

El liderazgo político, una mirada desde la Defensa*

Michelle Bachelet Jeria **

Es un agrado para mí participar en la Inauguración del Año Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central, compartiendo con ustedes algunas reflexiones en torno al tema del liderazgo político, particularmente en la Defensa.

Al dirigirme a ustedes como estudiantes interesados en el quehacer político y público, me parece útil iniciar estas palabras dejando planteadas algunas reflexiones generales que contribuyan al ejercicio que a ustedes les corresponde de ir moldeando las propias opiniones y las propias respuestas.

Yo diría que, en términos generales, el tema de los liderazgos políticos o públicos en la actualidad no se reduce a un puro problema de carisma, entendido éste como un rasgo vinculado a habilidades o aptitudes personales. Ya Weber hizo una crucial precisión sobre el tema al desarrollar la idea del carisma asociado a una función o, si se quiere, a una institución pública. Desde esta perspectiva, más completa y más compleja que la mirada clásica sobre el liderazgo ligado a características puramente personales, la función que se realiza —o la institución desde la que se ejecuta— traspasa carisma a la persona encargada de esa función o investida de los rasgos de aquella institución. El paso dado por Weber dio cuenta de una realidad política mucho más compleja que la que el concepto clásico pretendía expresar, es decir, la realidad del vínculo entre un caudillo y sus seguidores.

* Clase Magistral, de la Ministra de Defensa Nacional, en el Acto de Inauguración del Año Académico 2004 de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, realizado el 5 de mayo de 2004.

** Ministra de Defensa Nacional. Médico Cirujano, Universidad de Chile. Magíster © en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Estudios superiores, Academia Nacional de Estudios Estratégicos de Chile, obteniendo el primer lugar de su promoción. Estudios en Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC, USA. Ex Ministra de Salud (2000 – 2002).

Posteriormente, esta visión weberiana se enriquece con el desarrollo de la noción de políticas públicas y su aplicación en los Estados modernos. A lo que se apunta es a insertar el liderazgo en el contexto en que se ejerce. Un contexto caracterizado, de una parte, por sociedades más complejas, con nuevos actores que influyen en la vida política y económica; y, de otra parte, por un Estado más pequeño, con recursos limitados, que debe crear condiciones para que la propia actividad de los agentes sociales produzca resultados de beneficio global y que debe corregir situaciones generadas por desequilibrios y carencias asociadas a esa misma actividad con la formulación y aplicación de políticas públicas.

Si se pudiera trazar la línea de evolución de la noción de liderazgo político, uno podría decir que ella comienza por ese vínculo personal entre el caudillo y la masa –donde incluso inciden componentes psicológicos–, pasa por el carisma de la función, conceptualizado por Max Weber, y llega a su definición actual, en que se sitúa el ejercicio del liderazgo en un contexto de formulación y aplicación de políticas públicas **más que uno de respuestas aisladas a demandas puntuales o específicas.**

Uno podría, además, añadir un elemento de complejidad mayor al ejercicio del liderazgo político en un contexto como el que nos toca vivir. La revolución tecnológica y de las comunicaciones no sólo ha cambiado la forma en que percibimos el mundo, sino el modo en que nos relacionamos entre las personas y entre los países. Si hubiera que introducir en nuestra línea de evolución del concepto de liderazgo político el impacto de la globalización, entonces habría que interrogarse sobre cómo se responde con creatividad a los desafíos que este fenómeno implica. Asimismo, frente a una realidad local y mundial que exige respuestas más rápidas inmediatas, **¿cómo adecuar los procesos estatales para permitir que las decisiones adoptadas en cierto marco de políticas públicas fluyan con celeridad, que corrijan efectos con prontitud pero que, sobre todo, enfrenten sus causas?**

Finalmente, ¿qué tipo de liderazgo necesitamos y buscamos? ¿Qué tipo de cualidades y habilidades les pedimos a nuestros líderes?

Liderazgo político en el Estado moderno

El liderazgo político involucra una vocación particular y es probablemente el tipo de liderazgo más complejo, porque enfrenta los mayores desafíos. A diferencia del líder que actúa en una organización específica, de alcance circunscrito, su objetivo es mucho más amplio y se refiere al logro de lo que convencionalmente se denomina el Bien Común. Esto implica crear un espacio fértil que dé espacio a que las personas y grupos puedan desarrollarse y emprender sus propias iniciativas, manteniendo al mismo tiempo una preocupación especial y una intervención

de apoyo directo a aquellos que están en una situación desventajosa, que no les permite acceder a estas oportunidades en forma equitativa.

En un contexto de la complejidad que exhibe el mundo moderno, el liderazgo requiere considerar las consecuencias de sus actos y decisiones. No es el caudillo que puede permitirse actuar por compromisos insolventes. No es puramente el liderazgo que se hace cargo de actos y decisiones en virtud del ejercicio personal de una función. Es eso, sin duda. Pero hoy es, sobre todo, el liderazgo que se hace responsable de efectos y consecuencias en virtud del ejercicio personal de una función inserta en un diseño de políticas públicas. Y aún más, inserto en un diseño de políticas públicas que requieren ser fluidas y flexibles.

No se les escapará que estoy utilizando, de nuevo, el marco conceptual de Max Weber, el pensador que quizás desarrolló más profundamente las nociones asociadas al tema sobre el que la Universidad me solicitó reflexionar aquí con ustedes.

Añado, además, que la responsabilidad se relaciona con la confiabilidad, especialmente en el respeto a los compromisos adquiridos. La demostración de ser confiable le proporciona estabilidad y fuerza al liderazgo moderno. La persistencia en los objetivos y políticas, como también la consistencia entre ellos, es parte de esta confiabilidad.

Un líder político está llamado a aunar voluntades, lograr acuerdos, coordinar esfuerzos y buscar permanentemente un justo equilibrio entre los diversos intereses encontrados que coexisten en la sociedad, manteniendo presentes los objetivos básicos que defiende. Teniendo claros los fines que persigue y por lo que se hará responsable, debe ser capaz de movilizar a otros para poder alcanzarlos.

Al ubicar al líder político en el escenario en que actúa debemos detenernos brevemente en el Estado y considerar qué características presenta éste hoy.

Un tema relevante es el de los recursos públicos. Enfrentamos el requerimiento de una constante optimización en su uso, porque son relativamente escasos frente a las necesidades a las que se debe responder, especialmente en el ámbito social. Asimismo, hay mayores exigencias desde la ciudadanía para que se haga un uso eficiente de los recursos que, en buena parte, la propia ciudadanía entrega al Estado.

Actualmente, gracias al desarrollo tecnológico, la ciudadanía tiene acceso a la información en forma mucho más rápida y fácil de lo que nunca había tenido. Ello le permite mantenerse al tanto de la actividad pública, ejercer cierto control sobre ésta y exigir que se cumplan los compromisos adquiridos por las autoridades.

Esta realidad reafirma la necesidad de que se actúe con la mayor transparencia posible, como responsable de la gestión de políticas públicas y del manejo de fondo públicos.

El desafío actual tanto para los actores públicos como privados es responder a una realidad compleja y en proceso de cambio. Las políticas públicas actuales deben ser más complejas, involucran a distintos sectores y exigen una mejor coordinación dentro del Estado y con la comunidad. Requieren también de una mayor especialización y del manejo de variada información técnica por parte de los decisores.

Ha sido necesario desarrollar también nuevas formas de relación con el sector privado y trabajo en alianza para apoyar iniciativas públicas en las que hay objetivos comunes. Con ello, se pretende potenciar la acción pública y coordinar esfuerzos y energías que de otro modo actuarían paralelamente. Asimismo, es necesario apoyar y fomentar la participación ciudadana, entendida como un elemento insustituible en una democracia.

Liderazgo político en el sector defensa

Dentro de un régimen democrático, el liderazgo político o civil en la defensa se funda en a lo menos tres ideas:

- Primero, que las decisiones compete adoptarlas a quienes se inviste de poder para hacerlo como resultado del ejercicio de la soberanía popular, y que este poder para decidir es distinto y está separado de la fuerza o capacidad para imponer la decisión de que se trate. Por cierto, no hablo aquí de cualquier tipo de decisiones, sino de aquellas decisiones que legítimamente pueden, y muchas veces deben, ser impuestas a la sociedad. En este sentido, el poder para decidir corre por un lado y la fuerza para imponer esa decisión, si fuera del caso, corre por otro lado.
- Segundo, que así como en democracia es preciso que aquellos carriles no se confundan, resulta necesario también evitar que toda eventual crisis producto de una decisión adoptada por un poder decisorio no traspase al ámbito de las organizaciones donde radica la fuerza. De esta idea deriva una consecuencia práctica fundamental para el sector de la defensa: que la titularidad del Ministerio de Defensa recaiga en un civil y no en un militar.
- Tercero, y como conclusión, que un Ministerio de Defensa es parte constitutiva del Poder Ejecutivo, es decir, de un poder del Estado con capacidad decisoria. Esto, que es obvio, tiene una consecuencia no siempre tan clara: el Ministerio de Defensa es un órgano eminentemente político y no técnico. Una consecuencia que refuerza la del punto anterior y que aquí reitero: por razones esenciales, pero también por motivos tremendamente prácticos, la titularidad del Ministerio de Defensa debe recaer en un civil y no en un militar.

Al enunciar la primera de estas tres ideas, dije que cuando hablo de decisiones no me refiero a cualquier tipo de decisiones, sino de aquellas decisiones que legítimamente pueden, y muchas veces deben, ser impuestas a la sociedad. Cuando el

Parlamento decide una ley, esa ley pasa a ser una norma de la República y debe ser acatada por todos. De igual manera, cuando el Ejecutivo toma una decisión en el contexto de una política pública, esa decisión alcanza a todos los actores involucrados. Y otro tanto ocurre con el Poder Judicial, cuyas sentencias han de ser acatadas por las partes, individuales o colectivas, en un litigio que se ventile en sede judicial.

Desde otra perspectiva, podría enunciarse así: las decisiones estatales de que hablo se desagregan y agrupan en conjuntos homogéneos. ¿De qué grupos de decisiones se trata? Básicamente, de los siguientes:

- Decisiones ejecutivas asociadas fundamentalmente, aunque no únicamente, a políticas públicas.
- Decisiones legislativas asociadas al diseño y aprobación de leyes, y
- Decisiones judiciales.

Claramente, estos conjuntos o grupos de decisiones corresponden a la actividad propia del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

Ahora bien, el Estado tiene órganos en los cuales radica la fuerza necesaria para acompañar o respaldar una decisión, o simplemente imponerla, si fuese necesario. Estos órganos específicos son las instituciones policiales y las fuerzas armadas, según se trate de los ámbitos interior o exterior de un Estado.

La conclusión que se desprende de la reflexión hecha hasta aquí es ésta: tanto las fuerzas de orden público como las fuerzas armadas son lo que el nombre indica: fuerzas, es decir, instituciones con capacidad para imponer, pero no son un poder del Estado.

Dicho de manera simple y directa: en democracia, las fuerzas armadas no toman decisiones susceptibles de ser impuestas a la sociedad, como sí lo hacen el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Estos tres órganos institucionales de la estructura del Estado adoptan decisiones que pueden ser impuestas a la sociedad incluso si ellos mismos carecen de capacidad para hacerlo. Por eso se trata de poderes del Estado, aunque carezcan de fuerza.

Lo que los órganos de fuerza del Estado pueden reclamar para sí no es facultad decisoria, del tipo de que aquí hablo, sino el monopolio de esa fuerza. Las fuerzas policiales y las fueras armadas no deciden, precisamente porque tienen la fuerza. O si prefiere: no deciden, pero tienen la fuerza.

Son, entonces, órganos estatales distintos a los poderes del Estado los que, en caso de ser necesaria, proporcionan la fuerza para imponer las decisiones que emanan de los poderes estatales. Proporcionan la fuerza, pero tampoco deciden cuándo es necesario proporcionarla. Tratándose de una decisión que se impone a la socie-

dad, la democracia entrega la facultad para adoptarla a los órganos institucionales que son poderes del Estado, regula el proceso por el cual se decide y norma el uso mismo de la fuerza desde la Constitución Política.

Toda esta reflexión nos lleva al tema de la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil del Estado, más aún si la titularidad del Ministerio de Defensa debe recaer, por las razones esenciales y prácticas señaladas previamente, en un civil y no en un uniformado.

La respuesta que todos los regímenes políticos han dado a la relación entre fuerza y política, con independencia de la naturaleza del régimen, es que la fuerza se subordina a la política. Desde los pensadores políticos de la Ilustración hasta los actuales pensadores de la teoría democrática, no hay nadie que otorgue autonomía o ponga en un plano de similitud a la fuerza militar con los poderes del Estado. Todo ellos entienden a las fuerzas armadas como subordinadas a las instituciones políticas en que se organiza el Poder Ejecutivo, particularmente en un régimen donde quienes ocupan dichas instituciones nacen de la expresión de la voluntad del soberano, el pueblo o la ciudadanía, en el acto electoral.

El dilema de un régimen democrático es resolver prácticamente cómo se plasma la subordinación de la fuerza a la política, qué grados de autonomía se le reservan a la fuerza –si es que se le reservan– y cuál es el control sobre esa autonomía y cómo se ejerce.

En la tradición democrática anglosajona, el tema es concebido como el control civil de las fuerzas armadas. Un control que no es sólo escrutinio y exigencia de cuentas financieras, sino que tiene diversas manifestaciones, y que funcionalmente comparten el Ejecutivo y el Legislativo. Además, se ejerce sobre variados aspectos: desde la carrera profesional hasta las actividades de inteligencia.

Hay que considerar que la formalización del control civil es resultado de una mezcla de «rasgos genéticos» o esenciales de la democracia y de la historia de cada Estado democrático. Por lo tanto, puede haber diferencias de formalización entre distintos países que adscriben a la democracia.

En nuestro caso, no hay discusión respecto de la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad del Presidente de la República. Lo que hay es un debate acerca de cómo se ajustan los efectos de la historia reciente de Chile con ese precepto democrático esencial. Puede que aún haya voces opuestas, sin más, a restaurar facultades presidenciales en esta materia y quisieran que nada se innovara. Por otra parte, hay voces que quisieran restaurar en plenitud las facultades presidenciales establecidas por la Constitución de 1925, sin hacerse cargo de la historia. Me parece a mí que es tan clara la necesidad de innovación para perfeccionar nuestra democracia como la necesidad de hacerse cargo de los efectos de la historia si se desea conjugar mejor democracia e historia.

El tipo de cuestiones que deberíamos ser capaces de despejar es del siguiente tenor: ¿Cómo construir una relación político-militar cooperativa bajo liderazgo político?

¿Es suficiente un liderazgo civil concentrado en la supremacía otorgada por la ley al Jefe del Estado o es necesario, además, ejercer un liderazgo civil sustantivo en varias esferas de decisión relevantes para la defensa y las fuerzas armadas? Si así fuera, ¿cómo se preparan los civiles para ejercer ese liderazgo sustantivo? Y los instrumentos orgánicos del Estado –el Ministerio de Defensa sobre todo–, ¿son los adecuados para que ese liderazgo civil se ejerza?

Otra pregunta: ¿Es recomendable restaurar la facultad de intervenir en la carrera profesional de un oficial en todos y cada uno de los grados por los que pasa, desde alférez a general, o es preferible circunscribir esa facultad a los grados superiores de la carrera? Hay quienes argumentan que, de este modo, se resguarda la calidad profesional como criterio fundamental de promoción en grados subalternos.

Parte de la respuesta a estas interrogantes tiene que ver con la esencia del régimen democrático, parte también se vincula a la estructura institucional en que este régimen se plasme y parte, además, se responde a partir del hecho de que el liderazgo político en defensa –al igual que el liderazgo político en otros sectores– se realiza en el contexto de una política pública.

Una política sectorial que, sin perder el rasgo de ser una política pública de un Estado democrático, tiene particularidades. Debemos recordar que se trata de una política pública que requiere ser abordada en la arena política como cualquier otra, pero que también exige ser tratada como una política de Estado. Y no sólo por una cuestión de sensibilidad en su manejo, sino básicamente porque se trata de una política que se refiere a la defensa, es decir, a un bien público que no puede ser provisto por ningún otro ente que no sea un Estado y cuyo alcance se extiende a toda la población, sin diferenciaciones.

Cuando hablamos del liderazgo civil en la conducción de la defensa, nos referimos al proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. En este campo ha existido una debilidad histórica en nuestra región y por ello, nos parece un elemento de especial interés. Este liderazgo se manifiesta tanto en la definición de los objetivos generales como en la forma en que éstos pueden concretarse, logrando que las capacidades de las distintas instituciones contribuyan coordinadamente en su logro.

El liderazgo civil en la conducción de la defensa se basa en las normas legales que establecen la dependencia y subordinación del poder militar a la autoridad política, pero su ejercicio requiere mucho más que esta consagración formal. Es necesario que en el ejercicio del liderazgo se le dé contenido a las normas, y ello requiere no sólo el conocimiento respecto al sector sino que la capaci-

dad de conducir procesos y espacios de intercambio y de adecuada participación de los distintos actores, para lograr los objetivos definidos.

La conducción de la defensa se basa en valores y principios, así como en intereses y objetivos nacionales permanentes. Para ello es necesario planificar, definir metas y proporcionar una visión estratégica a largo plazo con ellos en mente. Esto nos da el marco que orienta nuestros actos.

La vocación por la paz es la inspiración de nuestra defensa y su principal objetivo. Con este propósito, trabajamos para lograr la disuasión de potenciales adversarios y a través de la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral.

Nuestro compromiso con la democracia, con la vigencia del derecho internacional como marco de las relaciones internacionales, con la paz y la búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias, con el respeto universal a los derechos humanos, nos impulsa a mantener estos principios como fundamento de nuestras acciones en el campo internacional y en el de la defensa, en particular.

Pese al tamaño relativamente pequeño de nuestra economía, nos hemos consolidado como un país abierto, que se esfuerza por ser eficiente y competitivo. Esta realidad económica nos recuerda constantemente nuestra relación con el entorno regional y mundial, así como la necesidad básica de estabilidad y paz para la existencia de un comercio internacional fluido, que requerimos para nuestro desarrollo así como el de otros pueblos.

La cooperación internacional frente a pueblos que sufren problemas graves, especialmente en situaciones de inestabilidad y conflicto, es una responsabilidad ética de cada Estado y pasa también a ser un tema de interés nacional. De esta forma, esta responsabilidad es, para Chile, concordante con sus valores y con sus intereses. Como un país pequeño en el mundo, debemos confiar y defender la institucionalidad y el derecho internacional como forma de resolver potenciales conflictos. Asimismo, en la medida de nuestras capacidades, podemos contribuir con nuestra experiencia y trabajo, tal como lo hemos hecho en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en momentos tan difíciles como la guerra en Iraq y, recientemente, ante los graves problemas que enfrenta Haití, involucrando directamente la participación de personal militar.

Chile tiene una larga tradición de participación en misiones internacionales que contribuyen a la paz. Hemos desarrollado una Política Nacional de Participación en Operaciones de Paz que da un marco para decidir soberanamente cuándo participar en una según su propio mérito, y considerando el interés nacional, los compromisos adquiridos con Naciones Unidas y nuestra preocupación por la paz mundial.

Todo lo anterior nos impone diversos desafíos, nos exige analizar y debatir inéditas modalidades para enfrentar amenazas nuevas y formas de conflicto que no son necesariamente la guerra tradicional.

Este contexto de cambios nos indica que la naturaleza de las misiones de las FF.AA. les demandará crecientemente realizar operaciones militares complejas que involucren el uso de recursos terrestres, marítimos y aéreos no sólo debidamente coordinados, sino altamente compatibles entre sí, lo que requiere de la conducción conjunta de las fuerzas.

El liderazgo político en la conducción de la defensa es básico para enfrentar los complejos desafíos descritos, defendiendo nuestros principios e intereses de la mejor forma posible y coordinando los esfuerzos necesarios. Una muestra de ello es el impulso a un proceso de modernización del sector, que incluye tanto al Ministerio mismo como a las Fuerzas Armadas, lo que involucra no sólo la renovación de los sistemas de armas que cumplen sus ciclos de vida, sino que además alcanza a sus doctrinas, sistemas de educación y modelos organizacionales.

Amigos y Amigas, cuestiones como las que planteaba al inicio de esta charla, sobre los desafíos que enfrentamos en el mundo público, deberían acompañar a quienes analizan aspectos concretos del quehacer público desde el mundo académico, para avanzar desde un ejercicio meramente descriptivo a un análisis crítico y propositivo.

En este sentido, espero haber contribuido a su reflexión futura, dejando inquietudes que enriquezcan el proceso educativo que inauguran hoy para este año académico, y así ustedes en el futuro puedan aportar sus capacidades a la construcción de un país más próspero, justo y solidario.

Muchas gracias.

Santiago, 05 de Mayo de 2004.