo además que en esas épocas también, y son años recientes, hay fenómenos políticos que van a crear entre nosotros muy duras tensiones; hay un anticomunismo muy duro que se traduce en la legitimación de violaciones de los derechos de los comunistas, de los derechos humanos de chilenos; hay críticas muy implacables a la democracia liberal, hay afirmaciones de distintos tipos de democracia que van desde democracias proletarias hasta democracias orgánicas, por no mencionar otras, y en consecuencia tenemos un cuadro en el cual la sociedad chilena, entre las décadas sesenta, setenta y ochenta, no va a tener un consenso político y eso va a crear muy fuertes tensiones entre nosotros. Para no escapar a temas que son planteados, yo no creo, lo he escrito muchas veces, lo he escrito en distintas revistas, diarios, no creo que haya una responsabilidad primordial de los militares en el quiebre del año 1973; creo que el quiebre del año 1973 es el resultado fundamentalmente de una profunda división de la sociedad civil, en proyectos políticos irreconciliables y en consecuencia es esa extrema división de la sociedad chilena, en tres tercios irreconciliables, a lo menos la que va a abrir la puerta al arbitraje militar.

Por supuesto, el hecho de que haya una explicación coherente de cómo las divisiones entre los civiles fueron las que van a crear las condiciones del golpe militar, no significa tampoco dejar de reconocer que a partir de 1973 hay un conjunto de hechos del gobierno militar que tampoco contribuyen a crear consenso entre los chilenos; en consecuencia, si uno mira desde el año sesenta, setenta, ochenta, ésta

es una sociedad profundamente dividida respecto a su sistema político. Yo creo en cambio que hoy estamos en condiciones de avanzar hacia un consenso político fundamental y creo que eso de nuevo le daría a nuestra situación de poder nacional, en términos relativos con respecto a nuestros vecinos, como en el sentido más propio de un acrecentamiento del poder nacional chileno, una gran posibilidad y en ese sentido creo que las bases de ese consenso, crecientemente son más claras, porque también expresan una coincidencia universal, y yo diría que las bases de ese consenso parten por la afirmación de los derechos humanos para todos, de una cultura que se generaliza universalmente; la idea a continuación de que hay ciertas libertades políticas fundamentales, que permiten a los hombres y mujeres agruparse en distintas corrientes políticas que compiten entre sí, a través de elecciones libres informadas y honestas y a continuación se establece el gobierno de la mayoría con el compromiso de respetar derechos inalienables de la minoría, y el concepto de alternancia en el poder, que quiere decir que aquel que es derrotado en la decisión del pueblo puede irse tranquilo para su casa, en la seguridad de que no tendrá ni exilio ni condena, ni será execrado y que a lo más, si ha cometido delito será arrastrado a un tribunal, para los efectos de ser juzgado y, en consecuencia, ese concepto, yo creo que es un concepto en el cual nos vamos poniendo de acuerdo personas de muy distintas orientaciones políticas y filosóficas. Ahora, creo que en esa materia tenemos que avanzar mucho más que lo que establece la Constitución de 1980, pero con toda franqueza yo quiero decir que nadie puede ver en esta afirmación a mi juicio, una afirmación agresiva, porque las personas que nunca estuvimos de acuerdo con la Constitución del 80, aceptamos esa Constitución en el compromiso de que no había un punto final a la discusión sobre las instituciones que pueden reglar al país, y en ese sentido hay muchas instituciones de esa Constitución que a nuestro juicio no están correctas, pero que, sin embargo, las respetamos y las hacemos propias, pero eso no opta a que uno a través del razonamiento y de la argumentación, siga proponiendo un conjunto de reformas tendientes a que el sistema político chileno se ajuste más a lo que estimamos que son los principios universales que podrían servir de base a un consenso.

Los ejemplos que podría citar son muchos, de situaciones que creemos que están mal, que pueden ser objeto de ajuste; creemos que el sistema electoral es injusto y peligroso, el sistema binominal es extraordinariamente peligroso; creemos que, y eso lo decíamos el otro día, en un foro con Sergio Bitar, sin que importe una crítica personal de ninguna especie, porque yo tengo el mayor respeto por las personas y particularmente estando aquí el Senador Mac-Intyre, con quien me ha tocado estar en muchos debates políticos y tengo el mayor aprecio por él, yo creo, sin embargo, que la institución de los Senadores designados en algún momento debiera dejar paso a un Senado enteramente elegido. El tiempo dirá en qué momento llegaremos a acuerdo y no por una obsesión formalista, sino porque pienso que en un sistema político es bueno y es lo que corresponde que la mayoría electoral tenga el derecho a determinar las leyes y para impedir el hecho de que esa mayoría electoral tenga desviaciones totalitarias, porque las puede tener, y en eso estamos de acuerdo con los críticos de la democracia sin más, para eso están, existen ciertos quorum calificados y existen ciertas normas que están más allá del juego de las

mayorías; creemos que la composición del Tribunal Constitucional no es la adecuada, en fin, pero la afirmación de esto no significa que no pensemos seriamente que hay que buscar un consenso en un transcurso razonable de tiempo, que nos permita decir: este sistema político que hemos ideado es un sistema político que está de acuerdo a principios universales y que lo suscribimos personas de izquierda, centro y derecha. Ahora, en lo militar, no cabe la menor duda de que no existe Poder Nacional sin Poder Militar y, en consecuencia, que el lenguaje último del Poder es el Poder Militar. Una nación desarmada no es una nación, es una utopía y, en consecuencia, nosotros creemos que no puede haber un Chile viable, seguro, un concepto de Seguridad Nacional sin unas Fuerzas Armadas respetadas; unas Fuerzas Armadas que tengan las condiciones materiales para el desarrollo de su función técnica y que además tengan un estatuto jurídico que permita su desarrollo profesional. Ahora, yo no me voy a referir a los aspectos técnicos de la profesión, porque no me corresponde; además de eso, tengo la confianza y la seguridad de que la eficiencia profesional de nuestras Fuerzas Armadas es muy alta, pero me voy a referir a un solo tema que es el tema entre civiles y militares y voy a volver a plantearlo del mismo modo como he planteado el tema de los acuerdos de la búsqueda de consenso en la economía, en lo político y en lo militar. Yo creo que en las relaciones entre civiles y militares, más acentuadamente que entre lo económico y lo político, no hemos tenido consensos; porque si yo me remonto en la economía encuentro consenso en las décadas del treinta y del cuarenta y si me remonto a la política encuentro consenso entre los treinta y los cincuenta, pero si miro con franqueza la relación entre civiles y militares en las últimas seis décadas, no encuentro que haya habido un consenso; creo que en esa materia en general lo que hubo en esos sesenta años va entre insatisfactorio a malo y en consecuencia no tenemos un patrón adecuado. Pienso que lo existente entre el año 1932 y 1973 fue una reacción civilista, la cual se fundó en el hecho de dejar a los militares aislados en su función profesional y en un mundo civil que definitivamente no tuvo hacia ellos la debida consideración ni por sus preocupaciones profesionales, ni por compartir un saber común y digo desde el año treinta y dos hasta el año setenta y tres, porque éste no es un problema de un gobierno determinado, sino que es una política sistemática. Recuerdo generales que me han hablado haber empezado, por ejemplo, su carrera militar en los años treinta y dos, treinta y tres; estoy hablando de la generación que salió por allá por el año setenta y tres, setenta y cuatro, generales que sufrieron en ese momento toda la reacción civilista en contra del mundo militar; pienso en el momento en que está la milicia republicana, la que desafía desde el respaldo del poder político y bajo un gobernante de derecha como don Arturo Alessandri, desafía el monopolio de las armas y lo habido hacia adelante fue en general, yo diría con muy contados momentos de excepción, fue un mundo de incomunicación; en consecuencia, cuando se produce el golpe militar del año 1973, se va a expresar un proceso de acumulación de una incomunicación muy fuerte del mundo civil hacia el mundo militar y recíprocamente. Yo creo que lo que hubo en 1973 y 1989 no fue satisfactorio por lo menos para una parte significativa del mundo civil y, en consecuencia, entre estos dos modos de relación cívico militar, el que hubo entre el año treinta y dos y setenta y tres y el que hubo el año setenta y cuatro y el año ochenta y nueve, yo creo que no son un modelo hacia el futuro y, en consecuencia,

en este campo tenemos que crear un modo de relación que sea, que evite los excesos civilistas de los años treinta y dos y setenta y tres y que evite lo que hubo en el modo de relación con el mundo civil entre los años setenta y cuatro y ochenta y nueve. Excúsenme la franqueza, pero yo creo que en estas materias no puedo hablar de otra manera, sinceramente no sé hablar de otra manera; ahora, hacia adelante yo creo que es posible crear una buena relación entre civiles y militares y creo que los principios fundamentales de eso me parecen a mí que son muy posibles que una sociedad como la nuestra los alcance y eso significa asegurar a las Fuerzas Armadas el monopolio de las armas. En ese sentido, la afirmación que hacía Augusto Varas es absolutamente válida; aquí no puede haber ningún grupo de izquierda o de derecha que cuestione el monopolio de las armas; las políticas de la ultraizquierda en América latina han sido extraordinariamente peligrosas, porque han sido única y exclusivamente políticas de provocación a las Fuerzas Armadas, y para qué decir de las actividades criminales de quienes constantemente asesinan a miembros de la policía o a oficiales de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, aquí tiene que haber un cuadro que asegure a las Fuerzas Armadas el monopolio de las armas, tiene que haber un pleno respeto a la carrera de los militares, en el sentido que la carrera de los militares no debe ser objeto de interferencias políticas; en el pasado, en los años anteriores al año veinte, era muy constante en el orden institucional chileno la manipulación por parte de las autoridades políticas: Presidencia de la República, Parlamento, interferencias políticas sobre la carrera de los militares. Naturalmente eso significa un nivel de dignidad acorde a la profesión militar y significa la disposición de los medios técnicos que permitan desarrollar esa función profesional. Creo que hay una tarea recíproca, que es tratar de romper una suerte de aislamiento, en el cual hemos vivido; yo creo que una iniciativa como la que hace esta Academia es notable y creo que lo que están haciendo las Instituciones de la Defensa Nacional es muy notable en el sentido de abrir las puertas de las Instituciones para los efectos de que se pueda conversar con franqueza sobre los temas de la Defensa Nacional y de la Seguridad Nacional creo que los civiles en esa materia tenemos mucho que aprender y creo que el hecho de que Uds. nos reciban; nos da una oportunidad de conocerlos profesionalmente y creo que rompe muchos mitos; en consecuencia, hay ahí una tarea que es muy importante y finalmente, también, por supuesto, existe una obligación que está en la esencia de la carrera militar, que es la obligación de la no interferencia de los militares en asuntos políticos. Y hacia el presente, yo diría que éste es un gobierno que ha tratado de mirar la relación entre civiles y militares no como un juego de suma cero, en el cual una nueva relación de civiles y militares se construya sobre la base de que si los civiles avanzan, entonces retroceden los militares en sus prerrogativas; si los civiles tienen que ganar espacio, tienen que arrancárselo a los militares. Ese juego en América Latina es un juego sin términos, ése es el juego en el cual han estado embarcados en Perú, en Bolivia y en Argentina, por decenas de años. Yo creo sinceramente que en este Gobierno no existe ese propósito de mirar la construcción de una relación entre civiles y militares como un problema de que una buena relación de los civiles con los militares significa que nosotros avanzamos y ellos pierden. En consecuencia, yo creo que hay que descubrir cómo creamos recíprocamente una relación que no se haga sobre la base de un juego en suma cero, sino que

un juego de suma positiva, en el cual veamos cómo encontrarnos. No soy yo el encargado de aventurar una fórmula sobre esta materia; para eso hay instancias que el gobierno tiene y que las Instituciones de la Defensa Nacional tienen y, en consecuencia, hay que encontrar esa fórmula. Ahora, yo quisiera decir, si nosotros en el transcurso de esta década, con todas las dificultades que esto tiene, pudiéramos llegar a tener un país que no sólo gozara de los beneficios que la naturaleza le ha dado en materia de recursos naturales, en materia de población, en materia de su ubicación geográfica, sino que además, en una tarea recíproca, pudiéramos construir un consenso sobre nuestro sistema político, un consenso sobre nuestro sistema económico y un consenso sobre las relaciones entre civiles y militares, nosotros seríamos una nación que estaría en condiciones de dar un gran paso adelante desde el punto de vista del desarrollo de todas sus potencialidades. Sin embargo, creo que si nosotros desaprovechamos esta oportunidad histórica, y cuando estoy hablando de oportunidad histórica no estoy reclamando autoridad para nadie hoy en Chile, sino estoy diciendo más allá de lo que uno piensa, porque en esto podemos tener opiniones muy distintas, pero si en este momento pudiéramos aprovechar esta oportunidad histórica de avanzar hacia la construcción de consensos en estos tres campos, tendríamos verdaderamente un avance enorme en materia de desarrollo del poder nacional de Chile.

Ahora cuando uno habla de consenso, no habla de unanimidades. Sin duda alguna, no creo que una sociedad para ser poderosa necesite unanimidades; tal vez la unanimidad es lo que la puede destruir desde el punto de vista de la creatividad y de su dinamismo, estamos hablando de ciertos acuerdos, en lo fundamental, fuera de los cuales naturalmente quedarán diferencias, que se tendrán que expresar en los debates públicos, en las publicaciones, en fin, pero yo lo que estoy hablando es de ciertos acuerdos fundamentales y respecto de eso, les quiero pedir muy respetuosamente que si hay algo en lo cual he provocado alguna molestia a alguien, me disculpe, pero ha sido el ánimo de tratar de ser franco y de ninguna manera de ofender a nadie.

EXPOSICION DEL SR. FERNANDO ARANCIBIA REYES
Brigadier General, Licenciado en Ciencias Militares.
Profesor de Academia de Historia Militar y Estrategia.
Profesor de ANEPE.

- ¿ Ha sido la **seguridad nacional** una creación y una ideología de los regímenes militares que por diversas circunstancias han jugado un papel político en algunos países del Tercer Mundo y particularmente de América Latina?
- ¿ Es una invención de los EE.UU. post Segunda Guerra Mundial para asegurar su influencia durante la confrontación Este-Oeste en lo que peyorativamente se ha denominado su “traspatio”?

Estas son dos de las muchas interpretaciones que le han dado a la seguridad nacional algunos de sus más acerbos críticos y a las que sería imposible dar respuesta en su totalidad en el escaso tiempo disponible. Por ello es que me limitaré a dar a conocer los que desde nuestro punto de vista constituyen los conceptos, fundamentos y reales alcances del tema, sin un ánimo confrontacional, sino para lograr aproximaciones en la aceptación de una materia que para cualquier gobierno es de importancia fundamental.

Partamos por algo en lo que espero estaremos de acuerdo en aceptar como válido, la definición que sobre **seguridad**, y digo “seguridad sin apellido”, nos da el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Según éste “**Es o está seguro quien está libre o exento de todo peligro, daño o riesgo**”. Creo también que tal vez todos los presentes coincidiremos en que, en el mundo en que vivimos, la amplitud de la acepción constituye una de las tantas utopías existentes, toda vez que concebir la seguridad en una dimensión tan absoluta es definitivamente **irreal**.

Sin embargo, ello no ha sido óbice para que alcanzar niveles razonables de seguridad haya sido un permanente y sentido anhelo del ser humano desde su aparición en la faz de la tierra.

El hombre primitivo estuvo inmerso en un medio eminentemente hostil, debiendo discurrir la forma de disponer de las capacidades necesarias para enfrentar tremendos desafíos con posibilidades de éxito, toda vez que en última instancia estaba en juego la supervivencia de la especie. Sin duda aquí tenemos el germen del tema que hoy discutimos: la **seguridad nacional**.

Cuando las primeras agrupaciones humanas, en esencia nómades, se asentaron en un determinado espacio, creció la población y se hizo más perfecta la organización social hasta llegar a la expresión moderna de Estado, los conflictos no desaparecieron y, por el contrario, se diversificaron y se hicieron tremendamente más complejos. La historia es más que elocuente en lo que a ejemplos se refiere.

En consecuencia, a los países les fue necesario buscar imaginativamente soluciones que les hiciera posible mantener adecuados equilibrios internos y exter-

nos, que por una parte les permitiese proteger el patrimonio de la comunidad y el proceso de desarrollo y, por otra, les proporcionara una capacidad reactiva suficiente para enfrentar en condiciones aceptables, situaciones de crisis o conflicto.

De esta manera, se ha llegado a lo que hemos tenido a bien definir como un concepto moderno de la seguridad nacional, que no es otro que:

“La condición lograda por el Estado como consecuencia de haber obtenido un incremento de su poder nacional a través del desarrollo y de haber adoptado con oportunidad previsiones y acciones que tienden a eliminar o paliar las vulnerabilidades que normalmente se producen dentro de la sociedad, y alcanzar una capacidad suficiente para disuadir o enfrentar a potenciales agresores con razonables posibilidades de éxito, de manera de poder continuar su progresión hacia aquellos grandes objetivos que constituyen el interés nacional”.

Obviamente, de la seguridad nacional dependerá, en última instancia, la “supervivencia del Estado”.

Ahora bien, ¿existe alguna medida que permita evaluar con precisión matemática las amenazas y la condición de seguridad lograda por un Estado? Evidentemente que no, pues es una percepción psicológica de la población que lo integra y particularmente de su gobierno. En efecto, un individuo está tan seguro como cree estarlo ante una determinada amenaza. Es muy probable que varios de ellos, en la misma situación, tengan percepciones distintas y, consecuentemente, actúen de manera diferente. Quien ha obrado razonablemente quedará demostrado sólo en el caso de que la amenaza se transforme en realidad.

Esto no es distinto en el caso de los Estados. La historia está plagada de trágicos ejemplos de civilizaciones, imperios y países que en algún momento de su existencia tuvieron una percepción de seguridad errónea.

En efecto, muchas veces se cometen errores por omisión o indefinición, que dan origen a situaciones que debilitan la condición de seguridad nacional lograda por un país. A ello se agregan factores como los derivados de la geografía, de la carencia de determinados recursos básicos y otros, que sin duda contribuyen a hacer el cuadro más complejo. Estos constituyen lo que hemos definido como vulnerabilidades a la seguridad nacional, y se pueden presentar en todos los ámbitos del quehacer nacional.

A manera de ejemplo podríamos señalar sólo algunas:

Pérdida de la unidad nacional como resultado de la exacerbación de las posiciones ideológicas y del enfrentamiento político.

Despoblamiento de zonas limítrofes en donde la presencia ciudadana es de enorme importancia para un efectivo ejercicio de la soberanía.

Falta de definición y permanencia de las políticas con que se enfrentan los grandes objetivos nacionales en el área externa.

Debilidad militar frente a las hipótesis de conflicto.

Estas y muchas vulnerabilidades más pueden evitarse, disminuirse o en el mejor de los casos eliminarse, si existe la voluntad política de adoptar con oportu-

nidad las medidas que la situación aconseje y los recursos permitan. Es evidente que la condición de seguridad alcanzada por un Estado nunca será **perfecta ni definitiva**, pues los factores que la condicionan están sometidos a una permanente evolución, positiva o negativa. En efecto, tanto el poder nacional como las amenazas y las vulnerabilidades pueden aumentar o disminuir no solamente por nuestro accionar, sino que por causas exógenas, que normalmente escapan a nuestro control. Pero renunciar a adoptar los mínimos recaudos, en base al supuesto teórico de que los países pueden llegar a un entendimiento definitivo, que haga obsoleto el concepto de amenaza y confrontación, sería pecar de irrealismo y tremendamente peligroso.

El ex Presidente Nixon, que podemos suponer alguna experiencia tiene sobre estas materias, dice en uno de sus libros, "La verdadera paz"⁽¹⁾: "La historia es un patético desecho de tratados rotos. Sin embargo, los ingenuos idealistas persisten en creer que las reuniones de alto nivel, las cenas oficiales, los pomposos brindis, los lagrimosos apretones, los abrazos y las solemnes ceremonias de firma de documentos son la esencia básica de la diplomacia". Más adelante continúa: "Los apretones de manos no hacen variar las ambiciones y los intereses de un país. Los tratados de amistad no expresan ni crean amistad de manera permanente".

Consecuentemente, hay razones para concluir en que las amenazas y los conflictos son una realidad posible y diría que permanente de la sociedad contemporánea.

Desde nuestro punto de vista, hemos considerado de mayor relevancia para la seguridad nacional las siguientes amenazas:

Las agresiones externas de orden político, económico o militar.

Los conflictos internos llevados a expresiones de violencia que alteran la paz social y, en situaciones extremas, ponen en peligro la institucionalidad. Las catástrofes naturales y la destrucción del medio ambiente, a las que no me referiré por ser demasiado obvias y mi tiempo limitado.

Con respecto a las amenazas externas debo decir que, lamentablemente, la fricción entre países o grupos de países ha sido la tónica de las relaciones internacionales. Al respecto S.S. el Papa Juan Pablo II en su reciente Encíclica Centesimus Annus dice que "las Naciones Unidas no han logrado hasta ahora poner en pie instrumentos eficaces para la solución de los conflictos internacionales como alternativa a la guerra, lo cual parece el problema más urgente que la comunidad internacional debe resolver".

Es por ello que los países que creen afectados sus intereses más allá de lo que consideran aceptable, se sienten tentados al uso de la fuerza para imponer su voluntad a sus oponentes, fuerza que inicialmente se manifiesta en presiones políticas y económicas, que en más de una oportunidad han constituido una flagrante intromisión en los asuntos internos de otro estado soberano, si no una abierta agresión.

Cuando estas acciones no logran los resultados que se esperan y la autovvalorización del potencial nacional en relación al del antagonista entrega señales de

(1) Págs. 28/29

manifiesta superioridad, la agresión física a través del expediente militar es una de las alternativas recurrentes. Es así como la historia de la humanidad se ha caracterizado por la presencia permanente de conflictos y guerras en distintos lugares del orbe, que valida otra de las expresiones del Presidente Nixon en la obra a que antes hiciera referencia⁽²⁾: “considerando la realidad de la naturaleza humana, una paz perfecta sólo se consigue en dos lugares: en la tumba y ante una máquina de escribir. La paz perfecta sólo alcanza su esplendor... en la letra impresa. Forma la materia prima de la poesía y de los artículos de fondo periodísticos, cincelados con bellos pensamientos y hermosas palabras”. La guerra del Golfo Pérsico, el problema palestino, la guerra intestina que desangra a Yugoslavia y El Salvador, la situación de Panamá y tantos otros casos, largos de señalar, sin duda no constituirán los últimos actos de esta gran tragedia humana de confrontación y violencia.

Que no se interprete que de mis palabras o de las citas a que he hecho referencia fluye un espíritu pesimista o, peor aun, belicista. Nada sería más contrario a los fines de la seguridad nacional, toda vez que las acciones en pro de la misma son eminentemente preventivas y demuestran una verdadera adhesión a la paz, adhesión que nace del convencimiento de que es una relación de convivencia moral y fecunda, y no del sentimiento de su incapacidad para defenderla.

Los hechos han demostrado que han superado con éxito las más difíciles circunstancias aquellos países que han tenido conciencia de seguridad y que con pragmatismo y objetividad han determinado sus amenazas y adoptado las correspondientes previsiones.

Me permito invitarlos a reflexionar sobre cuál habría sido la capacidad de EE.UU. para intervenir activa y eficientemente en la Crisis del Golfo Pérsico, si no hubiese aparecido oportunamente en su escenario político un Presidente Reagan que, contra la oposición de muchos, inició la repotenciación militar de los Estados Unidos y la recuperación de sus valores patrios, tan deteriorados con la derrota de Vietnam.

¿Que no fue todo el desarrollo tecnológico generado alrededor de la llamada “Iniciativa de Defensa Estratégica” factor fundamental no solamente en los resultados del conflicto, sino en todos los trascendentales acontecimientos generados a partir de la “perestroyka” y que hoy conmueven al mundo?

Sin duda nadie, ni ningún país, puede orientar todos sus esfuerzos y capacidades en función de la seguridad y menos los países pobres. Sería un absurdo, por decir lo menos. Es por ello que la problemática del desarrollo tras un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, de hecho compromete los principales esfuerzos de los gobiernos, en situación de normalidad. Además de los múltiples beneficios de todo orden que conlleva el desarrollo, nadie podría discutir el peso específico que en el ámbito de su seguridad nacional tiene un país que ha alcanzado esta condición.

Sin embargo, el desarrollo “per se” no es suficiente para estos propósitos. El crecimiento económico y la competencia por los mercados afectan intereses externos

(2) “La verdadera Paz” – págs. 15/16

y crean nuevas rivalidades y potenciales amenazas. De no ser así, no habríamos sido testigos, y posiblemente seguiremos siéndolo, de los muchos problemas de seguridad y defensa que afectan a las potencias grandes y medianas. Por ello es que debemos concluir que destinar la totalidad de los recursos en forma unilateral a la problemática del desarrollo sin adoptar los mínimos recaudos en materias de seguridad es, por decir lo menos, extremadamente peligroso.

¿Qué habría pasado si Kuwait hubiese destinado algo de sus enormes recursos a crear una capacidad defensiva eficiente y proporcional a sus amenazas, con un real efecto disuasivo? ¿Que no sabían sus gobernantes de los reclamos territoriales de Irak? Algunos podrán argumentar que es un país físicamente pequeño y de escasa población. ¿Y no lo es también Israel? Sin duda que la gran diferencia está en la conciencia de seguridad que existe en su pueblo y su gobierno, cualquiera sea su orientación ideológica, toda vez que las políticas de seguridad y defensa trascienden la coyuntura política.

Pero también existen otras amenazas que no provienen del ámbito externo y que afectan la convivencia social dentro de los estados, produciendo situaciones en extremo conflictivas. En efecto, no obstante las lamentables experiencias vividas en el presente siglo y los tremendos cambios en el orden mundial de que estamos siendo testigos, aún hay en el interior de muchos de estos países facciones políticas altamente ideologizadas que no trepidan en el empleo de la violencia en su lucha por el poder y que crean las condiciones adecuadas a sus propósitos, exacerbando las expectativas de los sectores más postergados de la población y colocando a los gobiernos en la imposibilidad de ofrecer soluciones aceptables en el corto plazo.

A ello debemos sumar la actividad subversiva y su expresión más grave, el **terrorismo**, actividades repudiadas por la gran mayoría, pero que constituyen una lamentable realidad de la que no podemos desentendernos.

Lo más grave es que la subversión y el terrorismo no podrían alcanzar los niveles que vemos en algunas repúblicas latinoamericanas si no contaran con apoyo exterior, apoyo que proviene de países que, paradójicamente, integran los organismos internacionales que promueven la paz y la convivencia civilizada entre los pueblos y que mantienen relaciones diplomáticas con las víctimas de su accionar.

Fácil es comprender que de esta manera no es extraño que se originen crisis internas tremendamente explosivas, que si no se manejan con oportunidad y eficacia pueden derivar hacia un incremento de la actividad subversivo-terrorista y, en determinados casos, superada la capacidad de reacción de la fuerza pública, hacia la lucha armada generalizada.

Es cierto que las sociedades son vivas y tienen una dinámica propia. Nadie podría pretender que dentro de las mismas no se produjeran conflictos de intereses. Estos, enmarcados dentro de parámetros racionales, no solamente son aceptables, sino que han constituido desde siempre factores de progreso y evolución social. Pero otra cosa es el cuadro descrito precedentemente, que no sólo produce la muerte de muchos inocentes y la progresiva destrucción del aparato económico-productivo del país, sino que crea acostumbamiento, indiferencia y desesperanza en la población, y una situación de anarquía y desgobierno que muchas veces ha tenido trágicas consecuencias para la institucionalidad democrática.

Para evitar un cuadro tan grave y desesperanzador, nada nos parecería más absurdo que adoptar exclusivamente medidas preventivas y represivas de orden policial o militar. Sin duda que no hay efecto sin una causa y hacia allá deben apuntar las soluciones, mediante la adopción de políticas que tiendan a hacer una realidad esa gran ecuación **desarrollo – seguridad** a que ya hemos hecho referencia y que nos permite mediante un mejoramiento económico y social, que sea realmente percibido por todos los sectores de la ciudadanía, estabilidad interna y prestigio internacional.

Sin embargo, amargas experiencias nos indican que no es suficiente, pues deberán adoptarse los correspondientes recaudos para enfrentar con eficacia y decisión a aquellos sectores de inadaptados que, en una actitud ahistórica, persisten en objetivos y métodos de acción rechazados por el mundo civilizado y absolutamente incompatibles con la democracia.

No sería lógico terminar mi exposición solamente con los fundamentos teóricos generales del tema, sin referirme al caso chileno. Chile ha sido un país que desde sus orígenes debió enfrentar situaciones extremadamente críticas derivadas de su compleja geografía, de la naturaleza telúrica de su suelo y de la belicosidad de sus aborígenes. Guerras vecinales originadas en la imprecisión de los límites coloniales, algunos conflictos internos cuya expresión más lamentable fue la revolución de 1891 y los problemas de nuestra historia reciente, que todos estamos empeñados en superar, nos permiten suponer con fundamento que tenemos más de algo propio que decir en materia de **seguridad nacional**, por lo que parece aventurado el suponernos la importación de métodos y experiencias de países con realidades tan distintas, como la de los EE.UU. de América.

Me parece oportuno dejar aquí en claro que lo que para muchos constituye una pseudo “doctrina de seguridad nacional” no ha sido sino la recopilación de algunos conceptos teóricos como los que hemos desarrollado en el presente seminario y sobre los que, por lo demás, no hay consenso, y un conjunto de leyes creadas desde hace muchos años **no por los militares, sino por la autoridad política del momento** y por circunstancias que los poderes del Estado calificaron y refrendaron.

Ya la Constitución de 1833 establece determinados **estados de excepción** como el **estado de sitio** que le permite al gobierno enfrentar crisis externas e internas. En 1906 se le da una estructura próxima a la actual, cuando se crea el **Consejo de Defensa Nacional**, el que se perfecciona en 1925.

En 1946 durante el gobierno de Dn. Gabriel González Videla se aprueba la **Ley de Defensa Permanente de la Democracia**, la que es derogada durante el gobierno de Dn. Carlos Ibáñez del Campo siendo reemplazada en 1958 por la **Ley de Seguridad Interior del Estado** (12.927), que con algunos cambios mantiene su vigencia y que ha sido sistemáticamente aplicada por todos los gobiernos que han enfrentado situaciones de crisis.

En 1960 y bajo el gobierno del Dn. Jorge Alessandri se define la actual estructura del **sistema de seguridad nacional**, mediante el **D.F.L. 181** que crea el **Consejo Superior de Seguridad Nacional**, “**Consusena**”, organismo asesor y de trabajo del Presidente de la República en materias de seguridad nacional, integrado por

varios ministros y que dio origen a los cuatro campos de acción: Interno – Externo – Económico y de la Defensa Nacional.

Es bien sabido que la Constitución de 1980 incluye por primera vez el concepto de **seguridad nacional** y crea un organismo expresamente relacionado con el tema, el **Consejo de Seguridad Nacional**, “**Consena**”.

Existe la tendencia a confundir ambos Consejos, en circunstancias que cumplen una función distinta y en diferente nivel. El **Consusena** (1960) es un organismo asesor y de trabajo en materias de seguridad, directamente dependiente del Presidente de la República.

El **Consena** (1980) es el más alto organismo del Estado en materia de seguridad nacional, en el mismo nivel del Ejecutivo, toda vez que incluye entre sus componentes a los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, máximas expresiones de los otros dos poderes del Estado.

Es evidente que el D.F.L. 181 de 1960 necesita una revisión y actualización, toda vez que a la fecha hay toda una experiencia nacional sobre la materia y las circunstancias sin duda no son las mismas que se vivían en el año de su promulgación.

CONCLUSIONES

1.- S.S. el Papa, en otra parte de la encíclica a la que antes hiciera referencia, nos dice: “Ojalá los hombres aprendan a luchar por la justicia sin violencia, renunciando a la lucha de clases en las controversias internas, así como a la guerra en las internacionales”. La expresión categórica de tan alta autoridad moral no es sino el tácito reconocimiento de que la humanidad aún no llega a un grado de civilización que nos permita considerar superadas las posibilidades de conflictos como los que trágicamente han jalonado su historia.

2.- Esta es la situación real que enfrenta nuestro mundo y de la cual somos actores y no espectadores. Cualesquiera que sean nuestros esfuerzos por lograr formas superiores de convivencia entre los hombres, mientras no alcancemos tan señalado propósito, nos parece de elemental prudencia el adoptar las medidas que nos permitan defendernos de cualquier amenaza a nuestra comunidad y al estilo de vida que democráticamente nos hemos determinado.

3.- Parecieran existir razones más que suficientes para tomar en serio y con responsabilidad el tema de la **seguridad nacional**. Ello será posible cuando, de una vez por todas y mediante un amplio debate desprovisto de toda connotación ideológica, se llegue a un nivel de consenso que idealmente se traduzca en una legislación actualizada que complemente las referencias que sobre el tema contiene la Constitución Política del Estado.

4.- De esta manera se podrán eliminar los anticuerpos que una caricaturización persistente del tema ha producido en sectores mal informados de la sociedad chilena y crear una verdadera **conciencia nacional** sobre una materia de tanta importancia para la preservación de la paz y la armónica convivencia entre los hombres y entre los pueblos.

5.— Continuar utilizando el tema de la seguridad nacional como un instrumento de lucha política; atribuir los problemas del subdesarrollo a los gastos militares o querer ignorar los porfiados hechos que periódicamente dificultan las relaciones internas y externas de los estados, es inconveniente para la democracia, para la paz social y muy grave para la defensa de los intereses permanentes del país en el largo plazo.

6.— Los partidarios del pacifismo y del desarme deberían comprender que no es la existencia de armas la causa de las guerras, sino la existencia de problemas importantes sin resolver, que conducen al uso de aquéllas por una decisión política y no militar.

7.— Atribuir a la seguridad nacional una condición de incompatibilidad con el respeto a los derechos humanos y a la democracia, debido a su proyección hacia el ámbito interno, me parece un absurdo, toda vez que está en manos del estamento político, dentro de sus atribuciones constitucionales, delimitar sus alcances, aplicar el rigor de la ley a sus transgresores y establecer responsabilidades si se producen abusos de poder. Quisiera dejar en claro que, comprendiendo que es un deber y que hay circunstancias que lo hacen necesario, nada es menos grato para las Fuerzas Armadas que su participación en actividades tan ajenas a la esencia de su profesión, como lo son las de seguridad interior, resolución que por lo demás es de la exclusiva competencia y responsabilidad de la autoridad política.

8.— Sería extremadamente peligroso que, bajo el supuesto de que la democracia lleva implícita la convivencia armónica entre sus actores, se hiciera inoperante a la fuerza pública en su tarea de mantenimiento del orden interno o se llevara la capacidad militar del país a una situación absolutamente desproporcionada a una misión que, en última instancia, no puede ser menos que mantener la soberanía e integridad territorial, factores íntimamente ligados a la supervivencia del Estado.

9.— Todos los países, cualquiera sea su régimen político, consideran en forma preferencial la problemática de la seguridad nacional. Podrán darle una diferente denominación, podrán constituir distintas estructuras para los organismos encargados de darle forma, pero, en definitiva, encaran los múltiples problemas que caen en su ámbito, con realismo, racionalidad y con gran decisión. Ello hace la gran diferencia entre países estables y soberanos y países débiles, anárquicos y dependientes.



LA INTERVENCION MILITAR EN LA POLITICA NACIONAL. UN ANALISIS POLITICO E HISTORICO: 1891 - 1924(*)

GERMAN GARCIA ARRIAGADA

Teniente Coronel de Ejército, Oficial de Estado Mayor,
Profesor de Academia de Historia Militar y
Estrategia y de Geopolítica.
Magister en Ciencia Política, Universidad Católica.
Profesor de Geopolítica en la A.N.E.P.E.

I. INTRODUCCION:

El 11 de marzo de 1990, y tal como lo disponía la Constitución Política de la República, se dio término al gobierno militar más prolongado de la historia de Chile independiente. El mandato de la Carta Fundamental —aprobada por amplia mayoría ciudadana en 1980— era categórico y los plazos dispuestos en ella habían sido fijados, precisamente, por y para ser cumplidos por las FF.AA.

La imponente ceremonia de transmisión del mando presidencial fue un acontecimiento que merece el unánime reconocimiento a los actores principales. Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile habían conducido un proceso de profundos cambios políticos, sociales y económicos, desde el 11 de septiembre de 1973, que una mayor perspectiva histórica podrá justipreciar a cabalidad.

Es necesario aceptar que, al momento de asumir el gobierno militar las más altas responsabilidades cívicas, Chile se debatía, no sólo en una gravísima crisis institucional, sino de falta de consenso ciudadano generalizado.**).

La crisis de consenso era, ciertamente, en dos sentidos: en **amplitud** y en **profundidad**; es decir, crisis en cuanto a la carencia de una cantidad apreciable de materias en las cuales los chilenos estuvieran de acuerdo y crisis por la superficialidad en que se encontraban aquellas materias en las que sí lo estaban y que no alcanzaban a “calar hondo” en el alma y ser nacionales, de modo que permitiera al país salir de una situación frustrante y de abierto estancamiento en su desarrollo y seguridad. En suma, el consenso básico se había perdido irremediablemente para aquella época.

El signo más evidente de este **disenso** era la tremenda diferencia de apreciaciones sobre la realidad nacional que tenían los sectores políticos en pugna; los que maximizaban sus posiciones y acrecentaban aún más el abismo que los separaba.

(*) Este trabajo fue premiado con el Primer Lugar en el Concurso Histórico-Literario, con motivo del mes del Ejército, septiembre 1991. Se publica con autorización del Ejército de Chile.

(**) En estos momentos es cada vez más fácil encontrar interlocutores dispuestos a reconocer abiertamente esta realidad.

El próximo paso que se dio fue discutir la legitimidad del gobierno de la Unidad Popular y la estabilidad de todo el sistema político chileno. Cuando se agotaron los recursos constitucionales (no los existentes en su totalidad, sino los que en ese momento se estaba dispuesto a emplear); cuando la mayoría de los cuerpos intermedios de la sociedad se pronunciaron; cuando lo hizo la Corte Suprema de Justicia; la Contraloría General de la República y la Cámara de Diputados, tocó la oportunidad de hacerlo, en forma inevitable, a las FF.AA. y Carabineros.

De la inevitabilidad de la intervención militar en 1973 –cualquiera sea el juicio político que se tenga sobre su desempeño en el poder– hay en la actualidad, prácticamente, poca discusión académica. Lo que sí se ha discutido (y se seguirá haciendo) es establecer por qué y cómo evitar, en el futuro, que vuelvan a intervenir las FF.AA. en la conducción política del país.

También será motivo de discusión, el establecer en beneficio de quién (o quiénes) actuaron las FF.AA. Es decir, qué sector de la sociedad chilena se vio favorecido y cuál no.

Esto es importante dilucidarlo bien y definitivamente, mediante trabajos científicos serios y desprovistos de prejuicios o sesgos partidistas o ideológicos^(*), por cuanto hay segmentos importantes del país que creen que estas intervenciones o “pronunciamientos” castrenses favorecen siempre a una determinada clase, partido o intereses políticos y económicos. En verdad, esto no es así y buscaremos demostrarlo en este trabajo. Dentro de esta breve descripción de la situación pasada, aparece un actor primordial en el gobierno anterior: el **Ejército de Chile**, Institución fundamental de la República y pilar esencial de lo que se ha dado en llamar el poder militar.

Desde el nacimiento de la República, en 1810, el Ejército de Chile ha cumplido importantes roles en la defensa y desarrollo nacional; cooperando eficazmente a la seguridad nacional; fortaleciendo la “estatura” estratégica y la presencia internacional de Chile. Pero, a su vez, y para los fines del presente trabajo, el Ejército se ha comportado, indistintamente, como actor en la arena política y como espectador de los procesos del acontecer político nacional.

Como actor ha debido intervenir en la política interna y contingente, impelido por las circunstancias. Como último garante de la estabilidad institucional ha dejado de ser un mero espectador^(**) de los procesos de cambios sociales, político y económicos del país.

Creemos que ambas posiciones pueden convertirse en extremos muy peligrosos para el futuro político del país. El participar activamente en la política contingente saca a la Institución de su quehacer fundamental que es, además de la defensa de la patria y la seguridad nacional, la de **garantizar el orden institucional de la República.**⁽¹⁾

(*) No pocas veces el cientista político, que debe tomar posesión del objeto de su estudio, para analizarlo rigurosamente, termina –por razones personales– tomando posición frente a él, con lo cual deforma gravemente su trabajo.

(**) Rol que cumplió entre 1932 y 1973.

(1) Constitución Política de la República de Chile, 1980, Art. 90, inciso 2º

El permanecer ajena (en compartimientos estancos) al devenir institucional (político, social y económico) es marginarse (o marginarla) del desarrollo nacional, en una época en que no se puede ya desconocer que los ejércitos modernos son un factor importante de integración nacional y con roles que no pueden ser, en estricto rigor, puramente castrenses.

Uno de los síntomas de esta modernización es, justamente, la intervención de los militares en política.⁽²⁾ Y, tal vez, esta intervención sea ya una constante en nuestro país. Basta con recorrer las páginas de nuestra historia para verificar lo anterior.

Lo verdaderamente importante es determinar cuáles son los márgenes que hacen legítima esta intervención y cuándo ella se transforma en ilegítima. Establecer, del mismo modo, cómo debe canalizarse la participación política^(*) de las FF.AA., de tal suerte que, manteniéndose esencialmente **obedientes y no deliberantes**, continúen contribuyendo con sus capacidades al engrandecimiento de Chile.

Esto es, en síntesis lo que buscaremos establecer a la luz de un análisis político e histórico de dos situaciones de grave crisis institucional.

Hemos seleccionado para tal efecto la Revolución de 1891 y la Revolución de 1924-25. Hitos ambos que marcan rumbos diferentes en la intervención castrense y cuyas consecuencias, de todo orden, es posible que aún permanezcan latentes en nuestra sociedad.

Consideramos de interés abordar estas materias, por cuanto no podremos emprender seriamente y con éxito ninguna tarea que plantee el rol castrense futuro, después del término del gobierno militar, sin conocer (o ignorar) cuál ha sido la tónica del comportamiento de los institutos armados en épocas de crisis y conflicto social gravísimos.

También contribuye a nuestro propósito la conmemoración del centenario del término de la Revolución de 1891, hecho traumático de nuestra historia y que una especie de *conciencia psicológica nacional* parece olvidar, desconociendo que de ella provendrían otras crisis institucionales, producto del quiebre de la unidad entre los chilenos.

Asimismo, los sucesos políticos de 1924-25, finalizados recién en 1932^(**), continúan proyectándose hasta nuestros días.

(2) Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968, pág. 175.

(*) Esto requiere reconocer y aceptar que los institutos armados poseen una función política y que el Ejército (y las otras ramas de las FF.AA.) es una institución política. Ver Oehling Hermann, *La función política del Ejército*, Memorial del Ejército de Chile, EMGE., 1977, pág. 49.

(**) De hecho, la inestabilidad política producida tras la caída del Presidente Carlos Ibáñez, en 1931, es superada al año siguiente con la elección del Presidente Arturo Alessandri P., quien dio inicio a una era de estabilidad que duró hasta 1973. Estos 40 años de "democracia-condicionada", como suele llamársele a este período, fue el mayor "orgullo" de Chile en materia institucional. Pobre lapso si se compara con toda la historia patria, pero muy valioso si se contrasta con el resto de las democracias centro y sudamericanas de igual y posterior período.

Resulta del todo conveniente seguir analizando estos sucesos –desde diferentes ópticas– para sacar conclusiones que contribuyan, cada vez más, a fortalecer la unidad nacional y a desmistificar ciertas concepciones prejuiciadas sobre la participación de las FF.AA. en procesos políticos contingentes.

La hipótesis de trabajo que se ha establecido es la siguiente: “En situaciones de crisis política institucional el poder militar no puede mantenerse al margen y se politiza, interviniendo, indistintamente, a favor de la estructura o de la infraestructura política”. La metodología que se empleará será, en primer término, establecer un marco teórico apropiado que permita definir y concretar un conocimiento sobre los siguientes conceptos:

- Estructura e infraestructura política.
- Intervención militar y “pretorianismo”.

En segundo término, efectuar una revisión política e histórica de dos momentos cruciales para la estabilidad y desarrollo institucional de Chile.

Finalmente, en una parte conclusiva, verificar el comportamiento de la hipótesis en los casos analizados; tratando de comprender por qué suceden los acontecimientos y buscando, además, una experiencia que permita señalar lo que debería constituir en el futuro la “intervención” militar en la política nacional.

II. DESARROLLO:

Sociedad y Estado son dos términos absolutamente relacionados entre sí; la primera ha originado al segundo. El Estado existe por decisión de la sociedad, que ha resuelto preservarse y perpetuarse, bajo una autoridad política determinada, a fin de garantizar el pleno goce del Bien Común General por parte de todos y cada uno de los miembros de ella.

Tanto si adscribimos a los conceptos de Hobbes, Locke o Rousseau^(*) debemos reconocer que, sea cual sea el origen del Estado, éste estará siempre condicionado a la voluntad del cuerpo social. Es por lo tanto el fin del Estado servir a la sociedad, única detentadora del poder soberano y origen de todo poder humano. Este sistema o macro sistema que es la sociedad estatal puede ser descompuesto –para su estudio en la Ciencia Política– en dos elementos: la estructura y la infraestructura. Ambas (estructura e infraestructura) son partes de un sistema, que es “cualquier conjunto de miembros o partes ensambladas en un orden de relaciones interdependientes y solidarias, para contribuir al cumplimiento de la finalidad sistémica”.⁽³⁾

Dentro de este concepto la estructura es un “orden en las posiciones y funciones de todos los miembros de un sistema, que permite cumplir las finalidades de éste”.⁽⁴⁾ Luego, “la estructura no es igual a la totalidad del sistema, ni es sinónimo

(*) Los tres filósofos son denominados también “contractualistas”, por cuanto se dedicaron con énfasis al análisis del pacto o contrato, mediante el cual, en forma tácita o explícita, se habría dado forma a la sociedad políticamente organizada.

(3) Cea Egaña, José Luis, “Infraestructura Política Chilena”, Curso dictado en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1985.

(4) Ibid.

de sistema. Es, en suma, el ensamblaje de ubicaciones y roles que hace posible el cumplimiento de las metas del sistema".⁽⁵⁾

A medida que la estructura se vuelve perdurable en el tiempo se torna más resistente y estable.

La estructura, dentro de un sistema político estatal, corresponde al "conjunto de instituciones políticas gubernativas; es decir aquellas que ejercen la dominación soberana dentro del Estado-Nación. La estructura, en lo político, es sinónimo de Estado entendido como gobierno".⁽⁶⁾ Es el Ejecutivo o Presidencia de la República, el Parlamento, el aparato administrativo, el Poder Judicial, los organismos controladores, etc.

En cuanto al concepto de infraestructura política su definición no difiere a la de estructura, en cuanto a que es también "un orden en las posiciones y funciones de todos los miembros de un sistema, que permite cumplir las finalidades de éste. Corresponde al Sistema Social Nacional. Es el Estado Nación en cuanto éste se proyecta al ejercicio de la soberanía (elecciones, partidos, manifestación de ideas) o bien que recibe las decisiones del Estado-Nación".⁽⁷⁾ Es sinónimo de Estado-Nación en su proyección política. "Está conformada, a su vez, por una "estructura", donde se ubican las ideas, ideologías y mitos; las fuerzas políticas (grupos intermedios y partidos políticos) y, finalmente, los procesos de relaciones e interrelaciones que ocurren en su interior".⁽⁸⁾ Como actores (infraestructura) tiene a los grupos portadores de estas ideas, ideologías y mitos políticos y al pueblo real y elector, entendidos en referencia al poder.

Es difícil establecer los límites entre la estructura y la infraestructura, ya que el hombre (célula política por antonomasia) se proyecta en las dos dimensiones, lo que hace engorroso "encapsularlo" en uno u otro esquema. Los límites, entonces, son fluidos.

Lo anterior no impide establecer la diferencia entre un sistema y otro. La precisión en cuanto a los límites resulta "del mayor o menor éxito que un sistema haya tenido en su proceso de institucionalización política".⁽⁹⁾

La pregunta natural que fluye a continuación es dónde se ubican entonces las FF.AA.: ¿en la estructura o en la infraestructura?

En estricto rigor, las FF.AA. no forman parte ni de la estructura ni de la infraestructura, sino que sirven a ambas y son, en el fondo, instituciones que se ha dado la sociedad para que cumplan el "cometido estatal" para el cual han sido creadas.

Otra consideración que hay que tener presente es que la estructura política debe servir siempre a la sociedad, y no puede existir ninguna "razón" que justifique a aquélla el actuar contra ésta. De tal modo que, por simple analogía, "no hay

(5) Ibid.
(6) Ibid.
(7) Ibid.
(8) Ibid.
(9) Ibid.

ninguna posibilidad que las FF.AA. actúen legítimamente a favor de la estructura en contra de la infraestructura social”.⁽¹⁰⁾

Cuando la actuación del poder militar es a favor de la sociedad —en una situación de anormalidad institucional— tal acto recibe el nombre de “**pronunciamiento militar**”, y es, en consecuencia, legítimo; es decir, es reconocido libremente por los gobernados, y hay una aceptación voluntaria y consciente de los gobernantes.

Sin embargo, surgen otras interrogantes: ¿Por qué intervienen? ¿Por qué intervienen los militares en política? ¿Cuáles son las causas de esta intervención?, y ¿Cuáles son las consecuencias para la vida institucional y para el desarrollo político?

Para Huntington⁽¹¹⁾ es falaz tratar de explicar la intervención militar en política, principalmente con referencia a la estructura interna del Ejército o a la procedencia social de los oficiales que ejecutan la intervención.

Para Morris Janowitz,⁽¹²⁾ las causas de tal intervención se encontrarían en “las características del establecimiento militar del país”. Dicho autor trata de relacionar la inclinación y capacidad de los oficiales en ese sentido con su “ethos del servicio público”; su estructura de competencia profesional, en la cual se unen la capacidad administrativa y una postura heroica, sus orígenes sociales de clase media y baja clase media, y su cohesión interna.

No obstante, oficiales con diversas capacidades —administrativas, carismáticas, técnicas y políticas— han intervenido en política o se abstuvieron de hacerlo. Y, no es probable que las FF.AA. que poseen cohesión interna intervengan más que las que demuestran menos unión. Lo más probable es, entonces, que las causas de esta intervención no sean militares, sino políticas y reflejen, no las características sociales y de organización del establecimiento militar, sino la estructura política e institucional de la sociedad.⁽¹³⁾

La intervención militar en la política es sencillamente una manifestación específica de un fenómeno más amplio en las sociedades en vías de desarrollo (caso chileno): **la politización general de las fuerzas e instituciones sociales**. En estas sociedades, la política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. Todo tipo de fuerzas y grupos sociales se dedican en forma directa a la política en general. **Los países que tienen ejércitos politizados también tienen un clero, universidades, burocracias, sindicatos y corporaciones politizadas. Lo que está desquiciado es toda la sociedad y no sólo el poder militar.**⁽¹⁴⁾

Modernamente —al estudiar la intervención militar en política— se habla con mayor frecuencia de “**pretorianismo**”. El pretorianismo se utiliza como expresión

(10) Ibid.

(11) Huntington, Op.Cit., 1968, pág. 176.

(12) Janowitz, Morris, *The Military in the Political Development of New Nations*, University of Chicago Press, 1964, pág. 1 y 27 - 29.

(13) Huntington, Op. Cit., 1968, pág. 177.

(14) Ibid.

válida para referirse a una sociedad politizada, en el entendimiento que no sólo indica la participación de los militares, sino también la de otras fuerzas sociales.⁽¹⁵⁾

La causa de estas intervenciones reside, entonces, en la falta o debilidad de instituciones políticas efectivas en la sociedad.

En todas las sociedades hay grupos especializados que se dedican a la política. Lo que hace que parezcan más politizados en una sociedad pretoriana es la falta de esas instituciones políticas efectivas, capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla.⁽¹⁶⁾

En un sistema social pretoriano las fuerzas se enfrentan desnudas; no se reconocen ni se aceptan instituciones políticas, ni cuerpos de dirigentes políticos profesionales, como intermediarios legítimos para moderar los conflictos entre grupos y, lo que es igualmente importante, no existe acuerdo entre los grupos en cuanto a cuáles son los medios legítimos y autorizados para solucionar tales conflictos.⁽¹⁷⁾

Por el contrario, en un sistema institucionalizado, la mayoría de los actores políticos coinciden respecto de los procedimientos que se deben usar para la solución de disputas políticas; es decir, para la asignación de puestos y la determinación de las normas del sistema político.⁽¹⁸⁾

En la sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino también los métodos que se emplean para decidir en materias de cargos y normas.

Huntington⁽¹⁹⁾ distingue tres tipos de pretorianismo:

- el oligárquico.
- el radical.
- el de masas.

Un corto análisis de cada uno de ellos nos puede ilustrar sobre la naturaleza del que pudo existir o existió en los fenómenos históricos que analizaremos posteriormente.

Una **oligarquía pretoriana** se caracteriza, porque la política es una lucha entre camarillas personales y de familia; las fuerzas sociales dominantes son los grandes terratenientes, los dirigentes del clero y "los que blanden la espada".

Las instituciones sociales están todavía muy poco diferenciadas y es fácil y frecuente que los miembros de la clase gobernante combinen roles políticos, militares, religiosos, sociales y económicos. Familias, camarillas y tribus luchan sin tregua entre sí para conseguir poder, riqueza y status.

La política adopta un esquema individualista, "hobbesiano".

No hay consenso acerca de los medios para resolver disputas; existen pocas organizaciones o instituciones políticas, si hay alguna.

(15) Rapoport, David, "A comparative Theory of Military and Political Types", citado en Huntington, S., *Changing Patterns of Military Politics*, págs. 71 - 100.

(16) Huntington, Op. Cit., 1968, pág. 178.

(17) Ibid.

(18) Ibid.

(19) Ibid., págs. 180 - 207.

Esta forma de pretorianismo dominó en América Latina en el siglo pasado y subsistió todavía en una parte importante del siglo actual.

En la oligarquía pretoriana —a la cual no escapa Chile en los albores de su vida como Estado independiente— la lucha por el poder impone con frecuencia golpes de Estado; pero se tratan sencillamente de “revoluciones de palacio”, en las cuales un miembro de la oligarquía sustituye a otro. Se modifica el liderazgo, pero no se introducen cambios de importancia en el alcance de la autoridad gubernamental o de la participación política.

A la larga, casi todas las oligarquías pretorianas se convierten en sistemas pretorianos radicales,⁽²⁰⁾ en los cuales la lucha entre grupos institucionales y de ocupaciones complementa a la que se entabla entre camarillas. Las raíces sociales del pretorianismo radical se hallan, para Huntington, en la lucha que existe entre la ciudad y el campo. La primera suplanta al segundo como el centro principal de la acción política y se convierte en la fuente permanente de la inestabilidad política. La característica distintiva del pretorianismo radical es la inestabilidad urbana.

En esta forma de pretorianismo las dos fuerzas sociales más activas son, por lo general, la intelectualidad (y, en particular, los estudiantes), por una parte y los militares por la otra. Hay entonces una estrecha correlación entre participación estudiantil en política y la de los militares en política. “Una y otra son características distintivas de la sociedad pretoriana radical”.⁽²¹⁾

Este modelo o tipo de pretorianismo —en lo militar— tiene como principal actor al oficial de clase media, el que decide su intervención en política, a fin de impulsar programas radicales de reforma social.

En Chile, en a década de 1920, sucede este fenómeno.

La técnica para acceder al poder la detalla Huntington de la siguiente manera.⁽²²⁾

Los oficiales de clase media efectúan a menudo uno o más esfuerzos infructuosos para tomar el poder, antes de encontrarse en condiciones de derribar el régimen. Estos “golpes anticipatorios” forman parte del proceso de sondeo de las fuentes de apoyo y oposición; de poner a prueba la fuerza de la oligarquía, (o monarquía) gobernante.

La represión de tales esfuerzos por los grupos que ocupan el poder y la ejecución o exilio de los perpetradores de los golpes abortados forman parte del interés de corto alcance del régimen, en eliminar a algunos elementos de la “contra-élite” pero, a la larga, lo debilita al producir una mayor coherencia, cautela y sutileza en los métodos de los elementos restantes de la contra-élite.

El derrumbe del antiguo régimen es seguido por el “aparente” ascenso de los moderados al poder. Pero muy pronto los problemas se intensifican, se desarrollan divisiones entre los distintos participantes en el golpe y, a un debido tiempo, los

(20) Ibid., pág. 181.

(21) Ibid., pág. 190.

(22) Ibid., pág. 185.

elementos más radicales tratan de arrancar el poder a los moderados, en un golpe “consolidador”. Este pone sello final al viejo régimen; los nuevos elementos de clase media establecen con él su dominio del escenario político.

Esta compleja pauta de “golpes anticipadores” de “irrupción” y de “consolidación” ha caracterizado “la mayoría de las transformaciones de regímenes tradicionales u oligárquicos en pretorianos de clase media”⁽²³⁾ y además se encuentra ejemplarmente tipificado en, por lo menos, uno de los conflictos que analizaremos (1924).

Finalmente, en el **pretorianismo de masas** las clases y los movimientos sociales dominan la escena política.

A medida que la sociedad cambia, también cambian los militares. “En el mundo de la oligarquía, el soldado es un radical, en el de la clase media es un participante y un árbitro; a medida que comienza a erguirse en el horizonte la sociedad de masas, se convierte en el guardián conservador del orden existente”.⁽²⁴⁾

Así, paradójica pero comprensiblemente, cuanto más atrasada es una sociedad, más progresista resulta el papel de su Ejército; cuanto más avanzada, más conservador se vuelve éste y asume entonces un papel de “guardián”.

El dilema fundamental que surge al asumir el Ejército el rol de guardián contiene dos supuestos: el que el Ejército se encuentra por encima de la política; es decir, que está sobre la estructura e infraestructura política y que no pertenece a ninguna de ellas y, el segundo, el que debe intervenir en política para impedir cambios en el sistema.

Un enfoque similar sobre el pretorianismo es el que ofrece Amos Perlmutter,⁽²⁵⁾ al distinguir también tres tipos de pretorianismo:

- el **personalista**.
- el **oligárquico**.
- el **corporativo**.

El **pretorianismo personalista** es, o una tiranía despótica (tal como las que representó Amin, Bokassa y Mobutu en Uganda, Imperio Centro Africano y Zaire, respectivamente), o un patrimonio familiar despótico (al igual que Somoza, Trujillo y Duvalier en Nicaragua, República Dominicana y Haití, respectivamente). El tirano favorece arbitrariamente a los leales al régimen, pero no controla a todos los militares. Los mandatarios (si cabe este nombre), poseen generalmente su propia guardia personal, integrada en parte por la policía y el ejército, existiendo rivalidades permanentes entre este cuerpo de seguridad personal y el ejército. Perlmutter cataloga a este tipo de pretorianismo como “cleptocracia”.⁽²⁶⁾

El **pretorianismo oligárquico** difiere del personalista en un solo aspecto: en el oligárquico los militares son autónomos y están siempre en posición de derrocar

(23) Ibid., pág. 186.

(24) Ibid., pág. 200.

(25) Perlmutter, Amos, *Modern Authoritarianism, a comparative Institutional Analysis*, New Haven and London Yale University Press, 1981, pág. 41.

(26) Ibid., pág. 42.

la oligarquía, la cual depende para su sustento de la Institución Militar. El partido único o la Institución que lo subroga son puramente instrumentos de la oligarquía.⁽²⁷⁾

En la cúspide de la pirámide de una oligarquía pretoriana está el Presidente, el cual es secundado por un Gabinete Militar en el cual comparten responsabilidades de gobierno, tanto civiles como militares. En la base están los militares, la policía y el partido, o quien haga tal función. Hay un control directo del Presidente sobre estos tres cuerpos. El gabinete militar ejerce también control directo sobre el partido (de gobierno; que es el único) y la policía; no así sobre el ejército que es la base de sustentación del régimen.^(*)

En el pretorianismo corporativo dos formas estructurales convergen: **corporativismo y clientalismo**. El gobierno es el más poderoso patrón. Compuesto de militares y grupos tecnocráticos, domina el sistema social corporativo. Los militares, la iglesia y los ministerios gubernamentales, con sus burócratas, son grupos autónomos corporativos, mientras que las corporaciones económicas funcionales no lo son.⁽²⁸⁾

Las corporaciones son internas y externamente clientelistas y dependen de los grupos autónomos.

Aunque los militares, la iglesia y los tecnócratas sirven como el principal apoyo del régimen, los militares son los más poderosos, actuando como los árbitros del sistema corporativista.⁽²⁹⁾

En otro análisis sobre el tema, Perlmutter⁽³⁰⁾ establece que las condiciones políticas contribuyen al pretorianismo. Partidos políticos débiles e intervención frecuente de los civiles en asuntos militares, contribuyen también a un régimen de esta naturaleza. **Los partidos políticos débiles son un signo particularmente importante de un estado pretoriano**. Por otro lado la existencia de partidos políticos fuertes, han sido a menudo agentes exitosos de una rápida modernización e industrialización y ha dado por resultado la eliminación de las condiciones que hacen surgir el pretorianismo.⁽³¹⁾

“La intervención militar en los asuntos civiles, usualmente no es precipitada por los grupos militares. En muchos casos, los civiles se vuelven hacia los militares en busca de apoyo político cuando las estructuras políticas civiles e instituciones fallan; cuando se desarrolla el divisionismo y las facciones, y cuando hay una carencia de los medios constitucionales para conducir la acción política.

Los civiles, en consecuencia, comienzan a inculcar a los militares con sus ideologías políticas”.⁽³²⁾

(27) Ibid.

(*) Típico funcionamiento en el sistema político de la URSS.

(28) Perlmutter, Amos, Op. Cit., 1981, pág. 42.

(29) Ibid., pág. 44.

(30) Perlmutter, Amos, *The Political Influence of The Military*, New Haven and London Yale University Press, 1980, pág. 205 y sig.

(31) Ibid.

(32) Perlmutter, Amos, Op. Cit., 1980, pág. 205.

Efectuada esta definición y aclaración de conceptos es posible —con esta perspectiva científica— analizar política e históricamente los dos hitos institucionales que hemos seleccionado para el presente trabajo.

Es necesario, tal vez, volver a insistir en nuestro propósito. Se trata de explicar, técnicamente, fenómenos políticos en los que se ha visto envuelto, principalmente, el Ejército; establecer, desde una perspectiva teórica, que estas intervenciones no se hicieron con el propósito de privilegiar alguna clase o dirigencia política en particular; analizar la legitimidad de estas intervenciones; obtener conclusiones particulares de cada acontecimiento y concluir discutiendo sobre el futuro de las relaciones civiles-militares, en el marco dado.

Tanto la Revolución de 1891 y los sucesos políticos de desestabilización, del período 1924 - 1925, por su perspectiva histórica y abundante bibliografía, facilitan la aplicación del marco teórico y nos aleja de posiciones ideologizadas y deformantes de la realidad; lo que podría suceder, al analizar procesos políticos más recientes.

A.— LA REVOLUCION DE 1891.

1.— Marco Político e Histórico:

El Estado civilista de Portales, que contrasta en su época con la desorganización reinante en América del Sur, tuvo su origen en dos operaciones sangrientas:⁽³³⁾

- a.— el aplastamiento de una parte del Ejército de Línea por las milicias cívicas (“feudales” según Joxe) en la Batalla de Lircay el 17 de abril de 1830; y
- b.— la reconciliación de las tropas con las milicias para la “aventura exterior” (según Joxe) de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1836 - 39).

Dicho estado civilista se mantiene después por tres razones:⁽³⁴⁾

- a.— por la debilidad relativa del Ejército regular en relación a las milicias cívicas;
- b.— porque el Ejército del Sur se encontraba siempre alerta o en campaña a lo largo de la frontera araucana; y
- c.— porque el Ejército desempeña siempre un papel político por medio de la aristocracia de Concepción, con la cual estaba relacionado desde los tiempos de la Colonia.

Para Joxe es evidente que el Ejército intervenía en política. Su tesis es que siempre en esa época al Ejército se le oponían guardias cívicas —que lo doblaban en número— en caso de querer imponerse por medios violentos. Para intentar la toma al poder —dice Joxe⁽³⁵⁾— el Ejército tendría que haber atacado dos fuerzas poderosas; las guardias civiles y la oligarquía “representada en la cabeza del pequeño Ejército”.

(33) Joxe, Alain, *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno*, Ed. Universitaria S.A., Santiago, 1970, pág. 44.

(34) *Ibid.*

(35) *Ibid.*, pág. 45.

El siguiente hito histórico, para aproximarnos a 1891, es la Guerra del Pacífico. Esta guerra fue la más importante en Sudamérica en todo el siglo XIX.⁽³⁶⁾

Las consecuencias en el plano interno pronto se hicieron sentir. Hubo un proceso de modernización destinado a actualizar al Ejército, a fin que jamás una amenaza externa pudiera significar una agresión para el país. “La era de la profesionalización militar comenzó —con el impulso del Presidente Santa María— y con ella la era de los militares políticos”.⁽³⁷⁾

“Los políticos militares y la profesionalización militar, finalmente llegaron a ser inseparables en Chile”.⁽³⁸⁾

Con el advenimiento de la paz en 1884, el Ejército de Chile, obviamente, tuvo que ser reducido en tamaño. Esto no contó con la aprobación de los mandos militares, por las experiencias de la guerra y por las relaciones diplomáticas de la preguerra con Argentina.

Algunos de los héroes que regresaron de la guerra se convirtieron en políticos activos una vez en retiro. Lo anterior, por cuanto el sistema portaliano se había deteriorado; los partidos políticos habían proliferado; las coaliciones, alianzas temporales y “arreglos” crearon una situación en la cual los miembros de la oficialidad eran inducidos a participar, para conveniencia propia o de los partidos.

“Nunca antes habían tenido los oficiales chilenos tanto prestigio; cualquier político civil que se asociara con un héroe de guerra gozaba de una gloria reflejada por éste”.⁽³⁹⁾

Pero esta profesionalización y participación en política traería también sus efectos para los militares. Como resultado de las modernizaciones introducidas por Emilio Körner —el oficial alemán contratado por Balmaceda para llevar a la práctica las reformas en la instrucción militar— se fue gestando al interior de la Institución una división en tres grupos diferentes:⁽⁴⁰⁾ “los jóvenes”; oficiales progresistas conformados por tenientes, capitanes y algunos mayores y tenientes coroneles, que eran partidarios de las reformas de Körner. Los “viejos”; un grupo de oficiales conformado mayoritariamente por los generales y coroneles y quienes tenían poco interés en las modernizaciones de Körner, e incluso se oponían derechamente a ellas. El tercer grupo, conformado por mayores, tenientes coroneles y coroneles, que habían alcanzado tal posición gracias a la guerra o a sus lazos con la oligarquía. Las líneas entre estos grupos eran difusas, y no era raro para un hombre pertenecer a más de uno de ellos, al igual como en política puede tomar varias posiciones.⁽⁴¹⁾

Según el análisis de Joxe⁽⁴²⁾ Balmaceda trató de hacer de Chile la “Prusia de América Latina”, es decir un país autónomo y conquistador.

(36) Nunn, Frederick M., *The Military in Chilean History*, University of New México Press, 1976, pág. 70.

(37) *Ibid.*

(38) *Ibid.*

(39) *Ibid.*, pág. 71.

(40) *Ibid.*, pág. 75.

(41) *Ibid.*

(42) Joxe, Alain, *Op. Cit.*, 1970, pág. 47.

“La marina chilena se hallaba ligada a los poderosos grupos británicos de Valparaíso y del salitre —de igual modo que a la banca y a las elites parlamentarias— por intereses comunes o por medio de la ideología política liberal. De ahí que se pusieron a la cabeza de la sublevación “constitucionalista”.⁽⁴³⁾

“El Ejército, cuyo entrenamiento a la prusiana ya había comenzado, permanecía fiel al Presidente, a pesar de la desertión de un grupo de oficiales oligárquicos. No recibió los nuevos armamentos comprados por el gobierno a la firma Krupp por recomendación de la misión Körner, ya que Balmaceda, traicionado por el mismo Körner lo vio ponerse a la cabeza de las milicias y de las tropas constitucionalistas apropiándose de los equipos entregados por Alemania”.⁽⁴⁴⁾

El negativo episodio de la Revolución de 1891 marca un hito trascendente en nuestro desarrollo político, que bien puede afirmarse que puso término al siglo XIX histórico en Chile.

La causa remota de la revolución podemos ubicarla en la promulgación de la Constitución de 1833. Si bien ella fue la base del régimen portaliano, de características netamente presidencialistas, llevó en sí el germen del parlamentarismo. La Carta de 1833 fue el inicio de un largo proceso que culminó en 1891 (¿o tal vez en 1925?).

Los puntos más importantes introducidos en esta Constitución fueron las Leyes Periódicas y la facultad fiscalizadora del Congreso. Por las primeras, el Ejecutivo debía pedir anualmente la aprobación legislativa de los presupuestos fiscales y de la ley que fijaban las fuerzas de mar y tierra y, cada 18 meses, la autorización de cobro de contribuciones. Por la segunda, el Congreso fiscalizaba a los Ministros de Estado, quienes debían responder de su actuación administrativa ante el Parlamento, que podía formular interpelaciones y votos de censura a los Ministros.⁽⁴⁵⁾

Se puede afirmar, entonces, que la Revolución de 1891 se debió fundamentalmente a una diferencia de interpretación de la Constitución de 1833, produciéndose en consecuencia una pugna entre Balmaceda, que pretendía mantener el autoritarismo de algunos de sus antecesores y el Congreso, que se esforzaba por obtener cada vez mayores atribuciones en desmedro del Ejecutivo.⁽⁴⁶⁾

Balmaceda al iniciar su período, en 1886, se planteó como objetivo fundamental la reunificación de todos los grupos liberales y el acercamiento a los demás partidos políticos; para lo anterior organiza su gabinete contando con sólo uno de sus adeptos, el resto lo formaban diversos representantes del liberalismo —muy dividido— e incluso opositores.

Esto constituyó uno de los mayores errores políticos del mandatario, porque hizo sentirse traicionados a los que le dieron el triunfo.⁽⁴⁷⁾

(43) Ibid., pág. 48.

(44) Ibid.

(45) Estado Mayor General del Ejército, *Historia del Ejército de Chile*, tomo VII, 1982, pág. 87.

(46) Ibid., pág. 88.

(47) Ibid., pág. 88.

Paulatinamente el Presidente fue perdiendo apoyo en el Congreso, el cual le censuraba a sus Ministros. Se llegaba así a extremos inauditos de tensión, cuando Balmaceda insistía en mantener a su gabinete.

La inquietud era generalizada en el país y el Ejército no escapaba a esa preocupación, aunque ella no fuera manifestada sino en círculos militares o en grupo de amigos.

La crisis devino cuando Balmaceda se negó a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con el objeto de despachar la ley de presupuesto y la que fijaba el contingente del Ejército y de la Armada, que no habían sido aprobadas en la legislatura ordinaria.

El 1º de enero de 1891 el Primer Mandatario se encontraba en la disyuntiva de salirse de la "legalidad" o doblegarse al Congreso.

Con esa misma fecha el Presidente dirige un manifiesto, "brillante pieza que nos revela el ideario político de Balmaceda".⁽⁴⁸⁾ Este manifiesto es una combinación de interpretación constitucional, análisis de la situación y de filosofía política, en el cual Balmaceda expuso las causas de su conducta y su voluntad de cumplir con lo que él entendía como un deber de gobernante.

En un acápite expresaba: "En obediencia de la Constitución debo administrar el Estado y mantener el orden interior y la seguridad exterior de mi patria y, en consecuencia, conservaré al Ejército y a la Armada y pagaré los servicios que constituyen la vida social y la existencia misma de la República".⁽⁴⁹⁾

El Congreso por su parte, decidió deponer al Presidente el mismo 1º de enero de 1891, por cuanto: "El Presidente de la República, Dn. José Manuel Balmaceda, está absolutamente imposibilitado para continuar en el ejercicio de su cargo y, en consecuencia, cesa en él desde este día".⁽⁵⁰⁾

Continúa el Acta de Deposition expresando: "Designamos al Sr. Dn. Jorge Montt para que coadyuve en la acción del Congreso, a fin de establecer el imperio de la Constitución".⁽⁵¹⁾

El 7 de enero se sublevó la Marina al mando de Jorge Montt Alvarez, el cual había sido "comisionado" por el Vicepresidente del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, para ayudar a la mayoría del Congreso a "realizar su tarea".

"Para combatir la sublevación el Presidente Balmaceda contó con el Ejército de Chile que, como Institución, estuvo desde el primer momento junto al Presidente Constitucional".⁽⁵²⁾

El diario "La Epoca", en su editorial del 1º de enero de 1891 indicaba que: "Desde hoy inicia el Presidente Balmaceda un gobierno sin ley y contra la Consti-

(48) Ibid., pág. 92.

(49) Encina, Francisco A., y Castedo, Leopoldo, *Resumen de la Historia de Chile*, Tomo II, Empresa Ed. Zig-Zag, 1954, pág. 2001.

(50) Rojas Arancibia, Carlos, *Memorándum de la Revolución de 1891. Datos para la Historia*, Imprenta Cervantes, Santiago, 1982, pág. 25 a 30.

(51) Ibid.

(52) EMGE., Op. Cit., 1982, pág. 96.

tución del Estado. Anoche caducaron la ley que autorizaba la existencia del Ejército y la Ley que autoriza los gastos públicos.

Hoy ya no existe el Gobierno constitucional, sino el Gobierno de hecho, desempeñado por un mandatario que sólo lo ejerce en virtud de la fuerza.

En la triste hora que alcanzamos, el rebelde, el gobernante de hecho, el revolucionario es el Presidente de la República que se alza contra la Constitución y contra las leyes que juró observar y hacer cumplir”.⁽⁵³⁾

El 7 de enero de 1891 el Presidente dirigió una proclama al Ejército en la cual Balmaceda indica: “De vosotros, Soldados de la República, depende, en alto grado, la defensa del principio de autoridad y salvar el nombre inmaculado de aquel Ejército que paseó el tricolor nacional a través de memorables batallas y de heroicas campañas.

Soy vuestro jefe constitucional y tengo plena confianza en que hoy, como ayer y como siempre, seréis honrados defensores del orden cuyo sostenimiento está encargado al Presidente de la República”.⁽⁵⁴⁾

El desenlace es conocido; triunfa la causa de los congresistas y Balmaceda se suicida el 19 de septiembre de 1891^(*).

En su testamento político es profético al señalar:

“El triunfo y sometimiento de los caídos producirán una quietud momentánea; pero antes de mucho renacerán las viejas divisiones, las amarguras y los quebrantos morales para el Jefe de Estado. El régimen parlamentario ha triunfado en los campos de batalla, pero esta victoria no prevalecerá.

O el estudio, el convencimiento y el patriotismo abren camino tranquilo y razonable a la reforma y a la organización del gobierno representativo, o nuevos disturbios y dolorosas perturbaciones habrán de producirse entre los mismos que han hecho la revolución unidos, y que mantienen la unión para el afianzamiento del triunfo, pero que al fin concluirán por dividirse y por chocarse”.⁽⁵⁵⁾

Es posible que no haya habido revolución —como anota Nunn⁽⁵⁶⁾— sin el apoyo y participación de los militares. A su vez, no habría habido una participación significativa de los militares si la Marina no hubiese sido tan fuerte y cohesionada y el Ejército tan dividido por las reformas y la política.

Las relaciones entre los civiles y los militares, después de 1891, dejaron de estar basadas en lazos familiares o en un simple y relativo cuadro de intereses comunes (defensa nacional, expansión fronteriza, orden interno, etc.).

Las relaciones entre el Ejército y la Armada también cambiaron. No se produjo una reconciliación definitiva, como la que existió entre el Ejército y las

(53) Rodríguez Bravo, Joaquín, Balmaceda, Tomo II, Imprenta Gutenberg, Santiago de Chile, 1921, pág.21 - 22

(54) EMGE., Op. Cit., 1982, pág. 97.

(*) Era el día que concluía su mandato constitucional.

(55) Encina y Castedo, Op. Cit., 1954, pág. 2008.

(56) Nunn, Frederick, Op. Cit., 1976, pág. 79.

Guardias Civiles con la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, que los unió en un objetivo común.

Después de 1891 una especie de interés corporativo propio pudo detectarse en las acciones y actitudes del Ejército de Chile y de los jefes navales. Esto fue más manifiesto en el Ejército, que había sido derrotado, y diezmado como consecuencia de su participación en la revolución.⁽⁵⁷⁾

La profecía de Balmaceda, pronosticando la caída del régimen parlamentario que había triunfado en Placilla, se materializó 33 años más tarde (1924) y se consolidó prácticamente 41 años después de 1891 (1932).

Este proceso, en que también participaron las FF.AA., pero esencialmente el Ejército, es nuestro próximo hito histórico de estudio.

B.- LA REVOLUCION DE 1924.

1.- Marco Político e Histórico

La Revolución de 1891 creó un nuevo sistema político en Chile en el cual el Congreso reemplazó al Jefe del ejecutivo como el principal poder. Por 35 años la República Parlamentaria resistió todos los desafíos.

En 1925, sin embargo, ella comenzó a derrumbarse y dos años después colapsó para siempre con la elección del General Carlos Ibáñez del Campo para la Presidencia. En 1931, cuarenta años después que el Presidente Balmaceda cometiera suicidio al final de la Revolución del '91, el General Ibáñez tuvo que abandonar el país con destino a Argentina y el Ejército chileno fue ridiculizado por apoyar a Ibáñez y sus cuatro años de régimen autoritario.⁽⁵⁸⁾

Había cambiado esencialmente la relación civiles-militares en Chile, que se había mantenido inalterable desde el término de la revolución.

El mundo de comienzos de este siglo era sólo Europa. El Imperio Británico, desde Londres, manejaba continentes y reinaba en los mares. La I Guerra Mundial hizo arder media Europa de 1914 a 1918.

Al término de ella se derrumban los grandes Imperios: Alemán, Austro-Húngaro, Ruso y Turco, y también inician su descenso los ingleses, franceses e italianos. Sólo los EE.UU. de A. van en apogeo.

En América Latina nuevas corrientes políticas comienzan a aparecer. Surgen las banderas rojas y los líderes marxistas y bolcheviques. Como eco de la Gran Guerra europea, en Italia, España, Portugal, Yugoslavia y en varias repúblicas sudamericanas florecen los regímenes militares.

Una izquierda socializante surge con fuerza en Francia y en Rusia se afianza la dictadura de los soviets.

“En Chile los políticos y la “politiquería” están en el apogeo. El compadrazgo, la ayuda de esos amigos politiqueros, resulta indispensable para los oficiales que

(57) Ibid.

(58) Nunn, Frederick, Op. Cit., 1976, pág. 83.

profesan el grado de Mayor. Llega a ser casi usual que los parlamentarios o candidatos a tales, tengan Comandante y aún Coroneles afectos en sus zonas de influencia".⁽⁵⁹⁾

"Las FF.AA. pasaron inexorablemente a ser una hijuela pagadora más para los jefes partidistas y los parlamentarios. Arturo Ahumada, Subdirector y luego Director de la Escuela Militar, rememoraba así sus ocho años en dicho plantel: para nombrar un Cadete, un profesor o un escribiente, o para la destinación de nuevos oficiales, muchos senadores y diputados, y también los jefes de las agrupaciones políticas, influían y hacían cuestión de partido. Se atropellaban a diario las atribuciones de los jefes, las leyes y los reglamentos".⁽⁶⁰⁾

"La intromisión partidista en los destinos, envíos a Europa, y sobre todo, ascensos de los Oficiales, fue la de más graves consecuencias para la profesionalización militar. Sin padrinos políticos los beneficios más elementales no se obtenían o se conseguían tras dilatada espera".⁽⁶¹⁾

La masonería tuvo también un moderado auge entre los oficiales, porque constituía otra forma de acceder a puestos y comisiones, que por el simple mérito personal y el esfuerzo de años no se podían lograr.

La injerencia de los políticos en las más nimias de las actividades castrenses hizo que éstos terminaran politizándose y perdiendo incluso su disciplina. Sin un mando centralizado, omnipotente y sólo militar —como lo habían ejercido Körner y su Estado Mayor— y pudiendo eludir a sus jefes, y aún doblarles la mano con el apoyo del Ministro— árbitro o de protectores políticos, los Oficiales perdieron su mística por la disciplina.⁽⁶²⁾

A estos hechos se sumaba la crítica situación económica en que vivían los uniformados. A lo anterior (como a todo) el parlamentarismo no dio respuesta y los militares terminaron convenciéndose que el sistema político no quería soluciones; quería continuar manipulando los nombramientos y ascensos, para fines sin relación con las FF.AA. y especialmente para sojuzgarlas y convertirlas en clientela electoral.⁽⁶³⁾

La oligarquía política se las ingeniaba para mantener divididas a las FF.AA. con asignaciones ridículas para el Ejército y beneficios discriminatorios a favor de la Armada (la vencedora del '91). Esto significaba que la rivalidad entre las dos instituciones se mantuviera intacta aún transcurridos treinta años de acabada la revolución.

"La principal objeción de los militares al sistema parlamentario (incluyendo a algunos de los que habían peleado en 1891 por su establecimiento) fue dirigida

(59) Aldunate Ph., Raúl, *Ruido de Sables*, Impresores "La Gratitude Nacional", Santiago, 1969, pág. 14

(60) Vial, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)*, Tomo II, Ed. Santillana, 1981, pág. 813.

(61) *Ibid.*

(62) *Ibid.*, pág. 817.

(63) *Ibid.*

contra la incapacidad del sistema para responder adecuadamente a los desafíos que presentaban las deterioradas condiciones económicas y sociales”.⁽⁶⁴⁾

Estas condiciones eran exacerbadas más aún por el auge de las ideologías radicales izquierdizantes –socialismo y comunismo– entre los grupos de más bajos ingresos.

También los militares, fundamentalmente los de menos graduación, comenzaron a protestar contra las deficiencias en la legislación militar, algunas de las cuales ya hemos señalado precedentemente (ascensos, destinaciones, nombramientos, sueldos, etc.). En 1907 un grupo de oficiales de Ejército fundaron una logia secreta, la **Liga Militar**.

Dentro de tres años solamente, la Liga se convirtió en una organización con representación en todo el territorio, cuyos miembros se habían juramentado para trabajar por el progreso del Ejército, el cual se encontraba resentido a consecuencias del sistema político sin organización que imperaba en el país.⁽⁶⁵⁾

La Armada por su parte, en 1912, contaba también con su propia **Liga Naval**, con similares propósitos.

Pero la existencia de estas organizaciones –en principio secretas– a las que se sumó en 1919 la **Sociedad del Ejército de Reforma**, indicaban que al interior de las instituciones había penetrado también la división que se manifestaba en la sociedad civil. Las diferencias de opiniones indicaban que el Ejército no era monolítico. Los jóvenes oficiales, producto de la reforma educacional alemana, estaban abiertamente en contraposición con sus superiores en materias que iban más allá de las meramente profesionales.

Las conspiraciones que se suceden, sin éxito, entre 1891 y 1920, que involucraban a Generales, Almirantes y Oficiales de rangos medios, demostraban a las claras, que algunos hombres, de todos los niveles, estaban preocupados acerca de la estabilidad y el futuro de Chile.⁽⁶⁶⁾

La insatisfacción en el Ejército contra un régimen corrupto, irresponsable y con marcado favoritismo hacia la Marina, incrementó en su seno –sumado a las precarias condiciones sociales y económicas que vivían junto al país (clases medias y bajas)– el deseo de un regreso a un liderazgo de parte del ejecutivo.⁽⁶⁷⁾

En suma, tal como lo establece Nunn⁽⁶⁸⁾ había una alienación del Ejército por parte del Estado, con su permanente intromisión.

No hubo politización del Ejército “per se”. Lo que hubo fue que los políticos llegaron a los cuarteles. Difícil sería más tarde para éstos lamentarse que los militares, finalmente, se metieran en la “cosa pública”.

Para 1920 la tensión social y económica estaba ya preparada para lo que devendría cuatro años más tarde.

(64) Nunn, Frederick M., *Chilean Politics, 1920-1931*, University of New Mexico, 1970, pág. 10.

(65) *Ibid.*, pág. 11.

(66) *Ibid.*

(67) *Ibid.*

(68) Nunn, *Op. Cit.*, 1976, pág. 92.

En 1920 se produjo la sucesión presidencial del Presidente don Juan Luis Sanfuentes. Las clases sociales, espontáneamente, se polarizaron en dos bandos antagónicos, sustentados en la idea de una renovación social y económica, dejando de lado las viejas cuestiones doctrinarias.

El candidato de la Alianza Liberal, Arturo Alessandri Palma, representaba los intereses de la clase popular y media, expresados a través de los partidos Radical y Demócrata.⁽⁶⁹⁾

Tan pronto como asume Alessandri, “después de una campaña electoral que ha logrado remecer las pasiones también dentro del Ejército”⁽⁷⁰⁾, el Presidente se preocupa de mantener estrecho contacto con los militares, efectuando una serie de designaciones de importancia castrense y policial, que hace recaer en jóvenes Capitanes y Mayores, en vez de Coroneles y Generales, como era la costumbre. En expresión de Alessandri: “el Ejército y la Marina no pueden ser ya más una simple masa, sino un organismo inteligente y consciente”.⁽⁷¹⁾

Estas novedades desconciertan a la alta jefatura del Ejército, pero halagan a los oficiales subalternos.

Se inauguran una serie de conferencias de actualidad política y económica, a cargo de connotados oficiales, en la Academia de Guerra del Ejército. Marmaduke Grove, Mayor, Subdirector de la Escuela Militar, ante una apretada concurrencia, explica y alaba el funcionamiento del régimen militar en España. El Mayor Carlos Ibáñez, Director de la Escuela de Caballería se refiere, en un completo análisis, a la economía sudamericana y termina su conferencia con las siguientes palabras: “En Chile existe un verdadero desbarajuste, debido a la inhabilidad de los políticos”.⁽⁷²⁾

Aunque todos pensaron que Ibáñez sería reprendido por tal expresión, nada de eso pasó.

De 1920 a 1924 un largo espacio en la arena política ha transcurrido. El barco gubernamental comenzaba a hacer agua por todas partes y el gobierno, falto de recursos, se vio en la necesidad de apelar al Congreso.

En el Ejército, por otra parte, existían serios problemas económicos y estructurales que eran imposibles de resolver para el Ejecutivo, por cuanto era el Parlamento quien tenía las llaves del presupuesto y las atribuciones para corregir esas dificultades.

Así se llega a septiembre de 1924 en que las FF.AA. hacía cuatro meses que no recibían su sueldo,⁽⁷³⁾ y esto venía sucediendo periódicamente. Se adeudaban, además, gratificaciones de años anteriores y todo esto también era un padecimiento para los suboficiales y para la tropa.⁽⁷⁴⁾

(69) EMGE., Op. Cit., Tomo VIII, 1983, pág. 204.

(70) Aldunate Ph., Raúl, Op. Cit., 1969, pág. 17.

(71) Ibid.

(72) Ibid.

(73) Ibid., pág. 22.

(74) Ibid.

Para colmo de males el Congreso aprobó de inmediato un proyecto que establecía la dieta parlamentaria (\$ 2.000 mensuales) a partir del 1º de junio de 1924.

Esto fue la gota que rebasó el vaso. Ante la parálisis del sistema parlamentario y la efervescencia de la opinión pública, un grupo de jóvenes oficiales manifestaron su descontento e indignación por medio de su presencia en las tribunas del Senado, en la noche del 2 de septiembre de 1924 (Ruido de Sables).

Un **Comité Militar**, formado el 4 de septiembre, hizo saber el 5, sus exigencias al Gobierno.

Alessandri aprobaba estas peticiones y él mismo fue quien sugirió a los militares la formación de un **Comité Militar**. Había expresado el 4 de septiembre a un grupo de oficiales lo siguiente: "Hagan una lista de proyectos de carácter constitucional, económico, social, educacional y militar, preséntenla al Congreso, fijen un plazo perentorio para su aprobación; si el Congreso no los aprueba en el plazo que ustedes hayan fijado, clausuran de inmediato el Congreso; convocan a una constituyente y conmigo a la cabeza hacemos un Chile nuevo".⁽⁷⁵⁾

El pliego de peticiones del **Comité Militar** presentado al Primer Mandatario contenía los siguientes puntos para la resolución y aprobación inmediata del Congreso:⁽⁷⁶⁾

- 1.- Veto inmediato de la ley de dieta parlamentaria.
- 2.- Reforma de las leyes orgánicas del Ejército.
- 3.- Despacho de la Ley de Presupuestos,
- 4.- Aumento de sueldos a las tropas de Carabineros, Marina y Ejército.
- 5.- Impuesto a la renta.
- 6.- Ley de Recompensas a los sobrevivientes de la Guerra del Pacífico.
- 7.- Estabilización de la moneda.
- 8.- Despacho del Código del Trabajo y demás leyes de carácter social.
- 9.- Ley de empleados particulares.
- 10.- Pago de haberes insolutos del profesorado y demás empleados públicos.
- 11.- Retiro de los ministros señores Salas Romo, Enrique Zañartu y Gaspar Mora.
- 12.- Que el Ministro de la Guerra sea siempre un profesional.
- 13.- Exclusión absoluta de los Miembros del Ejército y la Marina de asuntos de política interna.

Finalmente el Congreso —eminentemente oligárquico— despachó 16 proyectos presentados por el nuevo Ministro del Interior, General Luis Altamirano.

Dentro de éstos estaban las leyes de: seguridad para los obreros; del contrato de trabajo; de accidentes del trabajo; los tribunales de conciliación y arbitraje; la organización sindical; las sociedades cooperativas y la Caja de Empleados Particulares.

(75) Rodríguez Mendoza, Emilio, *El Golpe de Estado de 1924*, Biblioteca Ercilla, Santiago, 1938, pág. 201.

(76) EMGE., Op. Cit., pág. 230 - 231.

Pero el Comité Militar, "que Alessandri pensaba utilizar como instrumento",⁽⁷⁷⁾ no se disolvió y exigieron la renuncia del Parlamento y la reforma del régimen. Alessandri debió abandonar voluntariamente el país y el gobierno. El día 11 de septiembre de 1924 el Comité Militar daba a conocer al país un manifiesto en el cual consignaba cuáles eran los postulados del nuevo gobierno que ese día se instalaba en La Moneda.

Sus términos más sobresalientes eran: "la falta de esperanzas en una regeneración dentro del régimen existente, habían creado un fermento que irritaba las entrañas de las clases cuya lucha por la vida es más difícil... Este movimiento ha sido fruto espontáneo de las circunstancias... Su fin es abolir la política gangrenada. Su procedimiento, enérgico, pero pacífico, es obra de cirugía y no de venganza o de castigo... No hemos asumido el poder para conservarlo.

No hemos alzado ni alzaremos un caudillo, porque nuestra obra debe ser de todos y para todos... No aspiramos a otra cosa que devolver cuanto antes la República al funcionamiento regular de sus instituciones".⁽⁷⁸⁾

El mismo día 11 de septiembre se dictó el Decreto de Constitución de la **Junta de Gobierno**, la que quedó integrada por el General Luis Altamirano (Inspector General del Ejército y la primera antigüedad del escalafón militar), General Juan Pablo Bennett y el Almirante Francisco Neff.

Con respecto a este último, Joxe⁽⁷⁹⁾ sostiene que su inclusión en la Primera Junta de Gobierno era un compromiso con la oligarquía y una adhesión de la Marina al movimiento. Lo anterior, por cuanto, a diferencia de 1891, la Armada no había tomado la iniciativa en este conflicto. Sus relaciones con los grupos de interés económico de Valparaíso; sus lazos familiares con la plutocracia chilena y su mejor situación institucional —producto del status alcanzado en 1891— la habían mantenido menos inquieta que el Ejército por las cuestiones sociales que aquejaban al país. Eran mayoritariamente constitucionalistas, (la de 1833, aún vigente), y no podía ser de otra forma si habíanse sublevado contra Balmaceda en 1891. Al hacer un análisis del pronunciamiento del 5 de septiembre de 1924 el General Bennett expresa: "La dictadura parlamentaria, la falta de patriotismo de la mayor parte del Congreso y la inmoralidad de muchos, fueron, en pocas palabras, la causa verdadera de la revolución".⁽⁸⁰⁾

Pero pronto surgirían las divergencias entre los miembros de la Junta de Gobierno y el Comité Militar, por la forma de conducir los asuntos de gobierno.

Había también en el Ejército una división. La intervención en la política no tenía el mismo sentido ni el mismo fin para el Comando del Ejército y la Marina —que tendía a la restauración de un sistema normal, en provecho de la Unión

(77) Joxe, Alain, Op. Cit., 1970, pág. 55.

(78) Manifiesto del Comité Militar del 11.SEP.1924.

(79) Joxe, Alain, Op. Cit., 1970, pág. 55.

(80) Bennett, Juan Pablo, La revolución del 5 de Septiembre de 1924, Ed. A. Balcells y Co., Santiago, pág. 9

Nacional^(*) que representaba sin duda la oligarquía⁽⁸¹⁾— que para los oficiales jóvenes del Ejército o de la Aviación Militar, que deseaban modificar los regímenes y las instituciones en un sentido favorable para las clases medias. “Estos grupos militares intervenían en forma conjunta, más por no tener que enfrentarse entre sí, que para separar las facciones civiles, reflejadas en el cuerpo de oficiales”.⁽⁸²⁾

La ambigüedad de la Primera Junta no le permitió sobrevivir más que algunos meses y el 23 de enero de 1925 es derrocada por un segundo golpe de Estado.

El 27 de enero de ese año la Segunda Junta de Gobierno queda constituida por don Emilio Bello Codesido, el General Pedro Pablo Dartnell y el Almirante Carlos Ward.

Como epílogo de estos acontecimientos, Alessandri regresó al país, después de sus seis meses de permiso; asumió el mando de la nación; se redactó una nueva Constitución que fue discutida por una comisión consultiva y luego plebiscitada en agosto de 1925 y aprobada. La nueva Carta Fundamental —que rigió hasta 1980— consagraba la vuelta a un poder ejecutivo fuerte. La revolución de 1891 había, al fin, sido aplastada por la de 1924-25. Balmaceda había estado en lo cierto.

El resto es parte de la historia conocida y más reciente y escapa al propósito de este trabajo. En ella, las figuras de Ibáñez y Alessandri vuelven a mezclarse fuertemente. El régimen que consagrara la Constitución del '25 tomaría varios años más en ponerse efectivamente en funcionamiento (1932). La tarea de los militares estaba cumplida. Podían retirarse^(**) a sus cuarteles por unos cuarenta años más. El mismo lapso que medió entre 1891 y 1932 (cuando funcionó de hecho la Constitución del '25) mediaría entre 1932 y 1973. Pero esta última fecha es parte de otro análisis.

III. CONCLUSIONES.

A.— Referidas a la Revolución de 1891:

En lo que respecta a nuestro trabajo y, particularmente, a la hipótesis planteada y al marco teórico dado, la Revolución de 1891 se nos presenta como un conflicto que pudo estallar antes o después de Balmaceda. A no ser por la guerra del '79 posiblemente el acontecimiento se hubiere podido producir durante la administración de Santa María.

La Constitución de 1833, obra de los “pelucones” triunfantes en Lircay, estableció un gobierno fuerte, pletórico de atribuciones y facultades encaminadas

(*) Unión Nacional era la agrupación política contraria a Alessandri y que representaba los intereses de la clase alta. Habían llevado de candidato a Luis Barros Borgoño, en la elección presidencial del 25 de julio de 1920. Alessandri ganó por estrecho margen.

(81) Joxe, Alain, Op.Cit., 1970, pág. 61.

(82) Ibid.

(**) Esta expresión, que mucho se usa o se invoca (especialmente por civiles), es sólo en sentido figurado, por cuanto los “cuarteles” militares siempre han estado en la sociedad y con la sociedad, y quienes los guarnecen, sometidos a las influencias del “mundo exterior”; sólo con la diferencia de tener conciencia de su carácter profesional y corporativo, que los convierten en un cuerpo único de la sociedad.

a cimentar sólidamente la organización de la nueva República sobre la base del ideal o valor supremo de ese momento: el orden.

“Sólo después de larga experiencia y de muchos errores encuentran los pueblos jóvenes el verdadero camino de prosperidad dentro de la libertad”.⁽⁸³⁾ (el subrayado es nuestro).

Las reformas constitucionales de 1874 redujeron las facultades presidenciales, pero no redujeron la capacidad del Presidente para intervenir en las elecciones.

Por otra parte, las luchas religiosas dividían profundamente a nuestra sociedad, y la “Imago Mundi” común de un período importante de nuestra historia —que se inicia con Portales— ya con Santa María ha desaparecido completamente, y con Balmaceda tiene o se le da el “tiro de gracia”.

No se puede evidenciar en este conflicto del '91 —en términos de estructura e infraestructura política— que haya habido por parte del Ejército una participación en favor de la infraestructura.

Aunque el pueblo (no elector en su totalidad por la existencia del voto censitario) participó con su sangre en la lucha, se puede decir que la Revolución del '91 se hizo a “espaldas” del pueblo (clases medias y bajas).

No hay tampoco una participación del Ejército a favor de la estructura y en contra de la infraestructura. Lo que queda de manifiesto en 1891 es una división vertical de la estructura política a la cual son arrastrados, fundamentalmente la Armada, que se divide a su vez, y el Ejército que mayoritariamente permanece leal a Balmaceda.

En los términos de Huntington el Presidente había intentado establecer un pretorianismo oligárquico en Chile, con apoyo del Ejército.

El Congreso quería restaurar su poder y establecer también una forma de pretorianismo, lo que consigue con la sumisión de las FF.AA. durante cuarenta años, politizándolas en grado sumo y donde la Marina, en gran medida, es su base de sustentación.

El profesionalismo y la modernización experimentados por el Ejército después de la Guerra del Pacífico lo hace sentirse un partícipe legítimo en las inquietudes políticas de la época. Pero no, como se pudiera pensar, por un deseo de acceder al poder político, a fin de satisfacer las ambiciones de algún caudillo militar e implantar un pretorianismo personalista (en el sentido que le da Perlmutter), sino como consecuencia de la crisis que la sociedad toda está viviendo.

En 1891 el Ejército adquiere conciencia de su rol político en una sociedad en desarrollo; interviene en la arena política; se produce el cambio esperado por el Congreso y los militares regresan a sus labores profesionales y comienzan a ser utilizados en cuanto conato de cuartelazo organizan los políticos para hacer variar el orden imperante. La profesionalización —el esperado bien que más se desea— tarda

(83) Alessandri Palma, Arturo, *Revolución de 1891, mi actuación*, Ed. Nascimento, Santiago, 1950 pág. 8.

en llegar, precisamente porque sectores civiles insisten en llevar a las FF.AA. al juego político, que desgasta y divide a éstas.

La Revolución del '91 también ha dejado diferencias y rencores entre dos Instituciones: el Ejército y la Armada. Las secuelas las ha ido borrando el tiempo. Surgieron nuevamente en el período 1924-25, para desaparecer totalmente en 1973. En suma, la intervención militar en 1891 es a favor de dos segmentos opuestos de la estructura política, que se sentían actuando, cada uno de ellos, legítimamente. No hay intervención en contra de la infraestructura o del sistema social nacional.

Se puede decir que el Ejército, leal a Balmaceda, intervino en el sentido correcto de la Constitución de 1833 y en defensa del principio de autoridad y de orden impulsado por el Presidente, pero en contra de lo que era el valor supremo de la sociedad de fines del siglo pasado: la libertad individual (en su triple dimensión: política, económica y social), más que el orden y progreso, que habían sido los valores iniciales y fundamentales de la era portaliana.

B.— REFERIDAS A LA REVOLUCION DE 1924:

Los vicios que introdujo el parlamentarismo extremo, colapsan en 1924 (período que se extiende hasta 1932). Las motivaciones de los militares para entrar de nuevo en la política contingente eran variadas. "No han faltado quienes han querido presentar el movimiento de septiembre de 1924 como un zarpazo lanzado a las arcas fiscales por los miembros de las Instituciones armadas. Es ese un cargo rencoroso e injusto. Los oficiales que en aquella época concurren al Senado el 2 y 3 de septiembre, no midieron seguramente la trascendencia de ese paso; los que, en seguida, se apoderaron de la dirección del movimiento de septiembre estuvieron muy lejos de pensar en sus intereses personales. El Ejército primero, la Marina después, prestaron su apoyo, no a un asalto al poder, sino a un movimiento inspirado en elevados propósitos de regeneración nacional"⁽⁸⁴⁾

Como se señalara anteriormente, al producirse el movimiento de septiembre de 1924, hacía varios meses que no se pagaba al Ejército y a los empleados públicos. La inflación devoraba las rentas, ya escuálidas, de éstos. El sistema limitaba de este modo las ventajas reales obtenidas por la clase media —en crecimiento en ese momento— de las rentas del salitre, y favorecía por el contrario la inversión especulativa en bienes inmobiliarios, refugio de la oligarquía. Los oficiales de Ejército habían llegado a constituir una fracción representativa de esta clase media que había logrado el triunfo con Alessandri.

Para el esquema de Huntington la intervención militar de 1924 es típicamente de pretorianismo radical; e incluso sigue sus fases: primero hay "golpes anticipatorios" para sondear el panorama. De esta naturaleza son los intentos de cuartelazo que se suceden desde 1919 hasta el 5 de septiembre de 1924. En seguida asume una Junta moderada que representa también los intereses de la oligarquía, contra la cual va dirigido el movimiento.

(84) Sáez Morales, Carlos, *Recuerdos de un Soldado. El Ejército y la política*, Imprenta Ercilla, 1933, Tomo I, pág. 69.

Luego, un “golpe de consolidación” en el cual se releva a la Primera y se la reemplaza por otra^(*) más de acuerdo con los verdaderos motivos de la intervención: dar al país una Constitución que devolviera el primitivo espíritu de la de 1833.

Finalmente, el acceso de Ibáñez en 1927 a la Presidencia, es para el esquema de Perlmutter una forma de instaurar un pretorianismo corporativo.

En 1925 hay de manifiesto una legítima intervención militar en beneficio de la infraestructura política, de preferencia privilegiando a las clases medias. Se atisba la lucha por afianzar el que será el valor supremo en los años de las décadas de 1960 y 1970: **la igualdad**.

También en esta oportunidad los militares no pueden mantenerse al margen de la política, cuando el caos y el desgobierno han hecho inoperable el sistema político.

Después de conseguida una nueva Constitución, transcurren 41 años hasta la próxima intervención militar de 1973. Durante ese lapso los militares, en varias ocasiones, son inducidos a actuar en contra de la legitimidad imperante. Afortunadamente los intentos de los políticos fracasan por la conciencia cívica adquirida por los uniformados después de tantas experiencias.

C.— CONCLUSIONES FINALES:

Nuestra actual institucionalidad está contenida, desde 1980, en la nueva Carta Fundamental de la República, pero nuestro futuro político estará siempre condicionado por el pasado. No podríamos los chilenos tener un proyecto histórico y político común y consensual, si no efectuamos, periódicamente, un examen retrospectivo y reflexivo —con sentido crítico— del camino recorrido, los errores cometidos y las responsabilidades que tanto la estructura como la infraestructura política deben asumir.

En este examen aparecerá, por cierto, la intervención militar en la política nacional, casi como una constante, al igual que han intervenido en nuestra historia patria otras instituciones que —como las FF.AA.— tampoco pertenecen a la estructura ni a la infraestructura política.

Lo que sí esperamos haber demostrado es que cada intervención analizada (1891 - 1924) obedeció siempre a un estado generalizado de deterioro, en que se debatía todo el “sistema social nacional” del país. Crisis también de consenso: en profundidad (arraigo en el alma nacional de aquellas materias en las cuales se está o no de acuerdo) y en amplitud (extensión y cantidad de temas en los que hay o no hay acuerdo).

Se ha podido establecer que, en ambos conflictos sociales, el Ejército no actuó en contra de la infraestructura política, lo que dio legitimidad a su intervención.

(*) Esta Segunda Junta de Gobierno cursó rápidamente cerca de 300 Decretos Leyes encaminados a facilitar las urgentes reformas administrativas, económicas y sociales que el país requería. Ver Izquierdo, Gonzalo, *Historia de Chile*, Tomo III, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990, pág. 25.

Cuando el Ejército ha intervenido en la política contingente, ello ha sucedido porque tal actitud ha sido posible. Cuando la posibilidad es mínima o inexistente la intervención no se dará. La posibilidad, normalmente, se da por la facilidad que un ambiente político descompuesto le otorga a las instituciones armadas.

Así, cuando la democracia es un valor firmemente arraigado en la mente de un pueblo, y procede del ejercicio ininterrumpido de este medio para alcanzar el bien común, no hay facilidad ni posibilidad de una intervención militar.

Por el contrario, donde reina el divisionismo; el partidismo político ciego y destructivo; la descalificación y la satisfacción de espúreos intereses de clases, ahí estará latente la posibilidad de un pronunciamiento militar. Este pronunciamiento podría adquirir tres formas: intervenir para **proteger** al poder civil; intervenir para **complementar** posibles incapacidades o insuficiencias del poder civil –reconocidas o no– y solicitadas o no solicitadas por éste y, finalmente, intervenir para **reemplazar** al poder civil, en forma transitoria o duradera.

Creemos que el país ya ha adquirido –a través de estas experiencias históricas y las más recientes (y no analizadas en el presente trabajo)– clara conciencia de lo que significan la corrupción política y el abandono de las responsabilidades cívicas por parte de quienes han sido elegidos para el cuidado de la sociedad.

Como sugerencias útiles para el futuro podemos indicar, finalmente, las siguientes:

- 1.– No dividir y/o fomentar la división de los institutos armados, a través de asignaciones de recursos desproporcionados a su condición y misión particular, u otra forma de procedimientos.
- 2.– Defender la moral y el prestigio de las FF.AA.
- 3.– Conocimiento y respeto mutuo entre civiles y militares, a través del reconocimiento que la profesionalización castrense hace diferente a este estamento de la sociedad, del resto de los ciudadanos. **La esencia de la profesión militar es el ejercicio del mando y la administración racional de la fuerza legítima del Estado, que se efectúa a través de la disciplina sobre el personal y mediante el control de material y equipo adecuado.**
- 4.– Fomentar permanentemente que las FF.AA. cumplan el “cometido estatal” para el cual existen.
- 5.– Aceptar que no forman parte de la estructura ni de la infraestructura política, sino que pertenecen a la nación toda.
- 6.– Trabajar por y para encontrar puntos de contactos de intereses docentes y académicos, que permitan la comprensión de un lenguaje propio y de fines y medios comunes.
- 7.– Fomentar el ingreso a la carrera militar (y servicio militar obligatorio) de todas las clases y condiciones sociales, sin excepción, por cuanto el Ejército de Chile es una representación de la sociedad entera donde, en forma **merito-crática**, el soldado puede perfeccionar y desarrollar los valores éticos y cívicos, existentes en la sociedad chilena.

BIBLIOGRAFIA

- Aldunate Ph., Raúl, **Ruido de Sables**, Impresores "La Gratitude Nacional", Santiago, 1969.
- Alessandri Palma, Arturo, **Revolución de 1891, mi actuación**, Ed. Nascimento, Santiago, 1950.
- Bennett, Juan Pablo, **La revolución del 5 de septiembre de 1924**, Ed. A. Balcells y Co., Santiago.
- EMGE, **Historia del Ejército de Chile**, 1982.
- Encina, Francisco y Castedo, Leopoldo, **Resumen de la Historia de Chile**, Empresa Editora Zig-Zag, 1954.
- Huntington, Samuel P., **El orden político en las sociedades en cambio**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968.
- Izquierdo, Gonzalo, **Historia de Chile**, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990.
- Janowitz, Morris, **The Military in the Political Development of New Nations**, University of Chicago Press, 1964.
- Joxe, Alain, **Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno**, Ed. Universitaria S.A., Santiago, 1970.
- Nunn, Frederick M., **Chilean Politics, 1920-1931**, University of New Mexico Press, 1970.
- Nunn, Frederick M., **The Military in Chilean History**, University of New Mexico Press, 1976.
- Oehling, Hermann, **La función política del Ejército**, Memorial del Ejército de Chile, EMGE, 1977.
- Perlmutter, Amos, **The Political Influence of the Military**, New Haven and London Yale University Press, 1980.
- Perlmutter, Amos, **Modern Authoritarianism, a comparative Institutional Analysis**, New Haven and London Yale University Press, 1981.
- Rapport, David, **A comparative Theory of Military and Political Types**.
- República de Chile, **Constitución Política**, 1980.
- Rodríguez Bravo, Joaquín, **Balmaceda**, Imprenta Gutenberg, Santiago de Chile 1921.
- Rodríguez Mendoza, Emilio, **El Golpe de Estado de 1924**, Biblioteca Ercilla, Santiago, 1938.
- Rojas Arancibia, Carlos, **Memorándum de la Revolución de 1891. Datos para la Historia**, Imprenta Cervantes, Santiago, 1982.
- Sáez Morales, Carlos, **Recuerdos de un Soldado. El Ejército y la Política**, Imprenta Ercilla, 1933.
- Vial, Gonzalo, **Historia de Chile (1891-1973)**, Ed. Santillana, 1981.



AMENAZAS INTERNAS SOBRE LA SEGURIDAD DE LA NACION CHILENA

ALEJANDRO MEDINA LOIS
Mayor General. Licenciado en Ciencias Militares
Profesor de Academia de Historia Militar y Estrategia
Profesor ANEPE

INTRODUCCION

Un análisis del Cuerpo Social nos indica que desde su origen las aspiraciones de la persona humana buscan su satisfacción en la organización grupal, contando con una autoridad que posibilite el logro de fines comunes, que las personas individualmente no podrían obtener. Ello ha generado la expresión moderna del Estado-Nación y su finalidad objetiva del bien común general.

Nuestra Constitución Política de 1980 establece en su primer artículo que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

El Estado, para cumplir sus fines, debe realizar las funciones primarias de preservación o seguridad y de desarrollo; para ello interactúa con otros Estados en sus relaciones de poder y busca la satisfacción de las necesidades básicas, tanto individuales como colectivas.

Es así como genera instituciones esenciales para cumplir funciones políticas, jurídicas, sociales, económicas, culturales, de defensa, etc.

Para alcanzar el bien común, el Estado-Nación conlleva elementos permanentes y transitorios, siendo los primeros los que le dan continuidad histórico-cultural, su sentido de unidad, identidad y trascendencia; los transitorios surgen de las variables de su entorno, por cambios tecnológicos o del medio (económicos, sociales, políticos, culturales, etc.) y de aquellas propias de su dinámica interna (demografía, necesidades, grupos de presión, expectativas, etc.). Todas estas variables imponen al cuerpo social, un proceso permanente de readecuación y cambios para mantener su estabilidad.

El carácter e identidad nacional tiene su origen en un conjunto de creencias y valores, así como la idea de equilibrio en el contexto de la dinámica del cambio, lo que orienta y da sentido a la acción y en su conjunto configura el ser nacional.

Podemos concluir que para lograr o mantener la estabilidad social en un contexto de dinámica de cambios, el Estado tiene el deber de cumplir dos grandes funciones políticas, que son:

- Seguridad
- Desarrollo.

Es indispensable recordar este marco teórico para desarrollar, en el breve lapso de este panel, una sintética exposición de lo que se define como seguridad nacional y sus áreas, y en particular los factores de inseguridad que afectan a Chile en el ámbito interno que, al acrecentarse hasta constituir amenazas en la percepción de la sociedad chilena, han pasado a tener una dolorosa y violenta actualidad, expresada por la opinión pública en diferentes encuestas.

SEGURIDAD NACIONAL

La función de seguridad es motivo de preocupación para todas las naciones, las que tienen el derecho y la obligación de participar en la búsqueda de soluciones constructivas.

En el caso chileno se han definido tres áreas, que son:

- Seguridad Externa
- Seguridad Interior
- Seguridad Contra Catástrofes.

Ello se ratifica en nuestra Constitución Política, en sus artículos 39 al 41, con los Estados de Excepción Constitucional que afectan al ejercicio de los derechos y garantías que se asegura a todas las personas, indicando situaciones de guerra externa, guerra interna o conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

En lo referido a seguridad interior, se establece que en los casos de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio; éste podrá aplicarse de inmediato, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración propuesta.

También el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.

FACTORES DE INSEGURIDAD

Se estima necesario considerar que un estado de seguridad total es más bien una aspiración que una realidad, por cuanto toda sociedad plantea la presencia permanente de dos fenómenos: el conflicto y el consenso, es decir, el desacuerdo o el acuerdo sobre distintos aspectos de la convivencia.

Es necesario precisar cuáles son los factores de inseguridad para poder diferenciarlos y no caer en errores de análisis cuando se trata de superarlos:

– LAS VULNERABILIDADES:

Son factores de debilidad que pueden existir en lo político, lo económico, lo psico-social y lo militar, y que afectan negativamente la seguridad, por lo que pueden y deben superarse mediante acciones previsoras.

– LAS INTERFERENCIAS:

Son acciones recíprocas que pueden neutralizar, disminuir o aumentar los esfuerzos empleados en la acción que se trata de realizar.

Pueden ser directas o indirectas, abiertas o encubiertas, deliberadas o involuntarias.

– LAS AMENAZAS:

Son actos o palabras que enuncian o presagian una acción negativa o desfavorable a los propios intereses.

Pueden ser latentes o manifiestas.

– LAS AGRESIONES:

Son actos contrarios a los derechos de otro, mediante los cuales de hecho se pretende vulnerarlos; generalmente constituyen la materialización de una amenaza, sea ésta política, económica, ideológica o militar.

De los cuatro tipos de factores de inseguridad indicados, es posible desarrollar acciones concretas para eliminar vulnerabilidades y evitar interferencias.

En cambio las amenazas y agresiones, por responder a otras voluntades fuera del ámbito de acción, son imposibles de eliminar aún cuando se pueden enfrentar, si se les conocen, dando origen a múltiples acciones previsoras.

De allí entonces la trascendencia que adquiere el tener un adecuado diagnóstico de las amenazas, lo que es posible con un oportuno y efectivo nivel de informaciones, que además servirá para orientar las acciones con el máximo de efectividad para el logro del propósito deseado.

LAS AMENAZAS INTERNAS COMO FACTOR DE INSEGURIDAD

Los conflictos internos llevados a expresiones de violencia alteran la paz social y en situaciones extremas ponen en peligro la institucionalidad; ello obliga a las autoridades del Estado a adoptar todas las medidas posibles para que no lleguen a producirse.

Nadie podría pretender que no se produjeran conflictos de intereses en una sociedad que es viva y tiene una dinámica propia. Estos conflictos, enmarcados en parámetros racionales inherentes a un estado de derecho, no solamente son aceptables, sino que han constituido desde siempre factores de progreso y evolución social.

Sin embargo, resulta absolutamente reprobable que determinados sectores nacionales –y aún más grave, con evidente apoyo externo– estimulen el enfrentamiento y consideren la lucha fratricida como un expediente válido para este propósito.

Esta posibilidad es tan real y son tantas las experiencias vividas en el pasado por nuestro país que, como ya se indicara, nuestra carta fundamental contempla para estos casos los estados de sitio y de emergencia.

Conviene recordar que el estado de sitio de la Constitución de 1980 incorporó lo que ya existía en las de 1833 y 1925, así como todos los estados de excepción señalados aparecen en la Ley N° 12.127, "De seguridad Interior del Estado", promulgada en 1958 y vigente, con algunas modificaciones, la que ha sido utilizada por todos los gobiernos desde esa fecha.

Los mejores propósitos de los distintos gobiernos para mantener la paz social y solucionar los problemas por la vía del entendimiento y la razón han chocado con determinados sectores que en repetidas oportunidades han promovido y utilizado la violencia como método de presión.

Diversos movimientos reivindicacionistas, muchas veces justos en sus orígenes, han estimulado la paralización ilegal de actividades a nivel nacional, en lo que se ha denominado "movilización social"; liderados por activistas y grupos violentistas, han enfrentado agresivamente a la fuerza pública, alterando el orden, ocasionando grandes daños a la propiedad pública y privada y lamentables pérdidas de vidas, que los responsables intelectuales tratan de cargar al gobierno de turno y sus fuerzas represivas, invocando el carácter "pacífico" de esas movilizaciones.

A ese violentismo debemos agregar la actividad subversiva cuya modalidad de acción busca desestabilizar el gobierno, provocar una sobrerreacción que lo haga impopular, alterar la normalidad ciudadana y las actividades productivas; son repudiados casi unánimemente por los diversos sectores políticos, en particular por el uso de la peor de sus expresiones como es el terrorismo.

Esta es una situación que se ha repetido muchas veces en nuestra historia republicana, en parte de la cual todos hemos sido testigos, si no actores. Recordemos, a modo de ejemplo, sucesos como los ocurridos el 05 de septiembre de 1938, el 02 de abril de 1957 o la organización paramilitar que dio forma a los cordones industriales entre 1970 y 1973, capaces de controlar coordinadamente Santiago y otras importantes ciudades del país.

Los hechos están demostrando, a partir de marzo de 1990, que era errónea la suposición de que no existiría terrorismo en una democracia plena; se ha materializado un incremento y mayor espectacularidad en la actividad de diversos movimientos subversivos y terroristas, que en su accionar han coincidido con grupos delictuales comunes, en especial en los asaltos a mano armada destinados a obtener recursos económicos para su mantención, lo que se explicaría al disminuir o cesar el apoyo financiero que les llegaba desde el exterior, de países como Cuba y de diversas organizaciones no gubernamentales extranjeras, que en su posición crítica al gobierno anterior justificaban cualquier acción que pudiera desestabilizarlo.

Entre los acuerdos definidos para el cambio de gobierno, estuvo el de disolver la Central Nacional de Informaciones, produciéndose un vacío que indudablemente favoreció la actividad terrorista y que, pese a los esfuerzos desplegados, ha demostrado la necesidad de crear un organismo de coordinación de informaciones para

enfrentar a los subversivos. El gobierno creó el Consejo Coordinador de Seguridad como respuesta política ante la reacción ciudadana por el asesinato del Senador Jaime Guzmán, y que tras su informe explicaría el anuncio presidencial de crear una Subsecretaría especial dependiente del Ministerio del Interior.

La incrementada tarea asignada a Carabineros en la lucha antiterrorista significaría, por una parte, que las organizaciones violentistas los atacarían prioritariamente, aumentando el número de caídos en actividades de servicio, de un promedio de 4 anuales entre 1973 y 1990, a 9 en 1991.

Adicionalmente, dado el empleo de medios de Carabineros en funciones de protección de autoridades y acción antiterrorista, se haría más patente la ausencia de presencia policial, que unida al cese de la presencia de personal de Fuerzas Armadas en funciones de vigilancia de zonas y de áreas sensibles, posibilitaría una creciente escalada de la delincuencia común. Obviamente estos cambios hacían imperiosa la necesidad de aumentar la dotación de Carabineros, como ya se resolviera.

Podríamos agregar que la situación de la Policía de Investigaciones también se vio afectada por estos requerimientos adicionales, con el agravante de un ajuste interno con el cambio de autoridades, que significó un descabezamiento de jefaturas y eliminación de numerosos funcionarios por diversas razones, acentuando la falta de dotación y una crisis interna que sólo ahora estaría en vías de normalizar.

Resumiendo lo descrito en relación a orden público, subversión y terrorismo, pese a los esfuerzos desplegados, se podría señalar que las fuerzas policiales no han sido sobrepasadas, pero tampoco se ha logrado éxito en neutralizar o limitar las acciones violentistas.

OTRAS AMENAZAS INTERNAS

La opinión pública ha expresado a través de diversos medios su preocupación por el problema nacional más álgido: la falta de seguridad individual ante la escalada delictual que afecta con inusitada violencia a toda la población; se adoptan diversas medidas de autoprotección privada, que van desde un autoimpuesto toque de queda en poblaciones populares desprotegidas, hasta la proliferación de servicios de vigilancia privados, alarmas caseras y de vehículos y adquisición de armas para defensa.

Los robos de vehículos y los asaltos a sedes bancarias, servicientros, oficinas pagadoras en fechas de cancelación de sueldos, robos con violencia a viviendas en sectores de ingresos altos y medios, asesinatos y lesiones, así como secuestros, constituyen una lamentable muestra de una sociedad víctima de la violencia, con delincuentes cada vez más audaces y sanguinarios.

Desgraciadamente se han presentado también otras amenazas internas de distinta índole, que también contribuyen al clima de inseguridad ciudadana y cuya proyección podría ser trágica si no se limita y reprime con máxima severidad. En efecto, sorpresivamente surgieron movimientos indigenistas separatistas, en especial mapuches, como reacción ante el V. Centenario del descubrimiento de América,

próximo a celebrarse. Se movilizan para exigir devolución de tierras, con tomas de fundos y lenguaje extremista, y lo que es peor con participación de indígenas argentinos en la pretendida expresión de una pseudonación mapuche que quiebra totalmente la unidad nacional, y que por el monto estimado, del orden de 500 mil mapuches, presenta un peligro latente, en especial en la IX. Región.

Otras expresiones de pascuenses, que no son nuevas, están aflorando, y no podría menos que recordarse que el altiplano chileno en las regiones I. y II. tiene considerables puntas de penetración étnicas quechuas y aymaras.

Nos encontramos así con una preocupante situación, por demás sorpresiva para los chilenos que siempre nos hemos enorgullecido de nuestra identidad nacional y de la ausencia de problemas raciales. El penoso ejemplo de Sendero Luminoso en Perú demuestra hasta dónde puede llegar la violencia de minorías indígenas que se sientan oprimidas y marginadas.

Los vínculos del "Consejo de todas las tierras mapuche" con "Ad Mapu", brazo mapuche del Partido Comunista, podrían estar indicando una estrategia global de la extrema izquierda, orientada al quiebre de la institucionalidad. La solución planteada por el gobierno en un proyecto de ley de "Discriminación positiva" es muy cuestionable y parte de un supuesto que vulnera la norma constitucional de igualdad ante la Ley.

El narcotráfico y consumo de estupefacientes, de mundial ocurrencia aún no contenida, está proliferando peligrosamente en la juventud, con las implicancias que la adicción trae en cuanto a pérdidas de valores, corrupción moral y delincuencia; particularmente vulnerable aparece la población de la I. Región, dado el contacto internacional y flujo de comercio que la caracteriza.

VULNERABILIDADES INTERNAS

Es necesario establecer que las amenazas internas indicadas pueden desarrollarse peligrosamente, afectando a nuestra sociedad chilena, al encontrar el caldo de cultivo de las vulnerabilidades existentes. Su solución es lenta y difícil en la mayoría de los casos y requiere un alto grado de consenso de la sociedad toda, además de un gobierno y un parlamento que tengan la voluntad política de lograr resultados en el corto plazo, superando complejos y ejerciendo firmemente sus atribuciones legales para cumplir con sus responsabilidades.

Las vulnerabilidades internas más importantes, se estima, serían las siguientes:

- Crisis moral
- Altas tasas de desocupación
- Sectores de extrema pobreza marginados
- Carencias del sistema judicial
- Insuficiente penalidad
- Limitaciones del sistema carcelario
- Falta de voluntad política consensual

En las actuales circunstancias, la problemática de las amenazas internas ha adquirido gran trascendencia, pasando a ser el tema de mayor preocupación de la opinión pública y del consiguiente debate entre el gobierno y oposición, lo que presumiblemente se profundizará tras los anuncios del Presidente de la República del conjunto de medidas adoptadas, muchas de las cuales requieren de ley y una de ellas de una reforma constitucional.

No es el tema de esta presentación el pronunciarse sobre estos anuncios, estimando sí que toda medida que se adopte puede ser útil para superar o disminuir las vulnerabilidades, tras un razonado debate sobre su efectividad y conveniencia.

Sin embargo, se considera necesario precisar el tema de la eventual participación de las Fuerzas Armadas para enfrentar las amenazas internas.

Nuestra Constitución es muy clara al respecto: establece la adecuada separación de funciones en que Carabineros e Investigaciones deben garantizar el orden público y la seguridad pública interior, mientras que las Fuerzas Armadas existen para la defensa del país, son esenciales para la Seguridad Nacional y garantizan el orden institucional de la República, tarea esta última que comparten con Carabineros.

Se estima que ello fija una gradación según sea la situación, en que las fuerzas policiales actúan en período de normalidad y que si ello no es suficiente, el ejecutivo y parlamento, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, ponderados los antecedentes y proposiciones, deben resolver que la situación excede la normalidad y se requiere adoptar un estado de excepción constitucional, lo que faculta la participación de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones que la legislación pertinente establece.

Sin perjuicio de ello, dentro de un esfuerzo mancomunado de todas las entidades estatales, hay un rango de actividad importante en que la colaboración de las Fuerzas Armadas es vital, como es la de sus servicios de inteligencia que deben proporcionar a sus mandos el nivel de informaciones requerido para el cumplimiento de sus funciones. Implica una necesidad para planificar adecuadamente su empleo, lo que es válido tanto para una eventual guerra externa como para una situación de seguridad interior o de emergencia por calamidad pública.

CONCLUSIONES

1.- La seguridad es una función política del Estado-Nación cuya responsabilidad máxima radica en el Presidente de la República como Jefe de Estado.

2.- En Chile, la seguridad nacional comprende un triple ámbito: en lo externo, interno y contra catástrofes, establecido en la Constitución Política con los estados de excepción constitucional, que dan las atribuciones a la autoridad para actuar en situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

3.- Entre los factores de inseguridad, están globalmente definidas las vulnerabilidades, interferencias, amenazas y agresiones, pudiendo desarrollarse acciones para eliminar o evitar los dos primeros; en cambio para los dos últimos, que se

activan por otras voluntades, se pueden enfrentar si existe un diagnóstico adecuado mediante un oportuno y efectivo sistema u organización de inteligencia, que permita adoptar medidas previsoras.

4.- Entre las amenazas internas para la supervivencia de la nación están los conflictos que vulneran el estado de derecho, la subversión y el terrorismo.

5.- Otras amenazas internas son la delincuencia generalizada y los movimientos indígenas que con su excepcionalidad afectan la unidad nacional y la normalidad de la vida ciudadana.

6.- Entre las vulnerabilidades internas más importantes, explotables hasta llegar a constituir amenazas, están:

- La crisis moral
- Los sectores de extrema pobreza marginados socialmente
- Las altas tasas de desocupación
- Las carencias del sistema judicial
- La insuficiente penalidad y sentido de impunidad
- Las limitaciones del sistema carcelario
- La falta de voluntad política consensual.

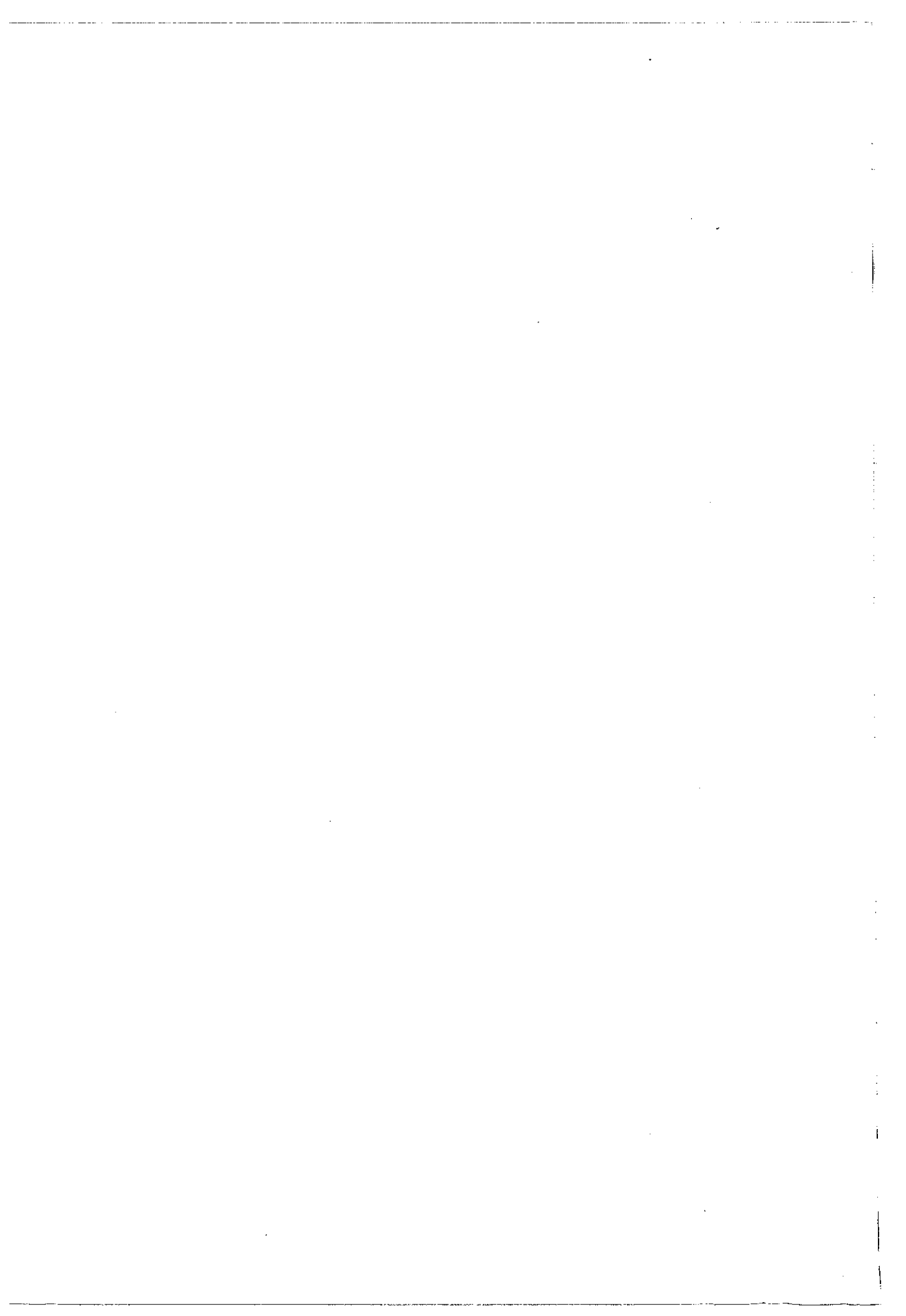
7.- El rol de las Fuerzas de Orden y Seguridad establecido en la Constitución les da la responsabilidad de garantizar el orden público y la seguridad pública interior en condiciones de normalidad, mientras que a las Fuerzas Armadas les fija la defensa del país el ser esenciales para la seguridad nacional y el garantizar el orden institucional, tarea esta última que comparten con Carabineros; podrán actuar contra las amenazas internas cuando la situación amerite un estado de excepción constitucional con acuerdo del Ejecutivo, Legislativo y Consejo de Seguridad Nacional.

8.- Sin perjuicio de lo indicado, será el consenso de la voluntad ciudadana, con la voluntad política para utilizar todos los recursos legales, la única fórmula exitosa de toda sociedad chilena para derrotar las amenazas internas, con soluciones propias, adoptadas a nuestra realidad y tradición y sin pretender otras foráneas.

Ello será posible con un gran debate nacional en el marco de plena democracia del que Chile se enorgullece hoy, pero que debe accionar con eficiencia y oportunidad.



ACONTECER
ACADEMICO



VISITA PERIODISTA BRITANICA

La periodista británica Sra. YENNY PEARS visitó la ANEPE el 31 de julio de 1991, entrevistándose con el Director y algunos Profesores de la Academia. Se le expusieron diferentes tópicos de la realidad nacional que complementaron los enfoques dados por otras organizaciones y autoridades del país.

SEMINARIO DE SEGURIDAD NACIONAL

Los días 12 y 19 de agosto de 1991 se desarrolló en el Salón Auditorium de la Academia un Seminario y Panel sobre "Seguridad Nacional", en el que participaron los académicos FERNANDO ARANCIBIA REYES, GENARO ARRIAGADA HERRERA Y AUGUSTO VARAS FERNANDEZ.

ANIVERSARIO "11 DE SEPTIEMBRE"

Con motivo de celebrarse el 18º Aniversario del Pronunciamiento Militar del 11 de Septiembre de 1973, se desarrolló en la Academia una ceremonia alusiva; la alocución respectiva estuvo a cargo del Director de la Academia, Brigadier General don JAVIER SALAZAR TORRES.

CONFERENCIA "ANIVERSARIO PATRIO"

El Profesor de la ANEPE Coronel (E) JULIO VON CHRISMAR ESCUTI dictó una Conferencia sobre "La Independencia Nacional" con motivo de celebrarse el 18 de Septiembre el día de la Independencia.

CONMEMORACION DEL DIA DEL EJERCITO

Con motivo de celebrarse el 19 de septiembre el "Día de las Glorias del Ejército", el Coronel (E) MARIO ALVARADO VERDUGO dictó una Conferencia alusiva a dicha recordación, a la que asistió todo el personal integrante de la ANEPE.

VIAJE DE ESTUDIOS

Entre el 24 de octubre y el 02 de noviembre de 1991, los alumnos integrantes de los Cursos regulares de la ANEPE realizaron un viaje de estudios que comprendió las XI y XII Regiones y además instalaciones militares e industriales de la VIII y X Regiones. El viaje se realizó en un buque de la Armada de Chile y el regreso desde Punta Arenas en un avión de la Fuerza Aérea de Chile.

Este viaje fue presidido por el Director de la ANEPE, Brigadier General JAVIER SALAZAR TORRES.

JUEGO DE SIMULACION DE CATASTROFE

Entre el 4 y 6 de diciembre de 1991 se realizó en el auditorio de la ANEPE un juego de simulación de catástrofe; participaron en él Profesores y Alumnos de todos los Cursos regulares. Fueron especialmente invitados, como observadores, autoridades gubernamentales, delegaciones de diferentes instituciones y ex-alumnos de la Academia.

Se puso en simulación la ocurrencia de un sismo de gran intensidad, acompañado de un tsunami, en un área de la zona central sur de Chile.

VISITA COMISION DE DEFENSA DEL SENADO

El día 9 de diciembre de 1991 visitaron la ANEPE los integrantes de la Comisión de Defensa del Senado, Honorables Senadores SERGIO ONOFRE JARPA, SANTIAGO SINCLAIR OYANEDEL, ARTURO FREI BOLIVAR y RICARDO NAVARRETE BETANZO, acompañados por el Secretario de dicha Comisión, Sr. CARLOS HOFFMANN CONTRERAS.

Fueron recibidos por el Director de la ANEPE, Brigadier General JAVIER SALAZAR TORRES, quien dirigió la exposición que sobre aspectos de interés de la Comisión de Defensa le hicieran los Profesores de la Academia JULIO VON CHRISMAR ESCUTI, MARIO BARROS VAN BUREN y JOAQUIN VALENZUELA MACHADO.

VISITA OFICIALES VENEZOLANOS

Una delegación de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Venezuela visitó las instalaciones de la ANEPE el día 12 de diciembre de 1991.

La delegación estuvo integrada por:

- Subdirector de la A.G.A.V., Coronel de Aviación ITALO D'AMBROSIO DIAR.
- Profesor y Asesor de Guerra Terrestre, General de Brigada (R) del Ejército, JOSE LUIS PRIETO.
- Profesor de la A.G.A.V. Teniente Coronel de Aviación GILBERTO MORENO ALMEYDA.

Se desempeñó como anfitrión de los visitantes el Profesor de la ANEPE Coronel de Aviación (A) JOAQUIN URZUA RICKE.

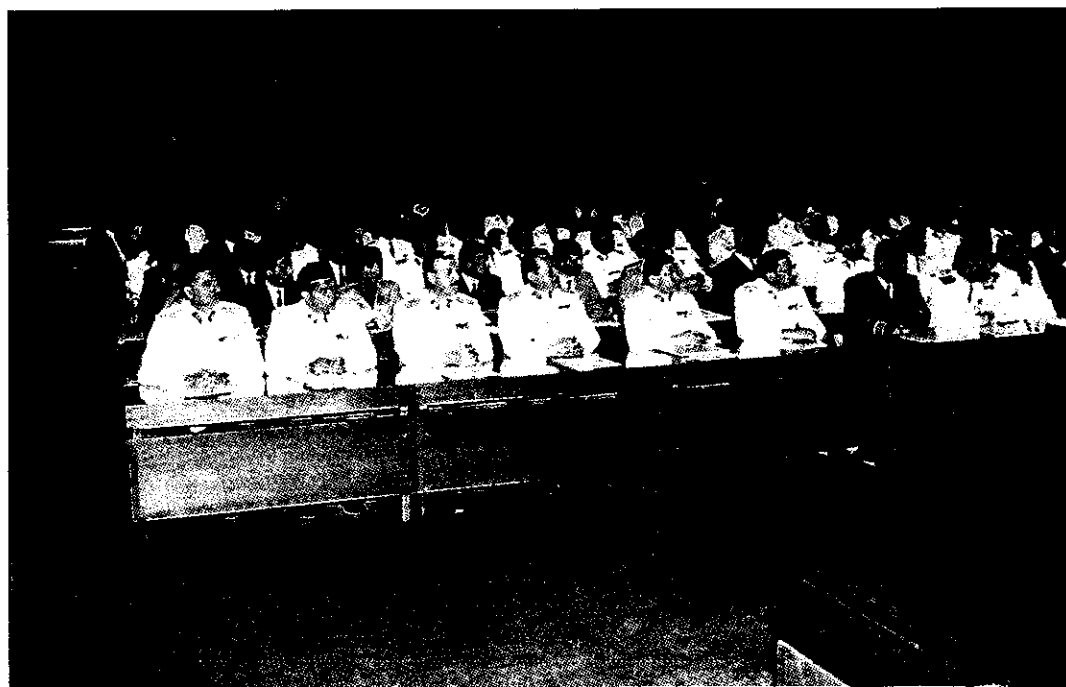
GRADUACION CURSOS REGULARES 1991

El día 13 de diciembre de 1991 se realizó en el Edificio Diego Portales la Ceremonia de Graduación de los Alumnos pertenecientes a los Cursos Regulares - 1991. Esta ceremonia fue presidida por el Sr. Ministro de Defensa Nacional, Doctor PATRICIO ROJAS SAAVEDRA.



Autoridades asistentes a la Ceremonia de Graduación:

MGL. LUIS HENRIQUEZ RIFO, J.E.M.D.N.; Senador ARTURO FREI BOLIVAR, Com. Def. Senado; BGL. JAVIER SALAZAR TORRES, Director ANEPE; Doctor PATRICIO ROJAS SAAVEDRA, Ministro de Defensa Nacional; Senador SANTIAGO SINCLAIR OYANEDEL, Com. Def. Senado; Gral. (AV) FERNANDO ROJAS VENDER, J.E.M.G.F.A.; C.A. JORGE ARANCIBIA REYES, J.E.M.G.A.



Vista general de los alumnos integrantes de los diferentes cursos.



El Sr. M.D.N., Dr. PATRICIO ROJAS SAAVEDRA, hace entrega de la Beca "Presidente de la República" al Médico Cirujano Sr. CARLOS GONZALEZ LAGOS. El Dr. González será alumno durante 1992 del Colegio Interamericano de Defensa.



El Director de la ANEPE condecora al Coronel de Artillería del Ejército de Honduras JOSE L. NUÑEZ BENNET, Graduado de Honor del II Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, y al Sr. Adm. Públ. CARLOS RAMIREZ GUERRA, Graduado de Honor del Curso Superior de Administración para el Desarrollo.

