

## POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA. UNA CERCANÍA ESQUIVA<sup>∞</sup>

MIGUEL NAVARRO MEZA\*

### RESUMEN

*La política exterior y la política de defensa constituyen los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional. Esto requiere una vinculación y coordinación muy estrecha entre ambas. Al mismo tiempo, las dos políticas se nutren de elementos similares, como la historia, la geografía, los procesos políticos internos; además, ambas son –o deben ser– Políticas de Estado. Paralelamente, existen en la política exterior elementos de naturaleza estratégica como la compatibilización de los intereses diplomáticos y militares del Estado, el poder militar y la influencia política y el aporte de la diplomacia a la ejecución de las políticas de adquisiciones militares.*

*Todo esto hace suponer que la vinculación y coordinación entre ambas políticas resulta natural y sencilla; y sin embargo, en la práctica ello no es así; antes bien, por su misma naturaleza, las políticas exterior y de defensa son difíciles de coordinar y alinear adecuadamente; lo mismo es válido respecto de las agencias encargadas de definir las y aplicarlas, las secretarías o ministerios respectivos.*

*Existe dos niveles de coordinación entre ambas políticas: el nivel primario que requiere que se den ciertas premisas básicas y el nivel avanzado, que implica la definición de una gran estrategia nacional.*

*Este tema es aplicable, en la especie, a Chile, dado que tradicionalmente, sus políticas exterior y de defensa han seguido cursos separados y a veces conflictivos. Esta situación que era explicable y aun aceptable en el pasado, no lo es ya más y debe ser corregida en forma urgente.*

---

\* Abogado, Cientista Político MA, Mphil. Profesor de la Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile. Profesor de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Profesor del Programa de Magister en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar. Actualmente se desempeña como Director de la Cátedra de Estudios Internacionales, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. mnavarro@anepe.cl

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 261009  
Fecha de aceptación: 031109

**Palabras clave:** *Política exterior, política de defensa, diplomacia, intereses diplomáticos, intereses estratégicos, poder nacional.*

## ABSTRACT

### FOREIGN POLICY AND DEFENSE POLICY. AN UNFRIENDLY NEARNESS

*Foreign policy and defense policy are the main instruments any State has in hands in order to get a position in the international system. This requires by itself a close coordination and liaison between both of them. At the same time, both policies are fed by similar elements such as history, geography, the domestic political processes, and both should be treated and formulated as state policies. Parallel to defense policy, in foreign policy there are elements of strategic nature such as compatibility between military and diplomatic interests of the state, the military power and the political influence, as well as the contribution of the diplomacy to the execution of the military acquisition policies. All of this, should tell us that coordination and liaison between both policies is an easy and natural matter, but, on the contrary, the real situation is far from that. Moreover, because of their same nature, foreign and defense policies are difficult to coordinate and align adequately. The same is valid with respect to the agencies that have to define and apply those policies, the secretaries or ministries. There are two levels of coordination between both policies: the primary level that requires for certain basic assumptions and the advanced level, that implies the definition of the great national strategy.*

*This issue is applicable in its origin to Chile, since their defense and foreign policies traditionally had followed separate courses and even conflictive ones. This situation was rather acceptable and reasonable in the past, but is not longer more, and must be corrected urgently.*

**Key words:** *Foreign policy, defense policy, diplomacy, diplomatic interests, strategic interests, national power.*

## IDEAS PRELIMINARES

La política exterior y la política de defensa constituyen los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional. Ciertamente, para la mayoría de los países, la forma cotidiana de

relación se manifiesta en el ámbito de la política exterior y de la diplomacia, su instrumento tradicional de ejecución. La política de defensa, a su turno, apoya con mayor o menor inmediatez la actividad diplomática del Estado y le otorga solidez y sustancia. Esta visión, diríase convencional, está actualmente complementada por una aproximación más dinámica, en la cual la política de defensa tiene, en sí misma, un contenido de relaciones internacionales, constituyendo en muchos casos un componente de la política exterior. Esto representa un cambio y un desarrollo de especial significación y, naturalmente, incrementa la tradicional vinculación y complemento entre ambas políticas. Por otra parte, la política exterior y más específicamente la diplomacia, de modo tradicional han estado relacionadas con el control de armamentos, el desarme y la no proliferación, en términos de ser estos elementos constitutivos del concepto (Barton, 1998).

Pero hay más. La complejidad de las relaciones de seguridad contemporánea, caracterizada por una imbricación entre factores militares, de seguridad interna, de naturaleza política y aun elementos totalmente externos al concepto, como los temas medioambientales, tiende a borrar la diferencia entre ambas políticas, especialmente en su aplicación práctica. La amplia gama de situaciones que afectan al Estado y que tienen una solución militar total o parcial, hacen imprescindible asumirlas con una combinación armónica pero de contenido variable que le permita la utilización, ora paralela, ora alternada, de recursos políticos y militares según lo amerite cada caso específico.

De ello se sigue que la vinculación entre política exterior y política de defensa es cada vez más estrecha. Esta vinculación no solo se manifiesta en una similitud y armonía de objetivos, sino también en su naturaleza, orientación y densidad. Así por ejemplo, un país que defina y ejecute una política exterior de corte tradicional y definida en torno a la protección de su integridad territorial y de sus intereses internacionales, debe desarrollar, al mismo tiempo, una política de defensa que asuma los requerimientos estratégicos y militares que deriven de tal política y no una que, por ejemplo, propenda al desarme unilateral; ello sería desde luego, un contrasentido y una receta segura de mayor conflictividad internacional y generaría efectos negativos sobre la ejecución de ambas. Las políticas de defensa y exterior, deben ser armónicas y equivalentes en objetivos, contenidos y densidad conceptual.

Por otra parte, según es bien sabido, la política exterior y la política de defensa, en su definición, se nutren de elementos similares. La historia las afecta de modo muy parecido, la geografía suele imprimirles un sello especial; algo

similar ocurre con los procesos políticos domésticos, con la posición que cada país ocupa en el concierto internacional o con la forma como cada sociedad se percibe a sí misma y en su relación con el entorno. Todo esto sugeriría que la compatibilización entre ambas política es fácil y fluida; y sin embargo, ello no es así. Ni su definición armónica es sencilla ni menos su aplicación coordinada e interrelacionada resulta fácil. Este es uno de los tema complejos de la ejecución de la agenda pública y no existen fórmulas únicas para lograr tal armonización. Sin embargo, el hecho que ambas políticas se nutran de elementos comunes constituye un camino para compatibilizarlas y especialmente para facilitar su ejecución coordinada.

En este mismo sentido, sabido es que las políticas exterior y de defensa son complementarias mas no se compensan mutuamente; en consecuencia, más allá de cierto umbral, por lo demás bastante bajo, no es posible reemplazar una menor capacidad militar con una actividad diplomática más intensa, imaginativa o sagaz. Antes bien, la evidencia histórica comparada sugiere claramente que el incremento de las actividades diplomáticas o su mayor sofisticación, sagacidad o profundidad, normalmente requerirá mayor capacidad militar para lograr todo su efecto internacional esperado.

La vinculación entre ambas política, su definición coordinada y su ejecución mancomunada han sido ampliamente apreciadas en los sistemas comparados, especialmente en ámbito legislativo, donde su tratamiento y análisis conjunto a menudo resulta más fácil que en sede ejecutiva; de ahí que en varios parlamentos se haya suprimido la tradicional existencia de comisiones de relaciones exteriores y de defensa separadas, sustituyéndolas por una sola, que se aboca a las agendas legislativas de ambos temas de modo coordinado y unitario. Tal es el caso del Parlamento Europeo, del Congreso brasileño y de la Asamblea Nacional de Ecuador, entre varios otros ejemplos.

Todo esto tiene aplicación concreta y actual para Chile. No es un misterio que, tradicionalmente, la cooperación y complementación entre sus políticas exterior y de defensa ha sido esporádica y débil, afectando el posicionamiento internacional del país. Naturalmente, existen factores históricos, funcionales, geográficos y de cultura organizacional que explican tal situación, mas no la justifican. Si en el siglo XIX y hasta mediados del XX tal falta de cooperación pudo ser tolerable, a comienzos del siglo XXI y considerando la posición internacional de Chile, no resulta ya aceptable. Además, esta falencia puede comprometer la condición de seguridad de la república en el escenario regional y afectar su condición de potencia media emergente.

Por otra parte, en varias oportunidades durante el siglo XX, las autoridades políticas han sucumbido a la tentación de reducir el poder militar e intentar reemplazarlo con una diplomacia más activa y eficaz; y en todos los casos sus efectos han sido cuestionables, ya que contribuyeron a debilitar la posición internacional del país y, en definitiva, limitaron las opciones diplomáticas de Santiago en temas cruciales de seguridad nacional y regional.

Pero sin duda, el asunto tiene un interés más inmediato y actual para Chile; es un hecho innegable que merced de los programas de modernización de las Fuerzas Armadas, por la existencia del Sistema de la Ley de Cobre, por el alto precio de ese metal en el mercado internacional en años recientes y por el apoyo de las autoridades políticas, por lo demás reconocido por el estamento castrense,<sup>1</sup> Chile tiene las mejores fuerzas militares de su historia y está en una condición de superioridad frente a sus vecinos incluyendo aquel que constituye hoy su principal referente de seguridad. Esto también es entendido así por el estamento castrense.<sup>2</sup> Menos entendido por la autoridad política es que esta situación trae aparejada una responsabilidad para el país en la medida que es una verdad axiomática en las relaciones internacionales que, en cualquier sistema o subsistema de seguridad, el país más fuerte es el que administra la paz; esto es tanto más perceptible en aquellos sistemas que albergan intereses nacionales contrapuestos, como es el caso específico del Sistema del Cono Sur de América y se manifiesta en el empleo integrado de los recursos políticos, diplomáticos y militares del país que asume tal responsabilidad. En consecuencia, se hace para Santiago más necesario y aún apremiante, el establecimiento de una vinculación más efectiva y funcional entre defensa y relaciones exteriores.

Esto sugiere el objeto del presente estudio. Se trata de analizar desde una óptica teórica la vinculación entre ambas políticas y luego, a partir de la experiencia concreta de Chile, ponderar los factores y dificultades implícitas en la ejecución mancomunada de las políticas exterior y de defensa, con miras a una mejor integración entre ambas, en áreas de un posicionamiento internacional de la república más armónico con sus desafíos diplomáticos y estratégico en sede de seguridad internacional.

---

1 Que esto es así queda demostrado, por ejemplo, en los discursos del Comandante en Jefe de la Armada con motivo de la Revista Naval que tuvo lugar en Valparaíso el 27 de enero de 2006 y del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, el día 30 del mismo mes y año en la ceremonia de recepción oficial del primer F-16 Block 50/52 en instalaciones del Grupo de Aviación N° 10 en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

2 Ver por ej., conversación del Comandante en Jefe del Ejército, General Óscar Izurieta con José Rodríguez Elizondo durante la preparación de su libro (Rodríguez, 2008).

## I PARTE

### POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA: SU VINCULACIÓN TEÓRICA

#### A. UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde la antigüedad ha existido una vinculación directa y funcional entre la actividad internacional del Estado y el empleo de sus recursos militares. Desde luego, la diplomacia y el empleo de la fuerza han constituido los elementos tradicionales utilizados por los actores políticos y desde 1648, por el Estado moderno, para posicionarse en el sistema internacional. Con el devenir de la historia, los métodos de vinculación entre la actividad diplomática y el uso de la fuerza han evolucionado, mas su vinculación básica se mantiene inalterada; antes bien, con la mayor complejidad del sistema internacional contemporáneo, el valor de tal vinculación se ha incrementando exponencialmente. Cabe consignar, además, que las limitaciones en el empleo de la fuerza en las disputas entre Estados, derivadas del advenimiento y desarrollo del derecho internacional, tampoco han afectado el valor intrínseco de la vinculación entre capacidad militar y diplomacia aunque, naturalmente, la han acotado significativamente.

A mayor abundamiento ya desde los tiempos bíblicos se ha entendido, en ocasiones de modo meramente intuitivo, que la sola coordinación entre la diplomacia y la acción militar del Estado no siempre es suficiente para asegurar la plena consecución de sus objetivos internacionales y que lo se requiere en realidad es un planteamiento único, integral, coherente que vincule sus objetivos políticos y militares con los de naturaleza económica y financiera, social, cultural y valórico. Este es el origen del concepto de “gran estrategia” como instrumento de posicionamiento del Estado en el sistema internacional.

La diplomacia y la fuerza son instrumentos tradicionales de cambio en el sistema internacional, que es un sistema social como cualquier otro y, en cuanto tal, define su estructura en términos de los intereses de sus miembros, especialmente de los más influyentes. En la medida que dichos intereses mutan, evolucionan también el sistema y la posición de los Estados en él. Dentro de esta dinámica, desde los albores de la civilización, el sistema internacional se ha agitado permanentemente en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido que no ha existido ni existe una autoridad central, reconocida universalmente, con potestad de resolver las disputas entre sus integrantes y con poder de *imperium*, es decir, de la capacidad de hacer cumplir autónomamente lo resuelto.

En este escenario, los principales instrumentos de cambio en el sistema han estado tradicionalmente asociados a la diplomacia y la fuerza como mecanismos alternativos pero siempre complementarios. Esta dualidad ya fue advertida por *Sun Tzu* quien preconizó la conveniencia de lograr los objetivos políticos de un estado sin recurrir a la guerra, utilizando la violencia solo como último recurso *“Aquellos hábiles en el arte de la guerra derrotan al ejército enemigo sin dar batalla. Capturan sus ciudades sin atacarlas y destruyen su país sin emprender operaciones militares prolongadas”* (Sun Tzu, 1971). Posteriormente, Clausewitz advirtió la existencia de métodos alternativos, es decir diplomáticos, para el logro de los objetivos estratégicos de un país; sin embargo y a pesar que sistematizó antes que nadie en occidente la dualidad político-militar del conflicto, Clausewitz no dio especial importancia a la actividad diplomática como medios de consecución de los intereses políticos y estratégicos del Estado, priorizando en cambio, el uso de la fuerza: *“Naturalmente, aquellos de corazón afable piensan que existen formas de derrotar o subyugar un adversario sin derramamiento de sangre e imaginan que este es el verdadero objetivo del arte de la guerra. Aunque parezca caballeresco, esta es una falacia que debe ser denunciada...”* (Clausewitz, 1998). Este aparente desinterés de Clausewitz por los métodos alternativos al uso de la fuerza, ha sido explicado fundamentalmente en términos de haber desarrollado su obra en la época de la gestación y consolidación del concepto de Guerra Total, como opuesto a las guerras dinásticas que caracterizaron la primera mitad del siglo XVIII. Además, Clausewitz careció de una influencia filosófica contraria a la violencia, la que sí tuvo *Sun Tzu* por su adhesión a los principios de Confucio. En ese sentido, la obra de Clausewitz fue influida por la lógica militar y la cultura de su tiempo; sin embargo, ello no implica que no haya advertida la existencia de tales métodos ni, naturalmente, la permanente dualidad político-militar implícita en la idea misma del conflicto (Handel, 1996).

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX, la dualidad permanente de diplomacia-uso de la fuerza se hizo aún más perceptible. Desde luego, el sistema de equilibrio de poder en Europa, establecido deliberadamente por el Congreso de Viena en 1815, fortaleció esta visión; la relativa paridad de las capacidades militares de las potencias europeas limitó las posibilidades de uso de la fuerza entre ellas salvo en condiciones militares muy excepcionales, como las que acaecieron inmediatamente antes de la guerra entre Prusia y el Imperio Austro-Húngaro en 1866 o previo a la Guerra Franco-Prusiana de 1870. Por otra parte, durante la guerra civil norteamericana, Washington desarrolló una intensa actividad diplomática para impedir que Francia e Inglaterra reconocieran a los estados confederados de América, los estados secesionistas y, luego de finalizado el conflicto, para apurar el fin de la aventura francesa en México; en ambos ca-

sos, pero especialmente en sus tratativas con Napoleón III a propósito del Imperio mexicano, Estados Unidos amenazó con el uso de la fuerza en apoyo directo a sus iniciativas diplomáticas. Lo hizo de manera velada respecto de Inglaterra y Francia durante la guerra civil y de modo explícito hacia París luego de finalizada esta, pero en ambas instancias la dualidad diplomático-militar fue manifiesta.

Naturalmente, en la primera mitad del siglo XX la sinergia de poder y el uso mancomunado de los medios y ritualidades diplomáticas y de las capacidades militares se manifestaron directamente. La naturaleza multipolar del sistema internacional, centrado en la existencia y el reconocimiento expreso de un conjunto de grandes potencias y del desarrollo recíproco de políticas de poder entre ellas, facilitó esta situación. Los dos conflictos mundiales estuvieron precedidos de crisis diplomáticas mayores en las que las potencias involucradas utilizaron la totalidad de sus recursos políticos para incrementar o mantener su posición en el sistema y, al mismo tiempo, para tratar de evitar o al menos postergar el estallido de las hostilidades; en esta perspectiva, existió un hilo conductor directo entre las conferencias de Tánger en 1911, que permitió al Imperio alemán airear sus reclamos coloniales, y la de Munich en 1938, que favoreció las ambiciones revisionistas de la Alemania nazi y la Italia fascista, pero que al mismo tiempo permitió a Gran Bretaña y Francia acelerar sus programas de rearme y prepararse para la inevitable confrontación contra las potencias totalitarias. Lo mismo fue válido en las relaciones entre Estados Unidos y el Japón; toda la compleja negociación entre Tokio y Washington de fines de los 30 y comienzos de los 40 se desarrolló en el campo diplomático, más tal diplomacia estaba estrechamente vinculada al fortalecimiento de sus capacidades militares.

Todo esto se potenció grandemente durante la Guerra Fría. El especial carácter de la confrontación Este-Oeste, fundamentalmente manifestado en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hizo de la diplomacia el principal instrumento de vinculación bilateral, aunque permanentemente apoyado de modo directo por las capacidades militares de ambos. Las varias crisis de la Guerra Fría – Hungría y Suez en 1956, el Líbano en 1958, la Crisis de los Cohetes de Cuba en 1962, la Guerra de los Seis Días en 1967, el Conflicto del Yom Kipur en 1973 y varias otras – se resolvieron siempre en la mesa de negociaciones pero nunca estuvieron lejos del campo de batalla.

El proceso ha continuado en la Posguerra Fría. La naturaleza eminentemente compleja de las relaciones de poder desde 1990 ha favorecido más que nunca la imbricación y el uso, ora alternativo, ora conjunto, de los recursos y medios de la diplomacia y de las capacidades militares. Esto se manifiesta, por ejemplo, en



todo el tema de las operaciones de paz, que siendo en muchas ocasiones iniciativas eminentemente diplomáticas implementadas por la ONU o los organismos regionales, descansan siempre en su componente militar. Este fenómeno es por cierto muy evidente en el caso de las Operaciones del Capítulo VI, mas es igualmente perceptible en aquellas efectuadas bajo la égida jurídica del Capítulo VII de la Carta. Por este camino, este proceso ha tenido efectos además, en la forma de conducir la función de defensa, en cuanto ya no es posible hacer una división tajante entre el campo diplomático y el campo de la defensa. El conductor político de la defensa ha de resolver hoy sobre temas eminentemente de política exterior e implementar acciones específicas también en este campo. De igual modo, el responsable de la política exterior debe participar activamente en cuestiones propias del campo de la defensa, actuando de consuno con el conductor político de esta.

Este proceso dual diplomático-militar se ha potenciado además, por el advenimiento de los Conflictos de Cuarta Generación. Este tipo de confrontaciones, como nunca antes, ha borrado la diferencia entre paz y guerra y entre combatientes y civiles; reconoce como campo de batalla a la sociedad en su conjunto y pretende destruir todo su tejido, incluyendo sus instituciones políticas, sus bases culturales y por cierto, su infraestructura física (Lind, Schmitt, Sutton y Wilson, 1989). Por su misma naturaleza, el componente militar es solo uno entre varios en este tipo de guerras y no siempre el más importante; el uso de la fuerza es parte de una iniciativa político-militar-diplomática de intensidad variable y donde también cambia la preeminencia de cada componente. Esto naturalmente apunta a una imbricación intensa entre defensa y política exterior, que pasan a ser un todo. El fenómeno es global y tiene manifestaciones crecientes también en el hemisferio occidental.

## **B. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA, LA ESENCIA DE SU VINCULACIÓN**

Si se entiende que la política de defensa es, en lo sustancial, la política pública que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del Estado en el sistema internacional (Navarro, 2007) entonces resulta forzoso concluir que tal política representa la implementación, en el campo de la seguridad, de los objetivos externos generales y específicos, que el poder político define a través de la política exterior. Esta definición se realiza tomando como base dos elementos de referencia fundamentales: una interpretación de consenso acerca de los objetivos nacionales y un diagnóstico, igualmente compartido, de las relaciones exteriores del país. A su vez, el entorno político-estratégico en el cual se desenvuelve la acción internacional del Estado debe ser evaluado de consuno por las agencias ejecutivas encargadas de las

relaciones internacionales y de la defensa, es decir, los ministerios o secretarías correspondientes.

En consecuencia, la definición de la política exterior de un país es el antecedente indispensable que permite determinar sus objetivos políticos y estratégicos, los objetivos estratégicos propiamente tales y los elementos militares implícitos en la consecución de tales objetivos, cuya materialización es responsabilidad de la política de defensa. Cabe consignar, además, que este mismo proceso debe realizarse para determinar las necesidades de gasto e inversión en defensa de un país, antes de que se determinen los métodos de asignación y distribución de los recursos financieros correspondientes. Este es el ejercicio que no se hizo en Chile ni en 1942, antes de la promulgación de la Ley N° 7.144, antecesora directa del actual Sistema de la Ley del Cobre, ni en 1958 durante el debate de la Ley N° 13.196, la Ley del Cobre propiamente tal, y que necesariamente debería realizarse antes de cualquier discusión de modernización o reemplazo del actual sistema.

Existe entonces una vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional, las metas que desea lograr en la comunidad de naciones, sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos. Todos estos factores están íntima e indisolublemente ligados. *Esta es la esencia misma de la vinculación entre ambas políticas.* Los diversos procesos decisionales propios de estas instancias corresponden a agencias gubernamentales específicas y se desarrollan en el seno de las políticas exterior y de defensa del país. Por esta misma razón, tanto la política exterior cuanto la política de defensa son normalmente calificadas como “altas políticas” en el sentido que constituyen ámbitos de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia, cuyas decisiones implican elementos técnicos especializados, solo disponibles en el Ejecutivo y no susceptibles de decisión corporativa. En estos casos, los procesos decisionales están radicados en departamentos técnicos de gobierno, con alguna responsabilidad del Congreso o Parlamento y poca o ninguna injerencia de la opinión pública. El proceso de imbricación entre la política exterior y la de defensa es, o debe ser, un continuo y sus resultados constituyen la forma como el Estado se presenta e interactúa en el sistema internacional.

Una cuestión fundamental en esta instancia es la necesidad de que la política exterior tenga objetivos claros y de largo plazo, respecto de los cuales exista efectivo consenso en la sociedad. La política exterior requiere de planificación de mediano y largo plazo, en términos de anticiparse a los escenarios internacionales previsibles. Esta necesidad es reconocida en las cancillerías del

mundo, la mayoría de las cuales tienen organismos permanentes de estudios y planificación.<sup>3</sup> Tal prevención es, además, indispensable para una adecuada coordinación con la política de defensa; esta última, aun más que la política exterior, necesita de perspectiva y planificación en cuanto su implementación y ejecución requieren de más tiempo. Esto es especialmente perceptible en el caso de la adquisición de sistemas de armas, procesos cuya planificación y materialización usualmente toman varios años.

## II PARTE

### LA VINCULACIÓN ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA

#### POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA: ORIGEN COMÚN, CARACTERÍSTICAS SIMILARES

La política exterior y la política de defensa comparten un origen común y tienen características similares, lo que las singulariza entre las demás políticas públicas; mientras que entre la política de salud y la de vivienda posiblemente no haya más vinculación que aquella que deriva de ser parte de un mismo proyecto de gobierno, las de defensa y de relaciones exteriores no solo deben asumir los postulados de cada proyecto de gobierno, sino que deben considerar y ponderar una compleja carga de factores históricos, geográficos y de política internacional que les dan una dimensión y proyección completamente distintas.<sup>4</sup>

Al menos en teoría, el origen común de ambas políticas y sus características similares facilitan grandemente la incorporación de contenidos, orientaciones y visiones similares.

#### A. FUNDAMENTOS SIMILARES, PROCESOS DECISIONALES COMUNES

Tanto la política exterior como la defensa aluden a la forma cómo el Estado se posiciona en el sistema internacional; la primera en sus aproximaciones políticas y diplomáticas y la segunda en la perspectiva de su seguridad, asociada al uso de la fuerza. En consecuencia, ambas son equivalentes en cuanto se complementan

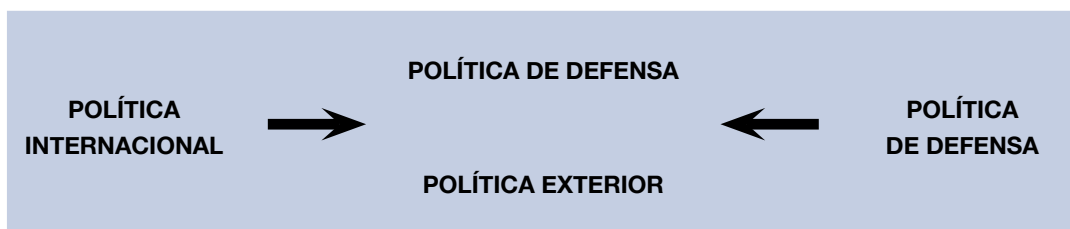
---

3 Cabe hacer notar que al contrario de lo que ocurre con los ministerios o secretarías de defensa, los ministerios o secretarías de asuntos exteriores tienen estructuras muy similares en todo el mundo.

4 Esta aseveración recoge la diferencia entre la labor de gobierno y la administración que es propia de los sistemas políticos modernos y que es recogida en los ordenamientos constitucionales. En caso de la Constitución de 1980 de Chile, tal diferencia está recogida por ejemplo en el artículo 24 –que define la figura del Presidente de la República– radicando en dicha autoridad “el gobierno y la administración del Estado”.

e integran mutuamente pero no se compensan una a la otra. Esta es una cuestión especialmente relevante en la medida que permite desvirtuar, desde ya, la falacia de suponer que una puede reemplazar a la otra, especialmente la diplomacia a la defensa: más allá de un cierto límite no es posible compensar una capacidad militar más débil con una diplomacia más efectiva, proactiva y eficiente. La diplomacia requiere el soporte y el concurso de la defensa, aunque la inmediatez de tal apoyo varíe de un caso a otro.

Pero la vinculación entre ambas es más sutil y compleja; desde luego, las dos se definen en el punto medio entre la política internacional y la política doméstica de modo que ambas están influenciadas, ya en sus orígenes, por los mismos fenómenos políticos. En tercer lugar, su proceso de gestación es igualmente similar: la responsabilidad inicial de preparar y proponer ambas políticas recae en el Ejecutivo y su socialización y legitimación puede realizarse a través del Congreso o Parlamento o directamente ante la opinión pública; tal ritualidad dependerá de la estructura política doméstica del país y de sus relaciones internas de poder.



En otro orden de ideas, tanto la política exterior como la de defensa están sometidas a los mismos factores condicionantes lo que, en la perspectiva clásica, se pueden clasificar entre aquellos de orden externos y los de naturaleza doméstica. Esta clasificación es, por cierto, algo artificial y limitante y además, la línea divisoria entre una y otra clasificación es tenue y sutil: en el caso de la política de defensa, por ejemplo, el nivel de gasto militar es normalmente tenido como un factor doméstico; sin embargo, dicho nivel representa lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección lo que, a su turno, está determinado por la percepción que esta tiene acerca de los riesgos y las oportunidades generados por su entorno internacional, un factor externo. Gansler alude a este punto (Gansler, 1991). Lo mismo ocurre en la política exterior: el modelo de desarrollo que adopte un país es, por su misma naturaleza, un tema de política doméstica; sin embargo, en el escenario de la globalización, tal decisión está a la vez influida por, e incide en, la posición internacional del país, un factor esencialmente externo.

A mayor abundamiento, no todos los factores que inciden en la formulación de ambas políticas son clasificables con estos criterios: los valores imperantes en una sociedad tienen especial relevancia en la gestación de sus perspectivas y actitudes políticas y diplomáticas y de seguridad pero aunque son considerados factores internos, su impacto y extensión exceden con mucho lo meramente doméstico. Lo mismo es válido respecto de los postulados filosóficos o políticos del grupo que detenta el poder y que inciden de modo decisivo en la formulación de la política exterior y en la de defensa; estos constituyen, evidentemente, un factor interno pero al mismo tiempo, dichos planteamientos están normalmente asociados a grandes corrientes de pensamiento político de vigencia transnacional, lo que proyecta todo el asunto al ámbito externo.

Con todo, la clasificación entre factores domésticos y aquellos de naturaleza internacional retiene un alto valor conceptual. Este es, por cierto, concordante con el hecho que ambas políticas están efectivamente influenciadas por el entorno político interno y externo del Estado. Por otra parte, esta clasificación es altamente funcional a los dos tipos de decisiones inherentes a la política exterior y a la política de defensa, las que Huntington ha separado en “*decisiones estratégicas*” que son aquellas que “*se generan en las categorías de la política internacional*” y las “*decisiones estructurales*” que son las “*que se toman en el ámbito de la política doméstica*” (Huntington, 1961).

En esta óptica, en cuanto ambas políticas inciden directamente en el posicionamiento internacional del Estado, se sustentan en “*decisiones estratégicas*” respecto a sus contenidos y orientaciones y, a su turno, requieren de “*decisiones estructurales*” para su implementación, las que se manifiestan en la política interna.

## **Factores externos comunes a la Política Exterior y a la Política de Defensa**

### **1) Elementos dinámicos**

#### *Las realidades de la política internacional*

El elemento externo primario y más significativo en el posicionamiento de un Estado lo constituye su ubicación en el sistema internacional. En palabras de Sabrosky “*nada define mejor los parámetros dentro de los cuales una nación puede (o debe) actuar que su poder relativo y su status en el Orden Internacional*” (Sabrosky, 1982). Este principio es aplicable a todas las naciones e incide por igual en la formulación de su política exterior y de su política de defensa.

En términos generales, la ubicación de un país en el sistema internacional determina su conducta, sus intereses y sus objetivos en relación con los demás Estados. Esto se aplica a todos los ámbitos de las relaciones exteriores, incluyendo las de seguridad. En consecuencia, la definición de las políticas correspondientes ha de considerar primariamente este factor, de modo de ajustar el comportamiento y los objetivos del Estado a su realidad externa e identificar los mejores medios para lograr sus objetivos, dentro de las limitaciones que su situación particular le impone.

Siempre ha existido una relación lineal entre el poder de un país y su capacidad militar; la fuerza ha sido tradicionalmente el instrumento de cambio más recurrente en las relaciones internacionales. Esta premisa sigue siendo válida hoy día. Sin embargo, el advenimiento del derecho internacional, la irrupción de la opinión pública mundial como factor de autolimitación en el uso de la fuerza y el reparto más equitativo del poder internacional, han limitado considerablemente la posibilidad de empleo de los recursos militares. En este escenario, la capacidad de persuasión, de convencimiento y de negociación han adquirido para muchos países una importancia fundamental; este es el concepto de *soft power* que descansa más en factores subjetivos del poder, como el prestigio del país, la calidad de su diplomacia activa o la influencia cultural que en su capacidad militar directa. En razón de ello, este *soft power* requiere el apoyo inmanente de la fuerza para su adecuado funcionamiento; esto es particularmente perceptible en el escenario internacional complejo de la actualidad, lo que refuerza la necesidad de una acción mancomunada de los elementos políticos, diplomáticos y militares, aunque la forma y la inminencia de la manifestación de cada uno varía considerablemente de un escenario internacional a otro.

### *La movilidad internacional de los Estados*

El sistema internacional es un sistema social como cualquier otro y en tal condición tiende a reflejar los intereses de sus integrantes mayores (Harsanyi, 1969). De ello se deduce que este sistema es esencialmente dinámico y está sometido a un constante proceso de redistribución del poder, de modo de responder a los cambios de intereses y capacidades de sus integrantes.

Aunque no es fácil determinar exactamente el poder de un Estado en un momento determinado, es un hecho que a lo largo del tiempo, algunos de sus factores de poder cambian y con ello evoluciona también la posición

de ese país en la comunidad de naciones, en cualquier sentido. Austria es quizás uno de los ejemplos más claros de tal evolución: reconocido en el Congreso de Viena, en 1815, como una de las potencias mundiales, el Imperio Austro-Húngaro fue derrotado en 1918 y Austria, su componente principal, pasó a ser un país pequeño, poco poblado y carente de fuerza militar, un actor relativamente irrelevante en el concierto internacional. En sentido inverso, entre la segunda mitad del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, el sistema internacional aceptó formalmente tres nuevas grandes potencias: Italia en 1860, a Estados Unidos, al término de la Guerra Civil, y al Japón en 1895, luego de vencer a China y pasar a ser la potencia dominante en Asia. Cabe consignar que la movilidad de los Estados en el sistema internacional no es patrimonio de las grandes potencias; antes bien, la segunda mitad del siglo XX ha experimentado un gran proceso de movilidad internacional, derivado tanto del surgimiento de nuevos estados como de la adopción de nuevos patrones de desarrollo para los ya existentes, lo que ha incrementado su estatus internacional. Lo mismo es válido en sentido inverso, en la medida que en los dos últimos decenios se ha evidenciado al fenómeno del *estado fallido* que es aquel en el cual el gobierno central cesa en su capacidad de ejercer plena soberanía sobre la totalidad o parte de su territorio, siendo reemplazado por formas anómalas de poder. Este fenómeno admite gradaciones, pero en todos los casos, compromete negativamente la posición internacional de los países afectados.

La evolución de la posición de un país en el sistema internacional tiene un efecto directo en su política exterior y en su política de defensa. Desde luego, ambas, individualmente o de consuno, son, en sí mismas, instrumentos de tal cambio, aunque la injerencia específica de cada una dependerá del factor de poder que haya provocado la evolución del país, cualquiera sea el sentido de marcha de esta. El mismo caso del Imperio Austro-Húngaro ofrece un ejemplo en este sentido: la crisis de julio-agosto de 1914 evidenció a un tiempo las falencias de la diplomacia de Viena y las de su política militar, arrastrando al país a un conflicto para el que objetivamente no tenía ni los recursos políticos ni las capacidades bélicas. En sentido inverso, se tiene el caso de Prusia y luego del Imperio alemán en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, en cuanto su proceso de ascenso en la política continental europea fue consecuencia de una combinación armónica de recursos políticos y diplomáticos, aplicados ora con sagacidad, ora con imprudencia, y del desarrollo de su fuerza militar. Incluso Chile ofrece un ejemplo en tal sentido: el incremento de su posición regional experimentada en el decenio de 1870, especialmente durante la administración del Presidente Errázuriz

Zañartu, fue en buena medida la consecuencia de una mayor capacidad de gestión diplomática, resultado directo de la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871,<sup>5</sup> y de los programas de rearme militar y naval desarrollados durante la misma administración Errázuriz, que dieron a Chile una clara condición de suficiencia estratégica en la región.<sup>6</sup>

Por otra parte, la evolución de la posición internacional de un Estado inevitablemente condicionará sus políticas exterior y de defensa. Aquí no se trata de que estas sean instrumento de tal cambio sino que, por el contrario, sean tributarias de dicho proceso. Luego del término de la Guerra Civil, Estados Unidos comenzó a ser considerado una potencia mundial. Tal reconocimiento no fue consecuencia directa y deliberada de una mayor o mejor diplomacia o de un incremento de su capacidad militar, sino de su consolidación definitiva como nación, tanto en el ámbito geográfico –evidenciada en su afianzamiento en la costa oeste– cuanto en su contenido institucional, manifestado en el fin definitivo del cuestionamiento a la solidez de la Unión. En tal predicado, Washington debió asumir su nueva condición en los campos político-diplomático y militar, aprendiendo a combinar adecuadamente tales recursos; aunque tal proceso no estuvo exento de altibajos, especialmente en el plano militar, fue sin embargo, constante, progresivo y concordante con su afianzamiento como potencia mundial.

Resulta fácil advertir que normalmente los efectos de la movilidad internacional de los Estados en sus políticas exterior y de defensa se manifiestan en ambos planos: las dos políticas son instrumentos activos de la evolución del país y también son actores tributarios de este, en una suerte de círculo virtuoso –o vicioso, si la evolución es negativa. El caso de Estados Unidos nuevamente ofrece un ejemplo en este sentido en cuanto, si bien es

---

5 Hasta ese año, las relaciones exteriores eran responsabilidad de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio del Interior.

6 Esto fue muy claro en el ámbito naval, mas también se advirtió en campo militar. La construcción de los blindados “Cochrane” y “Blanco Encalada” y la cañonera “Magallanes” todos del programa de 1872 dieron a la Armada una clara superioridad tecnológica y numérica respecto del Perú, entonces el principal adversario militar de Chile, lo que quedó claramente de manifiesto en la campaña marítima en la Guerra del Pacífico; esto es reconocido en las publicaciones especializadas internacionales (Gibbons, 1983). Respecto del Ejército, cabe señalar la formación de una comisión presidida por el coronel Emilio Sotomayor en 1872 que visitó diversos países europeos revisando equipo militar de última generación y discutiendo los avances doctrinales y su posible aplicación en Chile. Como consecuencia de sus recomendaciones, se adquirieron entre 1873 y 1874, cañones Krupp de campaña, más munición y atalajes, ametralladores “Gatling”, rifles “Comblain” y carabinas de repetición Winchester. Cabe consignar a modo de comparación que el Ejército de Estados Unidos continuó utilizando como arma reglamentaria estándar de caballería la carabina de un solo tiro “Remington” cal. 44 hasta bien entrado el decenio siguiente.



cierto que su ascenso a la condición de gran potencia no fue consecuencia deliberada de una mayor y mejor diplomacia y capacidad militar, el mismo proceso de adaptación de estas políticas al nuevo estatus de Washington constituyó, progresivamente, un estímulo a tal evolución; esto fue muy perceptible, por ejemplo, en la formación del imperio colonial norteamericano en el Pacífico y en el Caribe. Así, en síntesis, sea cual fuere la dinámica del cambio de un Estado en el sistema internacional, sus políticas exterior y de defensa se verán involucradas, lo que refuerza la indispensable vinculación entre ellas.

## 2) Elementos permanentes

### *La historia*

La historia es un condicionante indispensable e inevitable en la configuración de las relaciones internacionales y de seguridad de un Estado; este es un principio inmutable, en la medida que la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. En consecuencia, las experiencias pasadas de una nación informan, acotan y condicionan sus políticas exterior y de defensa. Las relaciones diplomáticas y de seguridad entre Grecia y Turquía, por ejemplo, han estado siempre afectadas y sustentadas por la extensa tradición bélica entre ambos, desde la Guerra de Independencia de Grecia a comienzos del siglo XIX, pasando por la Guerra Greco-Turca de 1920-21 hasta la Crisis de Chipre en 1974; en consecuencia, este factor condiciona aún hoy su vinculación mutua, pese a la membresía de ambos en la OTAN; pero el caso turco ofrece otra manifestación del efecto de la historia en sus vinculaciones externas: la rivalidad y tensión permanente entre Rusia y Turquía ha jugado un papel fundamental en muchas de las actitudes internacionales de Estambul y luego de Ankara, reflejadas tanto en su política exterior cuanto en sus dimensiones militares; así, más que nada fue el factor ruso lo que movió a Turquía al bando alemán en la Gran Guerra, influyó directamente en su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial y luego facilitó su ingreso en la OTAN (Vali, 1971).

La historia también incide, a menudo de modo decisivo, en la configuración de los escenarios internacionales futuros de un Estado. En tal sentido, estimula la adopción de las decisiones políticas apropiadas para asumirlos; esto explica, por ejemplo, la denominada “relación especial” entre Washington y Londres cuya solidez y consistencia está por encima de la mayor o menor afinidad de sus gobiernos de turno: las decisiones de sus

respectivas políticas exterior y de defensa asumen permanentemente la vinculación histórica entre ambos países, con lo que a su vez, contribuyen a afianzarla, en una suerte de proceso mutuamente potenciado. En esta perspectiva, los efectos de la historia pueden proyectar también las vinculaciones internacionales más allá de una contingencia determinada; el mismo caso de Estados Unidos y Gran Bretaña ilustra este punto en la medida que la Crisis de Suez de 1956, aunque tensó gravemente las relaciones entre Washington y Londres, no les provocó un daño prolongado ni menos irreparable.

También incide la historia en decisiones puntuales o incluso muy de detalle de las políticas exterior y de defensa de un país. La violación de la neutralidad belga por Alemania en agosto de 1914 fue posiblemente el hecho que más pesó en la decisión británica de declararle la guerra, en cuanto la invasión germana afectó un principio básico del pensamiento estratégico inglés sustentado en una experiencia histórica extrema: el que una potencia hostil domine Flandes constituye una amenaza inaceptable para la seguridad del reino, experiencia y conclusión derivada del episodio de la Armada Invencible y repetida después, especialmente durante las Guerras Napoleónicas.<sup>7</sup> Lo mismo es válido en la política de defensa: la composición de la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón, en sus etapas formativas, caracterizada por un gran énfasis en las capacidades antisubmarinas, es una prueba del efecto de la experiencia histórica en decisiones específicas de tal política.<sup>8</sup>

Sin embargo, la interpretación de la historia y de sus efectos en las políticas de defensa y de relaciones exteriores requiere sutileza y sentido de perspectiva. Aunque la historia enseña y orienta no debe ser vista como fuente

---

7 Según es bien sabido, en 1588, el plan español consistía en navegar el Canal de la Mancha, fondear en la costa de Flandes, embarcar allí un cuerpo de ejército y desembarcarlo en la costa sur de Inglaterra; marcharía luego a Londres, derrotando cualquiera oposición británica, destronaría a Isabel I y restauraría el catolicismo en la Isla, su cometido último y más relevante. Por supuesto, todo falló al ser derrotada la Armada Invencible en el Canal y no poder embarcar al Ejército de Flandes, pero el efecto de esta experiencia en el pensamiento estratégico y político inglés fue decisivo y perduró en el tiempo. No fue coincidencia que la batalla decisiva contra Napoleón se combatiese allí ni que Inglaterra emplease todo su peso político en asegurar la independencia y neutralidad de Bélgica en el S. XIX.

8 Desde su fundación y hasta tiempos comparativamente muy recientes, la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón fue una fuerza desbalanceada, con una muy fuerte preeminencia de sus componentes antisubmarinos, en desmedro de sus capacidades antiaéreas y de lucha de superficie. Esta composición fue la resultante directa de la experiencia histórica del país en la Segunda Guerra Mundial, cuando los submarinos estadounidenses infligieron pérdidas catastróficas a sus fuerzas navales y a su marina mercante: la Armada Imperial perdió por tal causa 241 buques de guerra, desde portaviones y acorazados hasta patrulleros y la flota mercante, 1.178 naves de más de 500 toneladas de registro bruto, con un total de 5.053.491 toneladas.

de determinismos absolutos; tampoco puede ser ignorada y sus enseñanzas descartadas, bajo pretexto de tratarse de situaciones ya superadas. Una interpretación demasiado lineal o restrictiva de sus enseñanzas puede comprometer el posicionamiento internacional de un país o su seguridad externa. Esto es, por ejemplo, aplicable en la especie a las relaciones de seguridad entre Chile y Argentina, en cuanto la evidencia histórica enseña de modo incuestionable, que estas relaciones han sido cíclicas y han oscilado entre períodos de gran amistad y cercanía y situaciones de extrema tensión y alta probabilidad de conflicto armado. Esta evidencia no ha impedido ni debe entorpecer el desarrollo actual de las mismas, de gran cercanía y amistad, pero debe ser considerada al momento de ponderar los parámetros básicos en que se sustenta la relación de seguridad con Buenos Aires.

En síntesis, la historia es un condicionante imprescindible, inevitable y de la mayor importancia en la definición e implementación de las políticas exterior y de defensa de cualquier país. Ignorarla producirá graves daños en tales políticas y, por su intermedio, debilitará el posicionamiento internacional del Estado en cuestión. Sin embargo, los efectos de la historia en la definición de ambas políticas deben ser ponderados con sentido de perspectiva, flexibilidad y sutileza de modo de evitar la generación de determinismos paralizantes.

### *La geografía*

La geografía es el otro gran factor de naturaleza permanente que incide por igual en la definición de la política exterior y de la política de defensa del Estado. Tal como ocurre con la historia, la geografía influye en varias formas. Por una parte, afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en una región determinada; en segundo término, impone ciertas condicionantes al actuar internacional de los países que no pueden ser soslayadas por los conductores políticos. Además, en la definición de ambas políticas, influye tanto la ubicación geográfica de un país, como su configuración.

Desde luego, existe un cierto determinismo entre la configuración geográfica de una región y las relaciones políticas y de seguridad que allí se generan. La región de Palestina, por ejemplo, ha sido siempre una zona de confluencia de religiones excluyentes, intereses políticos contrapuestos, culturas incompatibles y patrones comerciales a menudo conflictivos; en

consecuencia, ha sufrido violencia política en forma permanente desde los albores de la historia, hecho que debe ser –y es– necesariamente considerado por las políticas exteriores y de seguridad de los Estados allí asentados.

En este mismo sentido, la configuración geográfica de un país, en muchos casos, influirá en su aproximación diplomática y militar a su entorno. Así, un Estado con poca profundidad estratégica deberá, en el plano diplomático, evitar con especial celo que las crisis internacionales que lo afecten escalen en términos de limitar su libertad de acción y le generen un cerco diplomático. En el plano militar, deberá propender a una defensa avanzada y que, idealmente, se desarrolle fuera de su territorio. Combinando ambos elementos, ese país deberá tener una política exterior proactiva, un liderazgo político fuerte y una capacidad de reacción militar rápida; además, el apoyo militar a su política exterior deberá ser directo e inmediato. Israel es, naturalmente, el ejemplo más característico de esta situación; Chile tampoco está ajeno a ella. Por el contrario, un Estado de gran tamaño tendrá, al menos en teoría, mayor tiempo para enfrentar crisis de raigambre territorial y podrá ajustar sus políticas de seguridad en tal sentido. Sin embargo, la existencia de otras características geográficas constituirán para ese mismo país estímulos formativos complementarios para sus políticas exterior y de defensa; Rusia ofrece un buen ejemplo en este sentido, en cuanto a la vastedad de su territorio y la ausencia de barreras naturales hacia el oeste. En consecuencia, la historia rusa ha estado jalonada por invasiones procedentes del occidente lo que, a su turno, ha tenido un efecto permanente en la gestación e implementación de sus políticas exterior y de defensa, desde fines del siglo XIX hasta ahora.

Muchas veces la historia y la geografía influyen de consuno en la formulación de la política exterior y de la política de defensa de un país. El caso yugoslavo luego de la Segunda Guerra Mundial es aleccionador; el mariscal Tito deseaba evitar la satelitización del país, proceso en el que incidieron las lecciones derivadas de la política exterior de Belgrado inmediatamente antes de la invasión alemana de 1941. Tal propósito le llevó a definir una política exterior no alineada y de neutralidad en la Guerra Fría. En el ámbito militar, optó por desarrollar una estrategia que priorizaba un gran levantamiento popular armado contra el invasor (que objetivamente, solo podía ser la Unión Soviética) luego de la probable derrota de las fuerzas regulares en el campo de batalla; esta definición se basó tanto en las características del terreno, especialmente apto para lucha guerrillera, cuanto en la larga tradición de guerra irregular que, desde la Edad Media, existe en los Balcanes y,

por supuesto, el éxito del levantamiento popular contra los alemanes entre 1943 y 1945. Todo esto constituyó un ejemplo claro de los efectos mancomunados de la historia y la geografía en la definición del posicionamiento internacional de un Estado.

## **B. POLÍTICAS DE ESTADO**

Uno de los aspectos relevantes en la coordinación e integración entre política de defensa y política exterior es su condición de *políticas de Estado*. Se entiende por tales aquellas políticas públicas cuyos principios y objetivos generales deberían ser compartidos por todos los referentes políticos en una sociedad y estar sobre los proyectos y programas de cada gobierno, de modo que su desarrollo y ejecución no se vean afectadas por las naturales alternancias en el poder propias de los regímenes democráticos.

Resulta muy evidente que tanto la política exterior como la de defensa deberán asumir una visión de Estado, permanente, y por encima de las ópticas partidarias. En cuanto ambas constituyen los instrumentos primarios de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, necesitan una visión integrada de tal acción, compartida por la sociedad en su conjunto y que permitan una planificación de largo plazo. Esto último es fundamental; tanto la política exterior como la defensa requieren objetivos permanentes, claros, que faciliten la definición de los medios y recursos asignados a las funciones públicas respectivas. A mayor abundamiento, una visión de Estado en estos dos temas evita la existencia de (o al menos, disimula) posibles fracturas que pueden existir en la sociedad política respecto de ciertos temas fundamentales de política exterior o defensa, y que bien pueden ser utilizados por actores externos para debilitar la posición de ese país.<sup>9</sup> Tales fracturas, si existieren, pueden generar percepciones erróneas sobre la actitud internacional del país y que en definitiva resulten contrarias a sus intenciones e intereses.

La cuestión de las políticas de Estado es un tema de suyo complejo y respecto del cual existe mucha mistificación y confusión. Sabido es que las políticas públicas constituyen la manifestación concreta de la acción de “gobernar” como distinta de la acción de “administrar” que son propias del ejercicio del poder

---

9 Durante la Gran Guerra, y antes de la entrada de Estados Unidos al conflicto, especialmente entre 1916 y comienzos de 1917, la política exterior de Alemania estuvo en buena medida orientada a crear divisiones al interior de la sociedad política norteamericana respecto de un eventual ingreso en la guerra a favor de los aliados. Que esta política fue parcialmente exitosa queda demostrado porque cuando, eventualmente, en abril de 1917, el Presidente Wilson solicitó autorización del Congreso para declarar la guerra a Alemania, la votación a favor no fue unánime: 86-6 en el Senado y 373-50 en la Cámara de Representantes (Massie, 2003).

político y que es reconocida en la doctrina y los ordenamientos constitucionales modernos. En esta perspectiva, las políticas públicas son los instrumentos a través de los cuales el grupo político que detenta el poder conduce y orienta el devenir de la sociedad hacia la ruta que ese grupo estima es la conducente al bien común, lo que, a su turno, constituye la esencia de la acción de gobernar. En cuanto a su contenido, las políticas públicas son la continuación –ahora en sede oficial– de los planteamientos del programa de gobierno que el grupo político que accedió al poder agitó en el procesos eleccionario que lo llevó al poder.

Resulta fácil comprender entonces que las políticas públicas, por definición, incorporan toda la visión política, ideológica y aun las experiencias personales de quienes ejercen el poder en un momento determinado. De modo inevitable, esto les genera cierta fragilidad y temporalidad. Naturalmente, todo esto se contrapone al concepto de *políticas de Estado* las que deben asumir una óptica más permanente y por encima de las perspectivas particulares de los grupos que luchan por el poder al interior de la sociedad política. En consecuencia, es necesario compatibilizar ambas tendencias; este proceso pasa fundamentalmente por involucrar a todos los actores políticos en el proceso de definición de las políticas exterior y de defensa, de modo de asumir las visiones particulares de cada uno, generar consensos y subsumirlas en una perspectiva única.

Eventualmente, favorece este proceso la existencia de una *cultura estratégica*. Esta es la forma cómo una nación se percibe a sí misma y a su entorno desde la perspectiva de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a realizar para mantener o modificar esa condición (Navarro, 2004). La cultura estratégica es fundamentalmente subjetiva y constituye una interpretación común de la realidad internacional efectuada por el colectivo social y paralelamente, es la forma cómo dicha sociedad asume su posición en tal escenario, lo que a su vez determina lo que ese mismo grupo está dispuesto a hacer para asumir o mejorar tal posición. Por otra parte, la cultura estratégica implica la aceptación por esa sociedad de la idea del conflicto, de la posibilidad que los intereses vitales del país pueden entrar en colisión con los de otro Estado y que de ello pueda resultar una confrontación armada o que el país pueda ser amenazado o agredido y que necesite utilizar la fuerza para repeler tal agresión.

La existencia de una cultura estratégica favorece el otorgamiento del carácter de políticas de Estado a la política de defensa y exterior en tres ámbitos específicos aunque interrelacionados: **i)** la idea misma de definir y ejecutar una política exterior y de una política de defensa; **ii)** la existencia de una visión compartida y ampliamente consensuada acerca de la posición internacional del Estado, en sus

vertientes política y diplomática (política exterior) y de defensa y seguridad exterior (política de defensa); y **iii)** una perspectiva común acerca de los contenidos y desarrollos de ambas políticas.

Sin embargo y no obstante todo lo expresado, es imposible eliminar totalmente la influencia del grupo político que ejerce el poder en la definición de dichas políticas. Esto ocurre porque, en muchos aspectos, tanto la política exterior como la política de defensa se crean cotidianamente, mediante una serie constante de decisiones concretas que les dan sustancia y contenido real, decisiones que inevitablemente llevarán el sello del referente político que actualmente está ejercitando el poder. Esta influencia será variable según el tema específico de que se trate, mas no puede evitarse del todo. En consecuencia, forzoso es concluir que los elementos verdaderamente de “estado” de ambas políticas son sus principios y orientaciones generales así como los objetivos básicos de las mismas, siendo variable la profundidad y extensión de los consensos respectivos.

En síntesis, la política exterior y la política de defensa constituyen las *políticas de Estado* por excelencia, en cuanto sus principios generales y orientaciones primarias son –o deben ser- compartidas por los principales referentes políticos; sin embargo, inevitablemente ambas retienen un fuerte componente coyuntural en su desarrollo y ejecución cotidiana. Al respecto, tal condición de política de Estado, cualquiera sea su profundidad, constituye un factor de la mayor relevancia en la vinculación efectiva que debe existir entre ambas.

### III PARTE

#### LOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

##### **Diplomacia e intereses estratégicos, poderío militar e influencia política, política exterior, diplomacia y política de adquisiciones militares**

La política exterior tiene numerosos componentes estratégicos cuya importancia y perfil son fundamentales en su alineación con la política de defensa. La compatibilización de los intereses y objetivos diplomáticos con aquellos de naturaleza estratégica, el desarrollo de poderío militar de un Estado y el incremento de su influencia política y el aporte de la diplomacia en la definición e implementación de políticas de adquisiciones militares son las más relevantes. Aunque su enumeración pareciera restringir estos elementos a la política exterior de la grandes potencias, en realidad, estos componentes son plenamente aplicables a potencias medianas y aun a países comparativamente poco importantes; de hecho, en algu-

nos casos, como en el de las políticas de adquisiciones militares, la aplicación de estos elementos es más compleja y sutil tratándose de potencias medianas.

### **Objetivos diplomáticos e intereses estratégicos: una compatibilización compleja**

La compatibilización entre objetivos de la diplomacia e intereses estratégicos es uno de los aspectos más complejos de la conducción de la política exterior entendida en sentido amplio. Se trata aquí de alinear y generar sinergia entre los intereses y objetivos de la política exterior con aquellos propios de la política de defensa asociados al empleo de la fuerza; de igual modo, esta compatibilización y sinergia implica la necesidad de otorgar similar densidad a la política exterior y a la política de defensa.

Tres ejemplos ilustran las dinámicas implícitas en este tema:

En 1919, luego del término de la Primera Guerra Mundial, una de las cuestiones de seguridad más apremiantes para Francia era lograr una frontera segura en el este y neutralizar permanentemente a Alemania como amenaza potencial. Este resultó un tema difícil, odioso y que enfrentó las realidades de la diplomacia con la lógica militar y por su intermedio, al estamento político con el mando castrense, proceso que culminó en la ácida disputa entre Clemenceau y el mariscal Foch, artífices, respectivamente, político y militar de la victoria Aliada.<sup>10</sup> En definitiva, para asegurar su frontera este, Francia tomó varias providencias cruciales; una de estas, quizás la de mayor contenido geopolítico, fue la creación de una serie de nuevos estados, al este y sudeste de Alemania, que serían política y sobre todo, militarmente aliados y dependientes de París. Naturalmente, para que el efecto político y militar de esta iniciativa diplomática lograra su máxima potencia, la política de defensa de Francia debía asegurar su capacidad de apoyar militarmente a los nuevos países, frente a cualquier agresión alemana, lo que implicaba fundamentalmente una doctrina y una estrategia ofensiva. Este objetivo se logró inicialmente respecto de Polonia, cuando Francia pudo apoyar a Varsovia en su confrontación con la Unión Soviética; sin embargo, hacia fines de los años 20, la estrategia militar francesa cambió radicalmente, adoptando ahora criterios eminentemente defensivos; estos encontraron su epítome en la construcción de la cadena de fortificaciones conocida como *Línea Maginot* en honor de André Maginot, ministro de Guerra

---

10 Esta disputa se cristalizó, en su hora más amarga, en el libro dictado por el mariscal Foch al académico Raymond Recouly para ser publicado después de su muerte titulado *El Memorial de Foch y en la réplica de Clemenceau Grandezas y Miserias de una Victoria*.



que le dio todo su apoyo político al proyecto. Aunque la nueva estrategia y las fortificaciones pueden considerarse como militarmente razonables, considerando las realidades militares que enfrentaba Francia en dicha época, en los hechos, al abandonar cualquiera estrategia ofensiva hacia el este, la nueva política de defensa quitó el sustento militar al entramado diplomático de París que había generado las alianzas con los nuevos Estados del Europa del Este, frustrando totalmente su propósito inicial. Que ello es así, quedó demostrado en septiembre de 1938 - marzo de 1939 cuando Francia no pudo impedir la Crisis de los Sudetes y el posterior desmembramiento de Checoslovaquia por Alemania y luego, de una manera más patente, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en septiembre del mismo año. Este es un ejemplo claro en el que los objetivos de la política exterior no fueron apoyados por la política de defensa y la estrategia militar.

Las incompatibilidades entre la política exterior y los objetivos estratégicos de un país pueden ocurrir también durante la guerra o en períodos de crisis. La situación que afectó a la Marina italiana durante la Segunda Guerra Mundial ilustra este punto. En 1940, al inicio de su participación en el conflicto, Italia tenía una flota moderna y balanceada, aunque carecía de portaviones. Su superioridad tecnológica era especialmente evidente en sus buques acorazados, 2 de los cuales eran nuevos ("*Littorio*" y "*Vittorio Veneto*") y 4 ("*Caio Duillo*", "*Andrea Doria*", "*Conte di Cavour*" y "*Giulio Cesare*") habían sido extensamente modernizados en el decenio anterior siendo más numerosos y, en promedio, técnicamente superiores a sus rivales británicos destacados en el Mediterráneo (Gibbons, 1983). Sin embargo, el Comando Supremo de la *Regia Marina* tuvo muchas limitaciones para emplear sus unidades pesadas, en buena medida porque Mussolini y en especial su canciller, Galeazzo Ciano, deseaban preservarlas para tener una baza de negociación importante en las eventuales conversaciones de paz con los aliados. La constante interferencia del Ministerio de Asuntos Exteriores limitó considerablemente la libertad de empleo de los acorazados y afectó fatalmente la estrategia naval italiana. Naturalmente, no fue el único factor de la derrota de Italia, pero sí contribuyó poderosamente a ella. Este fue un claro ejemplo de incompatibilidad entre objetivos políticos y objetivos estratégicos. En definitiva, por esta y por otras razones, la Marina Italiana debió ceder la iniciativa a la Armada Real (Bragadin, 1968).

Esta dicotomía entre política exterior y estrategia militar puede interferir aun en cuestiones tácticas. Un ejemplo más moderno ilustra esta clase de interferencia. Desde comienzos de 1971, las relaciones entre Pakistán y la India se deterioraron progresivamente, en buena medida como consecuencia del involucramiento de Nueva Delhi en la guerra civil en Pakistán Oriental. En este escenario, y ante la inminencia del inicio de hostilidades abiertas, al atardecer del

3 de diciembre la Fuerza Aérea paquistaní priorizó una serie de ataques contra bases aéreas indias a lo largo de la frontera común; el objeto de estos ataques, que pretendían emular los realizados por la Fuerza Aérea de Israel contra las bases aéreas egipcias en las primeras horas de la Guerra de los Seis Días en 1967, fue neutralizar a la Fuerza Aérea India en la zona occidental. Sin embargo, debido al efecto político y jurídico negativo que tal inicio de hostilidades se supondría tendría en contra de Pakistán ante los organismos y la opinión pública internacional, los ataques se realizaron con un pequeño número de aviones y a una hora en la cual su impacto mediático, se estimaba, sería menor, todo esto por presiones de la cancillería paquistaní. La operación contrastó abiertamente con la realizada por Israel en 1967 que se ejecutó a primera hora de la mañana y con el 90% de los aviones disponibles. Debido a que tanto la hora del ataque como los medios empleados contravenían la lógica militar, los ataques aéreos paquistaníes fueron un fracaso de proporciones, aunque su efecto político negativo fue, en efecto, mitigado.

Los ejemplos anteriores ilustran las dinámicas y las complejidades implícitas en este asunto. Desde luego, la compatibilización de objetivos de las políticas exterior y de defensa es compleja; existen cuestiones de métodos, procedimientos, ritualidades y sintonía fina que hacen difícil tal compatibilización, aunque naturalmente, los objetivos generales de ambas sean los mismos. Las lógicas y procedimientos diplomáticos son diferentes que aquellos propios de la estrategia militar. Es posible incluso que, en algunos casos, tal dicotomía sea inevitable y, en consecuencia, deberán alterarse los objetivos de la política menos afectada; esta es posiblemente la situación que afectó a Francia en cuanto la adopción de una estrategia defensiva hacia fines de los 20 fue quizás la *única* alternativa viable abierta a París frente al adversario alemán, más fuerte y con mayor potencialidad de desarrollo, aunque tal paso arruinase su entramado diplomático en Europa del Este.

Una cuestión fundamental en este aspecto es el hecho que ambas políticas se complementan mas no se compensan mutuamente; de ello se deduce que no es posible reemplazar una con otra, más allá de cierto límite. No obstante, existe siempre la tentación de justificar reducciones de gasto militar –y en consecuencia una reducción de capacidades militares– con una mejor o más activa diplomacia; esto naturalmente es un espejismo y puede comprometer las posibilidades de inserción internacional del país. Chile ofrece algunos ejemplos de tales políticas, en cuanto en varias oportunidades durante el siglo XX se intentó precisamente tal experimento y los resultados fueron siempre muy cuestionables y debilitaron objetivamente la posición internacional de la república.

En consecuencia, la compatibilización de las políticas exterior y de defensa es en sí una cuestión de “alta política” que requiere ser resuelta en los niveles superiores de conducción del Estado; de hecho, la aprobación de la estrategia militar nacional es una de las labores primarias de la conducción política de la defensa lo que implica su armonización con los demás aspectos de la gestión pública y muy preferentemente con la política exterior (Navarro, 2004). Surge ya aquí la idea de la gran estrategia nacional y de la política de seguridad nacional como instancias integradoras y ordenadoras que permitan compatibilizar adecuadamente los objetivos de la política exterior y de la de defensa, como instrumentos de posicionamiento internacional del Estado.

### *Densidad de las Políticas Exterior y de Defensa*

Una cuestión relevante y estrechamente asociada a su compatibilización de objetivos es que ambas políticas deben tener similar densidad en cuanto a su desarrollo y ejecución. También esto es bastante evidente pero existen numerosos ejemplos históricos que sugieren que tal efecto no siempre resulta claro y que los riesgos implícitos aquí son considerables. La densidad de las políticas alude a un desarrollo y a una gestión de ejecución equivalentes de ambas, con una igual priorización en el ejercicio de la gestión pública. Aunque este tema tiene connotaciones financieras, sus parámetros exceden con mucho las cuestiones monetarias y se proyecta hacia la conducción superior del Estado; ambas políticas deben ser tenidas por igual como instrumentos de posicionamiento en el sistema internacional y en consecuencia, tener una similar prioridad dentro del ejercicio de la función pública. Esto, naturalmente, supone que las autoridades políticas superiores conozcan y entiendan el valor mancomunado de ambas para el cumplimiento de los intereses nacionales, que comprendan sus ritualidades, tiempos e instrumentos, y la manera cómo ambas, de consuno, apoyan la inserción del país en la comunidad de naciones. También se incluyen aquí cuestiones sutiles y de sintonía fina, como la estatura e influencia política de los respectivos ministros –que necesariamente debe ser muy similar– la relación política y aun personal entre ellos y otros factores igualmente subjetivos pero de similar valor.

La similar densidad de ambas política es una derivación directa del carácter esencialmente político del conflicto armado que su turno presupone la unidad de propósitos y esfuerzos propios de la acción política y la acción militar como componentes de la política general del Estado. Tanto Sun Tzu como Clausewitz aludieron a esta punto; el primero refiriéndose a la necesidad de solo actuar militarmente si está en juego el interés del Estado, es decir, un interés supremo y superior y, el segundo, enfatizando el carácter político de la guerra; dice Sun Tzu

*“Si no es en el interés del Estado, entonces no actúe. Si no está en peligro, no entre en guerra”* y también *“Un soberano no puede formar un ejército solo porque está molesto ni un general puede combatir porque está resentido. Mientras un hombre enojado puede volver a estar feliz y un hombre resentido puede ser satisfecho, una nación que ha perecido no puede ser reconstruida ni lo muertos retornados a la vida”* (1971, 142-143). A su turno, Clausewitz insiste en muchos pasajes de su obra en el carácter político de la guerra y, por lo tanto, de la unidad de propósito en la acción del Estado en relación a lo militar. Aunque ambos se refieren principalmente a la guerra, es un hecho que la unidad de propósito se extiende a todo cuanto dice relación con la seguridad externa del Estado y su posicionamiento internacional en tiempos de normalidad, de crisis o de conflicto armado.

### **Poder militar e influencia política**

Un segundo contenido estratégico de la política exterior se manifiesta en la relación entre poder militar e influencia política en el sistema internacional. Es un hecho que desde la antigüedad, la diplomacia y la guerra han sido los instrumentos clásicos de cambio en el sistema internacional y los medios principales a través de los cuales un Estado se posiciona en este. En esta óptica, el poder militar es un instrumento de violencia legalmente aceptada –aunque actualmente solo bajo su forma defensiva– que el Estado utiliza en sus vinculaciones con otros Estados. En consecuencia, el poder militar es uno de los varios instrumentos de poder que los países utilizan en la búsqueda y prosecución de sus intereses nacionales, calidad que comparte con la diplomacia, el poder económico, su estabilidad institucional, el prestigio y otros.

Sin embargo, el poder militar tiene otros cometidos, no directamente relacionados con la defensa de la soberanía o los intereses nacionales, en sentido directo. En esta aproximación, el disponer de capacidad militar es un elemento indispensable de la condición de Estado independiente y es un requisito para ser reconocido como tal por los demás miembros de la comunidad de naciones. El poder militar es, en sí, una garantía inmanente de existencia del Estado en el sistema internacional, más allá y por encima de las amenazas concretas que afecten a cada país específicamente. En muchos casos, el poder militar es un factor de prestigio internacional e indispensable a cualquier Estado de alguna significación en dicho sistema. Este elemento es especialmente importante en términos del uso del poder militar como instrumento de influencia internacional. En palabras de Gutteridge *“El Ejército se suma a la bandera, al himno nacional y a otros elementos, y a veces apoyados por las empresas aéreas y navieras nacionales, como signos externos de independencia y progreso”* (Gutteridge, 1964).

Sin embargo, más allá de su valor simbólico, el poder militar es hoy día tenido como fundamental en el sistema internacional, especialmente considerando el carácter esencialmente anárquico que este tiene. El disponer de capacidad militar es inherente a la condición de país independiente y frecuentemente ha sido el factor primordial en asegurar la supervivencia de muchos Estados. Esto es, en lo esencial, tan válido hoy como lo fue en el siglo XX, en el Renacimiento o en la Edad Media, a pesar de los avances del derecho internacional y de otros elementos que limitan el uso de la fuerza en las relaciones entre Estados. En esta perspectiva, la fuerza militar es parte intrínseca del funcionamiento del sistema internacional y continuará siéndolo mientras este se mantenga como un sistema social sin autoridad central con poder de *imperium*, y que refleje primordialmente los intereses de sus integrantes más poderosos.

En este sentido, una de las cuestiones más relevantes ocurridas en el campo de la seguridad internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y ampliada en la Posguerra Fría, es el empleo del poderío militar para fines de seguridad internacional del Estado, pero sin llegar a utilizarlo propiamente tal.

Este proceso tiene varias avenidas intelectuales y también de política práctica. Desde luego, se manifiesta en la disuasión, que reposa precisamente en la disposición de poder militar, en la voluntad de emplearlo, en comunicar adecuadamente tal voluntad, pero en no emplearlo proactivamente. Esta es una forma básica de utilización de poder militar para fines de seguridad internacional del Estado pero que no implica su empleo efectivo. Sin embargo, en este caso, como en otros de empleo en potencia de la fuerza militar, su efectividad radica precisamente en estar *dispuesto* a emplearlo, lo que a su turno implica desarrollar las capacidades adecuadas para conjurar las amenazas existentes a la seguridad o intereses de dicho Estado o para infringir a sus enemigos un castigo tal que eleve sus costos de oportunidad de manera tal que no inicien acciones en contra el país que disuade.

El uso del poder militar para fines de seguridad internacional no directamente relacionados con su empleo real, se manifiesta también en el manejo de crisis internacionales. La evidencia histórica sugiere claramente que el adecuado manejo de una crisis implica el empleo potencial o incluso actual, de la fuerza. Aunque naturalmente esto depende del tipo de crisis, la disponibilidad de fuerza militar, la voluntad potencial de utilizarla en el desarrollo de la crisis y su empleo eventual, son fundamentales en la exitosa superación de la misma. Desde luego, el ejemplo más utilizado en la literatura comparada es el de la Crisis de los Cohetes de Cuba en octubre de 1962, pero la Crisis de Munich en 1938, la del Líbano en 1958 y varias otras, demuestran sin lugar a dudas, la validez de este aserto. Chile ofrece

interesante ejemplos en este sentido en la medida que tanto en 1958, cuando la Crisis del Islote Snipe, cuanto en 1978, toda la maniobra de crisis con Argentina estuvo sustentada en el poder militar (en 1958, en realidad en la carencia del tal) y en una voluntad de emplearlo en caso extremo y ante una agresión; lo mismo fue en cierta medida válido con motivo de la Crisis Lagos-Toledo de octubre de 2005. Aunque hay ejemplos que sugieren que muchos tipos de crisis no son manejables solo o principalmente por medio del recurso fuerza, esto desvirtúa el argumento central, en cuanto en varios de esos casos, la disponibilidad de fuerza militar probablemente contuvo y acotó los efectos de las respectivas crisis.<sup>11</sup> Por otra parte, este tema es de especial relevancia para Chile, en la medida que la crisis –que implique uso potencial o actual de la fuerza– es el acontecimiento internacional crítico que tiene mayor probabilidad de ocurrencia en el entorno de seguridad de la república; que ello es así quedó demostrado, por ejemplo, con la incorporación de la crisis como factor catalizador de decisiones políticas y militares, en el proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional en actual trámite en el Senado.<sup>12</sup>

Una cuestión central en este aspecto es el empleo del poder militar como factor de influencia política. Es un hecho indudable que existe una relación entre poder militar e influencia política; el poderío militar de un Estado es un componente de su poder nacional y en cuanto a tal, es un factor de la mayor relevancia en su capacidad de influir en la conducta internacional de otros países, una de las definiciones más clásicas de *poder* en el sistema internacional (Rothgeb, 1993). En términos generales, aquellos países que tienen mayores capacidades militares son efectivamente más influyentes, su opinión es más escuchada y sus posibilidades de actuar discrecionalmente en el sistema internacional son comparativamente superiores a los que carecen de él. En último término, la capacidad y libertad de la actividad diplomática de un país depende, en buena medida, de la base militar en que se sustente.

Sin embargo, la sola disposición o el incremento del poderío militar de un país, en sí mismo, no necesariamente hace a ese Estado más influyente en su

---

11 Dos ejemplos clásicos mencionados son la crisis de los rehenes de la embajada de Estados Unidos en Teherán y el embargo petrolero de la OLP luego de la Guerra del Yom Kipur en 1973; en ambos casos, si bien la fuerza militar de los países afectados no fue decisiva en la solución de las crisis mismas, sí fue fundamental en evitar que estas se extendiesen conteniendo en consecuencia sus efectos.

12 La incorporación de la crisis como factor catalizador de decisiones políticas y militares en el proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional constituyó un hecho de la mayor relevancia porque reconoció, así sea de manera tácita, el hecho que la crisis antes que la guerra, es el acontecimiento internacional crítico que mayor probabilidad de ocurrencia tiene para la seguridad externa de la república. En esta óptica, el artículo 1° del proyecto alude a la crisis como situación que habilitará al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional para asumir el mando de las fuerzas asignadas a las operaciones; de igual modo, y según la misma disposición, ante una crisis internacional, el Presidente dispondrá la ejecución de los planes correspondientes.

entorno regional o en el sistema internacional en general, es decir no le otorga más poder en el sentido de capacidad de influencia. Es efectivo que ese país incrementará en términos absolutos su poder nacional y su estatura estratégica, pero transformar dicho aumento en influencia política proactiva requiere necesariamente incluir estos datos en el diseño y ejecución de su política exterior; esta y la diplomacia deben asumir, entonces, la mayor estatura estratégica del país y canalizarla en acción política eficaz. Si ese país no ejecuta esta compatibilización, posiblemente será menos vulnerable a una agresión física, convencional, pero no incrementará su capacidad de influencia externa y, en definitiva, limitará innecesariamente el efecto político-estratégico de su mayor poderío militar y no proporcionará el apoyo adecuado a su actividad diplomática.

Considerando este efecto, casi todas las grandes potencias han desarrollado mecanismos de influencia política que incluyen un componente militar activo; solo Japón ha seguido un camino algo distinto, pero tal aproximación es incluso visto como una suerte de experimento de alquimia en el sistema internacional. (Smart, 1973). Aún así y salvo por la carencia de armas nucleares, Japón tiene la segunda mejor capacidad militar de Asia, solo inferior a China.

Aunque los ejemplos indicados sugieran lo contrario, la relación entre capacidad militar e influencia política es universal y se aplica, en la especie, a las potencias medianas, especialmente en sus escenarios inmediatos de seguridad. Brasil, Sudáfrica, Nigeria, Irán, Tailandia y muchos otros países están en esta situación en cuanto su capacidad militar es un factor que los habilita para ser influyentes en su entorno regional. Chile tampoco está ajeno a esta realidad. Cabe consignar que muchos actores, merced de su poder nacional y especialmente de su poderío militar, son los administradores de la estabilidad del subsistema de seguridad al cual pertenecen; esto les genera especiales responsabilidades, tanto para con el subsistema como para con ellos mismos; tales responsabilidades serán tanto mayores cuanto más inestabilidad actual o potencial afecte a dicho subsistema. A mayor abundamiento, cuando un país administra la paz en un subsistema de seguridad, debe mantener tal condición porque el costo de perderla será normalmente mayor que el de no haberla tenido nunca; en estos casos, lo normal será que el Estado que era o es su rival, asuma tal responsabilidad, en desmedro de la posición internacional del primero. La historia abunda en ejemplos.

### *La Dinámica de la Defensa*

Directamente relacionado con el poder militar y sus efectos de influencia política está el concepto denominado *dinámica de la defensa*. Este, en su acep-

ción original, fue acuñado por Buzan (Buzan, 1991) y se refería, en lo sustancial, a la necesidad que existiese una equivalencia entre el nivel de tecnología general disponible en una sociedad y la tecnología disponible a sus fuerzas militares, la denominada aproximación *tecnológica* al concepto.

Posteriormente, el concepto ha evolucionado y hoy día postula la existencia de una vinculación armónica y racional entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Esta es la aproximación *estratégica* del concepto. Además, la dinámica de la defensa descansa en el hecho que, actualmente, la función de defensa no solo se refiere a la defensa y protección física del territorio de un país sino muy fundamental a la protección y apoyo a sus intereses internacionales y a su posicionamiento en el concierto de las naciones. En esta perspectiva, la capacidad militar de ese país no solo está –o debe estar– referida a sus necesidades de defensa y protección territorial sino que especialmente debe comprender aquellas capacidades inherentes a los demás cometidos de la función de defensa. De ello se sigue, por ejemplo, que la ecuación tecnológica imperante en el sistema de seguridad de un país, sea este local o global, es solo un antecedente más en la definición de los niveles de tecnología militar de un Estado, debiendo conjugarse y complementarse con aquellos necesarios para la protección y apoyo a sus intereses internacionales.<sup>13</sup>

La dinámica de la defensa funciona en ambos sentidos. Si la capacidad militar de un país está por debajo de su posición en el sistema internacional, puede constituirse en un factor de inestabilidad en su entorno de seguridad al generar un vacío potencial de poder. Rusia en el período inmediatamente anterior a la Guerra Ruso-Japonesa de 1904 es un ejemplo en este sentido. Por el contrario, si un Estado cuenta con una capacidad militar que sobrepase en forma notoria su posición absoluta en el sistema internacional o sus legítimas y razonables necesidades de seguridad, puede transformarse en un elemento de desestabilización local o aun global. La situación de Corea del Norte evidencia este tipo de riesgos.

La dinámica de la defensa aplicada es un elemento de gran relevancia para las potencias medianas en cuanto tiene directa relación con sus mayores respon-

---

13 Un ejemplo claro en este sentido es el de la India. El nivel de desarrollo de sus fuerzas militares no está ya determinado por su condición de actor regional del Subcontinente indio -donde su parámetro estratégico y tecnológico es Pakistán- sino por su condición de actor hegemónico en la región. En consecuencia, la capacidad militar de la India actualmente supera significativamente su escenario regional y se inscribe de lleno en su proyección de potencia regional dominante.



sabilidades en la consecución de la paz y la estabilidad global. En esta lógica, las potencias medias, especialmente las emergentes, deben desarrollar capacidades militares progresivas y acordes con su posición en el sistema internacional lo que deben matizar con los requerimientos militares que derivan de sus esquemas regionales de seguridad, combinando ambos. Naturalmente, la dinámica de la defensa como concepto, requiere imbricarse con los elementos políticos doctrinales implícitos en la ecuación influencia política-poder militar-actividad diplomática para sí maximizar su efecto en la posición internacional del Estado.

Pero la dinámica de la defensa incide también en las políticas de adquisiciones militares en otro sentido: a través de la condición de garantía inmanente de existencia del Estado que constituye el cometido primario de la función de defensa. En esta perspectiva, las adquisiciones militares de un país, especialmente de sus sistemas de armas principales, deben responder a su posición absoluta en el sistema internacional y no están necesariamente limitadas por sus necesidades regionales de seguridad. Esto es lo que se denomina la *motivación sistémica* en las adquisiciones de armamentos.<sup>14</sup>

La dinámica de la defensa es un concepto que resulta especialmente aplicable a Chile. La mayor importancia relativa del país en el sistema internacional, la necesidad de proteger sus intereses internacionales y de apoyar los principios y valores que proyecta su política exterior además de tener las capacidades para responder a las demandas de la comunidad de naciones en torno a la paz y la seguridad internacional, así lo disponen. A lo anterior se debe agregar su posición militar relevante en su entorno de seguridad inmediato y las responsabilidades asociadas a tal condición. Cabe consignar que, más allá de su estructuración doctrinal, las últimas iniciativas de adquisiciones de las Fuerzas Armadas ya han incorporado el concepto, aunque esto no se haya traducido en una síntesis verbal del Ministerio de Defensa. En razón de ello, el concepto de la dinámica de la defensa requiere una mayor estructuración doctrinal y política y una incorporación formal a la política exterior y de defensa.

---

14 Normalmente los Estados adquieren armamentos por una de tres razones: Internas, Regionales y Sistémicas. Las motivaciones internas apuntan a la necesidad de sostener el régimen político frente a amenazas domésticas o a incrementar el poder interno o el prestigio del estamento castrense o a generar alianzas entre los uniformados y determinados sectores políticos; las motivaciones regionales están orientadas a mantener la seguridad del Estado en un entorno estrictamente local y las sistémicas se relacionan con el posicionamiento del Estado en el sistema internacional en sentido absoluto o con una búsqueda deliberada de prestigio y poder regional o global. Naturalmente, estas son categorías teóricas de análisis en cuanto las adquisiciones de sistemas de armas que efectúa cualquier país normalmente obedecen a una combinación de algunas o todas las motivaciones indicadas, aunque estas no sean aparentes o incluso conscientes (Navarro, 1999A).

## Política Exterior, Diplomacia y Política de Adquisiciones Militares

El tercer componente estratégico de la política exterior lo constituye su aporte a la definición e implementación de una política de adquisiciones militares. Esta es una política específica, de naturaleza derivativa, que complementa la política de defensa. La política de adquisiciones militares puede existir formalmente, definida y sancionada por el poder público, o de manera consuetudinaria, como un conjunto de criterios y principios tradicionales y de permanente aplicación a las iniciativas específicas de adquisición de sistema de armas. El caso chileno responde a esta última variante (Navarro, 2005).

En la óptica doctrinal, pero también en la práctica política, las adquisiciones militares y la política exterior se relacionan en dos formas primarias: la primera alude a las iniciativas de compras de armas como apoyo a la política exterior, y la segunda a la forma cómo la política exterior del país influye y condiciona los procesos de adquisiciones militares.

### a) *Las adquisiciones militares como apoyo a la Política Exterior*

Esta primera forma de interacción entre política exterior y compras militares se manifiesta fundamentalmente en el cometido primario de la función de defensa: la satisfacción de los intereses estratégicos que emanan del posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Las adquisiciones de sistemas de armas, usualmente son el instrumento más explícito que posee el país adquirente para manifestar su voluntad de empleo eventual de la fuerza militar en apoyo a sus designios y objetivos internacionales, en defensa de su territorio y de sus intereses y, crecientemente, como sustento de los valores y principios que proyecta su política exterior. En tal sentido, las adquisiciones de sistemas de armas son, en sí, un componente de la disuasión.

Cualquiera sean las motivaciones principales de un país para adquirir armas, las compras militares demuestran el grado de compromiso de la sociedad de propender a su propia seguridad; esta condición genera el vínculo primario entre las adquisiciones y las políticas exterior y de defensa: ambas tienen que resultar creíbles; la disuasión o, en algunos casos, la persuasión que un Estado pretende generar en su entorno internacional de seguridad descansa en que los demás países y otros actores internacionales, efectivamente asuman como verdaderas sus intenciones y, en consecuencia, ajusten sus propias conductas a esa percepción. Toda la

teoría de la disuasión gira en torno al tema de las percepciones. En consecuencia, es crucial la forma cómo los países manifiestan su voluntad de empleo de la fuerza o la carencia de ella: en 1982, las masivas reducciones en los gastos militares anunciados por el gobierno conservador británico, que afectaron fundamentalmente a sus programas de adquisiciones, fueron probablemente el principal factor que persuadió a la Junta Militar argentina que Gran Bretaña no combatiría por las Islas Falkland/Malvinas; se generó en Buenos Aires la percepción, errónea según se comprobó más tarde, que la nación británica había perdido su voluntad de uso de la fuerza en defensa de sus intereses, precisamente por tales reducciones en los programas y adquisiciones.

La segunda forma cómo las adquisiciones militares interactúan en apoyo a la política exterior, dice relación con la generación de la capacidad militar efectiva del Estado para funcionar en cuanto a tal en el sistema internacional. Como se ha expresado ya, el poderío militar en su cometido más primario, está orientado a posibilitar la existencia del Estado como ente soberano y viable en la comunidad de naciones; es el instrumento final que avala la existencia del Estado, habida consideración de las actuales (y previsibles) características del sistema internacional. En este sentido, una política de adquisiciones militares balanceada, legítima, que evite una excesiva dependencia única externa y coherente con los recursos financieros del país, generará las condiciones materiales para el cumplimiento de los objetivos nacionales del país, incorporados en sus políticas exterior y de defensa.

b) *La Política Exterior como orientación a la Política de Adquisiciones Militares*

La segunda área de interacción entre política exterior y adquisiciones militares está constituida por la manera cómo tal política orienta e informa los procesos decisionales de adquisiciones militares. Esta es una interacción esencialmente operativa; todas las iniciativas de compras de sistemas de armas, sean o no parte de una política formal, tienen fuertes variables políticas, las que se manifiestan tanto en cuestiones de principio de la política exterior del adquirente, cuanto en aspectos prácticos de la misma.

En términos concretos, la política exterior orienta a la de adquisiciones militares en tres áreas principales:

*Determinación de la política de alianzas estratégicas del adquirente*

La adquisición de sistemas de armas genera inevitablemente una forma de alianza estratégica entre el adquirente y el vendedor, que se prolongará por toda la vida útil del sistema, en algunos casos hasta 30 años. Aunque la naturaleza del vínculo varía de caso a caso, la relación simbiótica que se genera entre ambas partes es un fenómeno universalmente aceptado. Estas alianzas varían en densidad, especialmente porque algunos países proveedores privilegian los aspectos netamente comerciales de las adquisiciones y restringen sus efectos políticos; sin embargo, nunca desaparecen del todo. Por otra parte, este tipo de alianzas, aunque involucre países muy dispares en poder nacional, nunca son totalmente unilaterales; siempre funcionan en ambos sentidos. En esta óptica, las políticas de adquisiciones militares abren nuevas avenidas en las relaciones bilaterales del país adquirente con el proveedor, normalmente en beneficio del primero.<sup>15</sup>

De ello se sigue que la determinación del país proveedor, en base a su efecto en la política exterior del adquirente, es una consideración fundamental en el proceso de selección del sistema de armas, con igual jerarquía que sus variables estratégicas, tecnológicas y financieras. Tal determinación debe estar en consonancia con los intereses y lineamientos generales de su política exterior, correspondiendo en consecuencia a esta informar el proceso decisional correspondiente. Así, la adquisición de los aviones Hawker Hunter en 1967 estuvo en entera concordancia con las orientaciones generales de la política exterior de Chile hacia Gran Bretaña, especialmente en ámbito de seguridad, caracterizada por un potenciamiento de los intereses estratégicos del proveedor en el entorno de seguridad del cliente. Este efecto, ya perceptible en 1967, se hizo muy manifiesto en 1982-83 a propósito del conflicto del Atlántico Sur.

Esta forma de interacción entre política exterior y adquisiciones militares tiene una vigencia creciente, especialmente por el surgimiento de nuevas formas de interrelación entre proveedores y clientes, específicamente los compromisos de cooperación industrial (*offset*), que fortalecen la alianza estratégica entre ambos, proyectándola en diversas áreas del quehacer político y económico de ambos Estados (Navarro, 1999B).

---

15 Entre los países que más privilegian los aspectos financieros de las ventas de sistemas de armas –y, en consecuencia, restringen sus efectos políticos– se cuentan Francia, Israel, Rusia y la República Popular China. A la inversa, el país que más potencia los vínculos y variables políticas implícitas en este tipo de ventas, es Estados Unidos, aún en la Posguerra Fría.

Las adquisiciones militares pueden ser, además, utilizadas por el país comprador para la formación de alianzas estratégicas o, al menos, de vínculos políticos y estratégicos que considere útiles o necesarios, pero que no resultan siempre indispensables o aún convenientes para el Estado vendedor. Desde ese punto de vista, las adquisiciones de sistemas de armas facilitan y dan más contenido a la actividad diplomática del comprador hacia el país proveedor.<sup>16</sup>

### *Determinación de proveedores confiables*

Tradicionalmente una de las cuestiones más complejas del proceso de decisión inherente a la adquisición de sistemas de armas en las potencias medianas ha sido la determinación de proveedores confiables. Debido a una compleja serie de factores políticos, internos e internacionales, y a la sensibilidad de las transferencias de armamentos, los proveedores de sistemas de armas pueden suspender el suministro de las mismas a sus clientes o el apoyo técnico y logístico para su funcionamiento. Esto puede ocurrir por decisión libre del vendedor, derivada de sus procesos y ritualidades políticas internas, o forzado por circunstancias externas: el embargo impuesto por Francia a Israel en 1968 fue una decisión estrictamente doméstica; la suspensión del apoyo técnico al equipo alemán e italiano de la Fuerza Aérea de Chile en 1939-40, fue consecuencia del inicio de la Segunda Guerra Mundial, un acontecimiento internacional no buscado por los proveedores ni por el cliente.

Los embargos también ocurren en situaciones de conflicto armado. Desde 1945, y en conflictos no relevantes para la Guerra Fría, fue una práctica recurrente de los proveedores decretar embargos en situaciones de guerra externa o interna, o incluso crisis, que involucraron o afectaron a los países clientes. Desde 1990, además (y en algunos casos antes), la declaración de un embargo internacional obligatorio en caso de hostilidades ha sido práctica común del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este tipo de embargos, debido a que obedecen a un cierto patrón son, sin embargo, previsibles y los países pueden en consecuencia adoptar medidas preventivas o paliativas. La más frecuente, utilizada ampliamente en el Medio Oriente y en el Subcontinente Indio, es la acumulación de

---

16 Este fue específicamente el caso de Francia como proveedor militar de Irak en los años 80, cuando París deseaba mantener los vínculos políticos y militares con Bagdad con un perfil muy discreto, pero a Irak le interesaba hacerlos patentes, especialmente por su confrontación con Irán.

stocks de armamentos y pertrechos. Alternativamente, los países afectados por embargos también han recurrido al mercado terciario, informal, de armamentos.

Finalmente, existen embargos motivados primariamente por acontecimientos políticos domésticos que afecten al Estado cliente y que producen un cambio en la actitud política del país proveedor; estos, por sus peculiares características, especialmente el carácter aleatorio del evento político interno del cliente, son casi imposibles de contrarrestar aunque, paradójicamente, fáciles de prever.

Los embargos militares no siguen un patrón fijo, están condicionados por múltiples factores y usualmente son de súbito acaecimiento; afectan más a las potencias medianas y menores y de hecho han sido una de las variables más complejas de asumir en los procesos de selección de sistemas de armas en estos países.

Esta es un área de responsabilidad de la política exterior y de sus agencias ejecutivas. Una adecuada interacción entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Defensa es imprescindible en este aspecto (y en casi todos los demás inherentes a la seguridad exterior del país). El análisis de los elementos de riesgo político, propio de los potenciales proveedores de armamentos, es del dominio de la política exterior; además, este riesgo puede ser minimizado en la medida que las adquisiciones se ajusten a los patrones y orientaciones tradicionales de la política exterior del país adquirente.

No obstante, en este campo no hay fórmulas infalibles ni garantías permanentes; la naturaleza misma de los embargos, especialmente en cuanto respuestas a procesos políticos domésticos de los proveedores (por ej. la inauguración de una nueva administración que propugnen nuevas políticas de exportaciones militares, más restrictivas) conspiran contra ello. Debido a esto, los potenciales afectados utilizan diversas fórmulas para minimizar sus efectos; la diversidad de proveedores, la acumulación de equipos, repuestos y municiones (especialmente cuando el cliente adquiere armas con el fin específico de utilizarlo en un conflicto armado que ve como inevitable o incluso como deseable), la generación de alianzas estratégicas sólidas con una potencia proveedora y, finalmente, la disminución del riesgo internacional merced del análisis de riesgo político interno del proveedor.

### *El impacto de las adquisiciones militares en la política exterior del país*

Toda compra de equipo militar significativa tiene efectos sobre la política exterior del país adquirente. Estos se extienden desde el fortalecimiento de su posición en el sistema internacional (ya vistos) hasta las inquietudes que tales compras pueden crear en su entorno de seguridad o en el sistema internacional en su conjunto. Aquilatar y limitar estas últimas es responsabilidad de la política exterior del afectado: en concordancia con esta dinámica, por ejemplo, durante la década de los 30 los procesos de rearme alemán e italiano fueron acompañados permanentemente por es-truendosas ofensivas diplomáticas de paz, dirigidas por sus ministerios de Relaciones Exteriores y orientadas a atenuar la reacción de las demás po-tencias europeas ante tales iniciativas militares.

No todos los países tienen la misma susceptibilidad ante los efectos diplomáticos negativos de sus programas de equipamiento militar; en aquellos cuya conducta internacional es más responsable, debe existir una adecuada complementación entre sus políticas de adquisiciones y su política exterior. El efecto político de las adquisiciones militares debe ser un factor relevante en el proceso decisonal mismo de cada adquisi-ción de sistemas de armas, correspondiendo la responsabilidad primaria en esto a la política exterior del país afectado. La cuestión central aquí es el logro de una condición de equilibrio entre las necesidades militares genuinas del Estado y la mantención de los equilibrios de su política exte-rior; la existencia de percepciones negativas en los demás países puede generar una condición desestabilizadora para el Estado adquirente en los más amplios parámetros de su política exterior, excediendo las cuestio-nes de seguridad. Esto, en definitiva, puede frustrar el propósito inicial de la compra. Al respecto, este efecto debe compatibilizarse con la nece-saria relación entre la posición que el país adquirente tiene en el sistema internacional y la capacidad militar de que debe disponer para apoyar tal posición, dentro de la lógica de la dinámica de la defensa, ya estudiada. Por lo mismo, esta es una cuestión de sintonía fina, de alta política, que requiere sofisticación en el análisis.

Una de las consecuencias de las percepciones negativas de los demás Estados puede ser el desarrollo de una competencia armamentista. De hecho, la forma de inicio más frecuente del modelo clásico de compe-tencia, la denominada de “acción-reacción”, es precisamente por un incremento de las adquisiciones militares por parte de un actor inter-

nacional que genera inmediatas aprehensiones en uno o más países; estos, a su vez, incrementan sus propias adquisiciones buscando lograr o recuperar el equilibrio alterado, lo que hace que el retador (que bien puede carecer de designios malévolos) a su vez perciba un nuevo desequilibrio que se apresura a remediar, generando así el círculo inherente a dichas competencias.

Un antídoto para el desarrollo de competencias armamentísticas no intencionales es, en la actualidad, el desarrollo de esquemas de medidas de confianza mutua. Tales iniciativas, a través de su amplia gama y gradación, permiten reducir las percepciones negativas de los demás Estados respecto de las compras militares de un tercero, interrumpiendo el espiral de subjetivismo negativo, pero al mismo tiempo habilitan a ese país para desarrollar los programas de adquisiciones inherentes a su estatus en el sistema internacional, evitando asimetrías o vacíos que sí pueden generar condiciones de inestabilidad. El desarrollo y la persecución de tales medidas es responsabilidad primaria de la política exterior, en estrecha coordinación con la política de defensa y sus políticas derivadas, entre las que se cuenta primariamente, la política de adquisiciones militares. Sin embargo, en la medida que este incide en cuestiones esencialmente subjetivas, estas iniciativas tienen evidentes limitaciones. Las permanentes críticas oficiales y oficiosas del Perú respecto de los programas de adquisiciones militares chilenos, evidencian estas.

De lo expresado en los párrafos anteriores se advierte que las relaciones entre la política exterior, la política de defensa y las adquisiciones militares son múltiples y se manifiestan en diversos planos; de hecho, tales vínculos son un proceso continuo y simultáneo cuyas clasificaciones son solo categorías teóricas de análisis para efectos metodológicos. Una adecuada interacción presupone la existencia de una relación funcional eficiente entre las agencias gubernamentales involucradas en los procesos decisionales propios de la adquisición de sistemas de armas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Defensa y las fuerzas militares, de conformidad a la naturaleza de las relaciones generales existentes entre estas agencias.

Estas vinculaciones son crecientes, habida consideración de la mayor sensibilidad de las cuestiones relacionadas con la seguridad internacional y a la creciente preocupación por las variables políticas domésticas, especialmente las relaciones político-militares, en la consecución de la función de defensa en las potencias medianas.



El aporte de la política exterior y de la diplomacia a las políticas de adquisiciones militares cierra el ciclo de los componentes estratégicos de aquella y perfila nuevas y cruciales áreas de colaboración entre política exterior, diplomacia, poder militar y política de defensa.

## **IV PARTE**

### **NIVELES DE ARMONIZACIÓN**

La armonización entre la política exterior y la política de defensa o más genéricamente entre las relaciones exteriores y la diplomacia y la función de defensa, ha sido siempre compleja. No obstante la vinculación que ha existido desde la antigüedad entre la diplomacia y el uso de la fuerza, su implementación concreta ha presentado dificultades importantes. Cuestiones tales como culturas organizacionales distintas, diferentes métodos y escenarios de aplicación, tempos distintos, ritualidades con características propias y otros factores varios han conspirado para establecer una relación armoniosa y lineal entre ambas funciones en el plano material y cotidiano. Este problema ha afectado casi sin excepción a los sistemas políticos y la evidencia histórica sugiere que no hay fórmulas perfectas ni soluciones extrapolables de un caso a otro.

Sin embargo y no obstante las dificultades anotadas, en el plano teórico es posible definir dos niveles de cooperación y armonización entre las política exterior y de defensa:

#### **NIVEL PRIMARIO**

Para que se genere este nivel primario, básico, se requieren las siguientes premisas:

#### **Que ambas políticas tengan un nivel similar de desarrollo**

Naturalmente, este requisito parece de perogrullo pero en realidad, no lo es. Desde luego, en muchos países la existencia de una política de defensa, al menos bajo ese nombre explícito, es de reciente data, mientras que han tenido una política exterior desde antaño. Este fenómeno se explica por la conceptualización reciente de las políticas públicas, la que se ha extendido a la política de defensa pero que solo ha debido reconocer que la política exterior, usualmente bajo la forma de actividad diplomática, ha existido desde la antigüedad. Tal desfase no impide sin embargo que ya desde la antigüedad

haya existido una relación y coordinación entre las funciones diplomáticas (como una forma básica de política exterior) y la defensa y que esta coordinación se haya sustentado en la existencia de una visión común, de Estado, de parte de las autoridades políticas, el antecedente del actual concepto de políticas públicas.

### **Que las agencias encargadas de definir y ejecutar cada política tengan similar capacidad de gestión**

Este segundo requisito parece igualmente obvio pero nuevamente es efectivo y real. Una de las características que se advierte en los sistemas comparados es que mientras que los ministerios de Relaciones Exteriores tienen una estructura similar en todo el mundo, los ministerios de Defensa varían enormemente en su organización, potestades y funcionamiento. En consecuencia, las vinculaciones entre cada agencia y la función pública de la que está encargada varían considerablemente; este fenómeno, a su turno, complica la vinculación entre ambas agencias. Sin embargo, lo más relevante es que cualquiera sea su forma y organización funcional, ambos ministerios o secretarías de Estado deben estar en condiciones de definir las políticas respectivas, dirigir su ejecución por sí mismas y/o sus organizaciones subordinadas cuando corresponda, y controlar su funcionamiento además de asegurar su eficacia y eficiencia. Si ambas agencias tienen capacidades jurídicas y materiales equivalentes, su coordinación será tanto más fácil y expedita.

### **Que las autoridades responsables de cada política conozcan los métodos, ritualidades, mecanismos y objetivos de la otra**

Esta es posiblemente la condición más compleja de lograr pero, al mismo tiempo, es la más relevante. Consta de dos instancias: **i)** que las autoridades nacionales sean conscientes que tienen permanentemente a su disposición el instrumento político y diplomático (la política exterior) y el instrumento fuerza (la política de defensa y la estrategias militar nacional) en el devenir internacional del Estado, y **ii)** que las autoridades encargadas de la definición y ejecución de cada una de estas políticas conozcan y comprendan los mecanismos, objetivos concretos, ritualidades, tiempos y tradiciones de la otra.

Es un hecho que no siempre las autoridades políticas tienen claridad respecto del aporte mancomunado de la política exterior y de la defensa en el devenir internacional del Estado. Esto puede estar motivado por razones ideológicas, experiencias personales, complejidades de los gobiernos de coalición y varios

otros.<sup>17</sup> La cuestión central en este punto es que las autoridades comprendan especialmente el uso del instrumento militar en toda su gama y no necesariamente como mecanismo exclusivo de uso de la fuerza en legítima defensa; sabido es que en la actualidad la función de defensa constituye un apoyo directo a la política exterior, siendo la fuerza solo una dimensión de ese apoyo, y la que menos aplicación cotidiana tiene. Sin embargo esto no siempre es comprendido así por la autoridad política.

En lo que dice relación con la segunda instancia de conocimiento, esta implica que los encargados directos de la definición e implementación de cada política deban conocer los métodos, medios, tiempos, ritualidades y objetivos de la otra. En la práctica, tal responsabilidad recae en los ministros, subsecretarios, secretarios ministeriales y otros niveles en cada ministerio, además, por cierto, de los cuadros asesores. En el caso de la política exterior, es indispensable que los cuadros profesionales de la diplomacia tengan conocimientos sobre defensa. Lo mismo es válido respecto del estamento castrense en relación a la diplomacia y la política exterior.

## **NIVEL AVANZADO; LA GRAN ESTRATEGIA NACIONAL**

### **Aproximación teórica**

La gran estrategia constituye el nivel más avanzado de coordinación entre la política exterior y la política de defensa de cualquier Estado. Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás, en un escenario esencialmente dinámico y anárquico. Para este fin, los actores internacionales y, desde 1648, los Estados modernos han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de desarrollo, protección y cooperación en el sistema internacional. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados

---

17 La experiencia histórica de Chile ofrece un buen ejemplo en este sentido. En 1876 fue elegido Presidente de la República don Aníbal Pinto Garmendia, político liberal, abogado y profesor. Como humanista no creía en el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En consecuencia, tan pronto asumió el gobierno, ordenó el cierre de las Escuelas Militar y Naval y la venta de los blindados “Blanco Encalada” y “Cochrane” adquiridos por la administración anterior y que otorgaron a la Armada de Chile una clara superioridad tecnológica en la costa occidental de América. Aunque el Presidente Pinto adujo razones financieras para sustentar sus medidas, es un hecho que sus verdaderas motivaciones fueron su condición pacifista y su creencia doctrinal en el valor exclusivo del derecho internacional para resolver los conflictos entre Estados. En todo caso, el cierre de las Escuelas Militar y Naval fue temporal y no hubo –o no se encontraron– compradores para los blindados. Irónicamente, al Presidente Pinto le correspondió dirigir al país en la mayor empresa bélica de su historia, la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1884.

bajo el concepto de “Gran Estrategia” Aunque esta denominación ha sido objeto de controversias, resulta evidente que la gran estrategia es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los recursos de poder del Estado. En palabras de Edward Meade Earle, la gran estrategia “es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación –o de una coalición de naciones– incluyendo sus capacidades militares, con la finalidad de que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presuntos. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se la hace innecesario recurrir a la guerra o, si la utiliza, lo hace con las mejores posibilidades de victoria” (citado por Kennedy, 1991).

Históricamente, el concepto de gran estrategia ha sido acuñado y utilizado por las grandes potencias; de hecho, se ajusta mejor a su forma de posicionamiento en el sistema internacional, en cuanto pueden controlar con más independencia sus factores de poder, especialmente los de naturaleza política y militar. Sin embargo, al menos en teoría, no hay ninguna razón para que no pueda ser utilizado igualmente por las potencias medianas. Cabe consignar que, en cierto sentido, la gran estrategia de las potencias medianas es más compleja y sutil que la de las grandes potencias, en cuanto se mueven en escenarios en los que tienen un menor control sobre sus factores de poder, especialmente los de naturaleza militar y financiera. Como compensación, la problemática estratégica de las potencias medianas es comparativamente más simple que el de los países grandes en cuanto tienen menor injerencia internacional y rara vez está amenazada su existencia misma.<sup>18</sup>

La gran estrategia, en su moderna acepción, implica la definición de un modelo de inserción internacional único y específico del Estado y la adecuación de sus recursos de poder, cualquiera sean estos, para apoyar dicho proyecto. De ello se sigue la necesidad de armonizar dichos recursos con las capacidades y condiciones generales del país. Este proceso es más perceptible en el caso de las potencias medias, por las menores magnitudes involucradas, pero su aplicación es universal. Un ejemplo local ilustra este punto: para comienzos del decenio de 1870, la clase política chilena había definido un modelo de inserción internacional de la república que, en el ámbito regional, priorizaba una condición de equilibrio

---

18 Al respecto, esta premisa ha tenido muchas excepciones históricas. Así, por ejemplo, durante el decenio de los 30, el advenimiento del nazismo en Alemania y la consolidación del régimen fascista en Italia alteraron sustancialmente el escenario estratégico para Hungría, Grecia y Yugoslavia, en términos de afectar su supervivencia misma. Lo mismo ocurrió con Israel durante la Guerra Fría.

estratégico y disuasión para con el país que por razones históricas era percibido como la mayor amenaza, el Perú y secundariamente, para con Argentina. Para materializar tales objetivos, Chile, simultáneamente: **a)** mejoró su capacidad de gestión política internacional con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871, **b)** utilizó recursos políticos y diplomáticos para fortalecer su relación con Ecuador y **c)** incrementó sus capacidades militares merced de programas de rearme naval y militar que dieron al país una clara superioridad tecnológica regional. Estos programas, además, fueron compatibilizados con sus capacidades financieras de modo de evitar un impacto negativo en la estabilidad económica de la que entonces disfrutaba Chile.

### **Implementación de la Gran Estrategia: la Política de Seguridad Nacional**

Por definición, la gran estrategia es un conjunto de principios y directrices coherentes, pero necesariamente generales, dirigidas a orientar el devenir internacional del Estado; es básicamente un curso de acción. Su implementación y materialización, por el contrario, se manifiestan en el campo de la política; en consecuencia giran en torno a definiciones políticas específicas que se concretan en una política pública igualmente singular: la política de seguridad nacional.

La política de seguridad nacional puede definirse como *aquella parte de la política general del Estado que, sustentada en la gran estrategia, define sus objetivos específicos de inserción internacional y orienta y coordina las políticas exteriores y de defensa en forma armónica y sinérgica*. La esencia de la política de seguridad nacional es la orientación y coordinación de la política exterior y de la política de defensa, en términos de hacerlas parte de un esfuerzo mancomunado orientado al posicionamiento internacional del Estado. Este ejercicio permite materializar la dualidad permanente que caracteriza al ejercicio de la actividad internacional de los países, que se compone de elementos políticos y diplomáticos y de contenidos de seguridad internacional y defensa.

La política de seguridad nacional asume que, aun en los escenarios diríase rutinarios de la actividad internacional del Estado, su política exterior y su actividad diplomática descansan, en último término, en disponer de un sustento de fuerza para apoyar aquellas. Esta premisa, aunque válida y permanente, admite por cierto gradaciones; estas dependerán de las responsabilidades e intereses internacionales del país, de su poder relativo y naturalmente de la complejidad de su escenario natural de seguridad, siendo este último punto el más relevante en la mayoría de los casos: en los dos últimos decenios del siglo XIX tanto para el Imperio británico como para Chile, no obstante la enorme diferencia de poder relativo, sus capaci-

dades militares constituían un apoyo directo a su política exterior en grados muy similares. Algo similar ocurrió entre Estados Unidos e Israel durante la Guerra Fría; ambos ejemplos ilustran que es su situación estratégica más que el tamaño o las responsabilidades las que condicionan la intermediación entre la política exterior y la política de defensa de un país, aunque aquellas son también relevantes. En definitiva, la implementación de una política de seguridad nacional permite establecer un equilibrio funcional entre los contenidos, orientaciones y densidad de sus políticas exterior y de defensa.

La existencia de una gran estrategia nacional implementada por una política de seguridad nacional constituye, para cualquier país, el nivel más avanzado de coordinación entre sus políticas exterior y de defensa. Por otra parte, no existen verdaderas limitaciones para la definición de una gran estrategia en las potencias medias y que esta sea implementada por una política de seguridad nacional en los términos ya indicados. Tal proceso constituirá para ellos el estadio superior de vinculaciones entre sus políticas exterior y de defensa.

## **V PARTE**

### **CHILE, SU POLÍTICA EXTERIOR Y SU POLÍTICA DE DEFENSA**

#### **POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA; UNA HISTORIA DE DESENCUENTROS**

Tradicionalmente, la cooperación y complementación entre la política exterior y la política de defensa de Chile han sido escasas y, en cuanto a tal, han constituido un eslabón débil en el posicionamiento del país en el sistema internacional. Salvo algunos períodos durante el siglos XIX y luego en diversas etapas durante el siglos XX, siempre cortas, ambas políticas han seguido cursos separados y a menudo divergentes. Naturalmente, esto es explicable, a menos en la perspectiva metodológica; mientras que desde mediados de la primera mitad del siglo XIX, Chile ha tenido una política exterior funcional, definida y en ocasiones altamente sofisticada, la política de defensa solo se definió y explicitó en el Libro de la Defensa 2002; antes solo se ejecutó de modo consuetudinario y en un ámbito restringido fundamentalmente a las Fuerzas Armadas, con poca o ninguna intervención real de la autoridad política.

Por otra parte, en la medida que Chile fue un actor internacional terciario, alejado de los centros de decisión política y estratégica y con una muy limitada capacidad de influencia en los acontecimientos mundiales, la dicotomía entre sus políticas exteriores y de defensa no resultó especialmente lesiva a los intereses del

país. Contribuyó a este efecto la estabilización de la problemática estratégica de Chile, lo que ocurrió en 1929, después de la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, que estaba pendiente con el Perú desde 1884 y la actitud internacional de Santiago, fundamentalmente retraída, discreta y con un fuerte contenido jurídico. Al mismo tiempo, Chile abandonó el desarrollo de políticas de poder en la región, las que había mantenido desde antes de la Guerra del Pacífico y de manera concomitante y quizás inevitable, la clase política descartó el uso de la fuerza para fines de política exterior. La movilización del año 1920 fue la última vez que el estamento político hizo uso deliberado y consciente del poder militar para un objetivo específico de política exterior.<sup>19</sup>

En este mismo orden de ideas, cabe consignar que cuando el país perdió progresivamente su condición militar preeminente en la región, lo que ocurrió en el segundo decenio del siglo XX, las autoridades de la época, de un modo diríase inconsciente, reemplazaron tal falencia con una diplomacia más activa y, en general, mantuvieron el prestigio internacional de Chile con una política exterior de alta legitimidad externa y consenso doméstico, inaugurando con ello una tendencia pendular que ha perdurado hasta tiempos comparativamente recientes.

Otra cuestión relevante en las políticas exterior y de defensa de Chile es su carencia de un contenido geopolítico real y sistemático, aunque no necesariamente explícito. Por una pluralidad de razones, algunas no tan ajenas a las causas de su divorcio, ambas políticas, pero especialmente la política exterior, no han incorporado criterios y principios geopolíticos en su diseño y formulación. Esta omisión es ciertamente preocupante, especialmente en un escenario regional donde subsisten, atenuadas eso sí, políticas de poder de viejo cuño y donde el desarrollo del pensamiento geopolítico mantiene vigencia y pujanza aunque carezca, por ahora, de espectacularidad mediática.

---

19 La movilización del Año 20 fue, en el ámbito internacional, una respuesta al enrarecido clima con el Perú al que se sumó el gobierno boliviano, luego de un golpe de Estado que instauró un régimen militar en La Paz. Además, había evidencia del desplazamiento de efectivos militares peruanos hacia la frontera, entonces en Tacna. El gobierno de Sanfuentes temió, no sin fundamento, una agresión conjunta de ambos países y en consecuencia decretó la movilización, la que se llevó a efecto con gran entusiasmo y fanfarria, embarcándose casi 15.000 soldados para Tacna y Arica. Al respecto, la movilización reveló deficiencias tecnológicas en varias áreas críticas como artillería, armas automáticas y aviación. Además, la movilización inevitablemente se vio afectada por la situación política interna, ya que ocurrió en plena campaña presidencial de 1920, una de las más conflictivas y trascendentes de la historia política chilena, en muchos aspectos comparable a las de 1964 o de 1970. Hubo problemas de disciplina entre el personal movilizado (en todo caso menores) y acusaciones cruzadas en el Congreso respecto de la intencionalidad política de la iniciativa. Debido a esto, el episodio es conocido en la historia política chilena como “La Guerra de don Ladislao” en alusión al ministro de Guerra de la época y mentor de la iniciativa, don Ladislao Errázuriz. En todo caso, cualquiera que fuese el peligro real de una agresión en el norte, la movilización desalentó una asonada internacional y forzó a Lima y La Paz a volver al cauce diplomático.

Durante el siglo XX y salvo la crisis de 1978 con la República Argentina, las políticas exterior y de defensa de Chile frecuentemente siguieron cauces independientes, con poca o ninguna coordinación; esto fue más perceptible antes de las dos guerras mundiales, por la mayor tensión internacional general, durante ambos conflictos y luego en la Guerra Fría.

Tres ejemplos ilustran esta situación

Inmediatamente después del estallido de la Gran Guerra, Chile declaró su neutralidad<sup>20</sup> –por lo demás la única alternativa posible y políticamente viable para el país– mas no se tomaron las medidas de naturaleza militar necesarias para asegurar el respeto de dicha neutralidad por los países beligerantes, no obstante el hecho que algunas de las primeras acciones navales importantes del conflicto tuvieron lugar en espacios marítimos de interés estratégico para Chile, en sus aguas territoriales o aun en aguas interiores.<sup>21</sup> Frente a estos eventos, si bien hubo preocupación en la Cancillería, no hay constancia alguna que esta se haya transmitido a los ministerios de Guerra y Marina para que arbitrasen las medidas necesarias, ni que estos hayan actuado por iniciativa propia. En consecuencia, el país no reprimió con energía suficiente las frecuentes violaciones a la soberanía nacional en sus aguas territoriales e interiores ocurridas en las etapas iniciales del conflicto, limitándose solo a protestas diplomáticas, usualmente enérgicas, pero en el fondo, carentes de contenido y significación real.

Esta parsimonia de Santiago es tanto más curiosa si se considera que, al momento de ocurrir los acontecimientos descritos, Chile tenía un poder naval que si bien era muy inferior en términos absolutos al de las principales potencias beligerantes,

---

20 Chile declaró su neutralidad el 4 de agosto de 1914, prácticamente el mismo día en que Gran Bretaña declaró la guerra a los Imperios centrales, lo que fue comunicado de inmediato por el Ministerio de Relaciones Exteriores a las legaciones de los países beligerantes en Santiago.

21 La primera acción naval de importancia entre fuerzas navales británicas y alemanas tuvo lugar frente al puerto de Coronel, el 1 de noviembre de 1914, inmediatamente fuera de las aguas territoriales chilenas, entonces de 3 millas. Fue una gran victoria alemana y resultaron hundidos los cruceros blindados británicos “HMS Monmouth” y “HMS Good Hope”, con gran pérdida de vidas. Posteriormente, hubo un serio incidente en la Isla Más a Tierra (hoy Robinson Crusoe, del Archipiélago de Juan Fernández) que involucró cruceros alemanes y buques mercantes aliados, resultando hundida una barca de bandera francesa con toda su tripulación. Luego, el crucero “SMS Dresden”, único sobreviviente del desastre alemán de las Falkland se ocultó durante varios meses en los canales fueguinos, siendo en definitiva hundido por fuerzas británicas en el Combate de Más a Tierra, en marzo de 1915. Finalmente, el julio del mismo año el crucero auxiliar alemán “SMS Prinz Eitel Friedrich” recaló en la Isla de Pascua, desembarcó tropa armada la que instaló un observatorio temporal en el Monte la Perouse; luego el buque fue reparado y requisó provisiones en la isla. Naturalmente, los alemanes no fueron los únicos que violaron la neutralidad chilena; los cruceros británicos “HMS Glasgow”, “HMS Kent”, “HMS Bristol” y el crucero de batalla “HMS Inflexible” buscaron al “Dresden” en aguas territoriales o interiores chilenas entre el Cabo de Hornos y Puerto Montt desde diciembre de 1914; y por cierto, fueron el “Kent” y el “Glasgow” los que hundieron al buque alemán en Más a Tierra.



gerantes, sí resultaba suficiente para disuadir o persuadir en su caso, a las fuerzas navales desplegadas por dichas potencias en los mares australes. El país invirtió fuertemente en defensa en el último decenio del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, hasta 1902, siendo la Armada la principal beneficiaria de tal proceso.<sup>22</sup> Aunque los programas de modernización militar y naval del último período del siglo XIX estuvieron orientados fundamentalmente contra Argentina, el poder naval resultante tenía efectos absolutos, contra cualquier potencial adversario. Por otro lado, y debido en parte precisamente a su poder naval, la neutralidad chilena era especialmente valorada por los beligerantes, principalmente por Gran Bretaña y el Imperio alemán, según se desprende claramente de los esfuerzos, tiempo y recursos destinados por Londres y Berlín a los intercambios diplomáticos resultantes de las notas de protesta chilena. En este escenario, una acción más coordinada y mancomunada de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Marina, que hubiese combinado las maniobras diplomáticas con el uso del poder naval, habría generado una sinergia política y estratégica y una protección real y efectiva a los intereses y a la soberanía de Chile en 1914-1915. Este es un ejemplo típico de cómo la sola disponibilidad de poder militar o de actividad diplomática, son insuficiente –separadamente– para generar real capacidad de influencia internacional y que estos debe actuar de consuno en la política exterior, la diplomacia y la defensa.

Otro caso de descoordinación grave entre la política exterior y la política de defensa, aunque entonces esta no era reconocida como una política pública propiamente tal, ocurrió inmediatamente antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1936 el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestaba una creciente preocupación por el deterioro de la situación de seguridad internacional en Asia y en Europa, y mostraba desazón por la incapacidad de los organismos interestatales, especialmente la Sociedad de las Naciones, por conservar el orden y la estabilidad, todo lo cual culminó con el retiro de Chile de dicha organización, formalizado en mayo de 1938.<sup>23</sup> Sin embargo y pese a los riesgos crecientes que entrañaba el

---

22 Al comenzar la Gran Guerra en Agosto de 1914, la Armada de Chile tenía como unidades de primera línea el acorazado Capitán Prat (1890, 6.900 tons.) ya entonces algo superado tecnológicamente, los cruceros blindados Esmeralda (1894, 7.000 tons.) y O'Higgins (1897, 8.500 tons.) los cruceros protegidos Blanco Encalada (1893, 4.600 tons.), Ministro Zenteno (1896, 3.500 tons) y Chacabuco (1898, 4.200 tons.) y 11 destructores de distintos tonelajes y capacidades. Existían además, como unidades de segunda línea, tecnológicamente obsoletas, los vetustos blindados Huáscar y Cochrane que habían combatido en la Guerra del Pacífico y en la Guerra Civil de 1891, y el crucero Errázuriz (1890, 2000 tons). En conjunto, aunque la fuerza era algo abigarrada y nada de homogénea, tenía suficiente capacidad para imponer la soberanía de Chile por presencia y, en caso necesario, enfrentar con éxito a las fuerzas desplegadas localmente por los beligerantes, especialmente porque éstos se encontraban lejos de sus bases y no podían arriesgar daños sin tener posibilidades de reparación lejos de la metrópoli.

23 . De toda esta preocupación del Ministerio de Relaciones Exteriores quedó clara constancia en los acápites sobre política exterior de la Cuenta a la Nación del Presidente de la República correspondiente a los años 1936, 1937 y 1938.

sistema internacional y a la preocupación de la cancillería, no se tomaron especiales medidas para reforzar la capacidad militar del país, entonces muy desmedrada como consecuencia de la “reacción civilista”.<sup>24</sup> Cuando finalmente y en forma tardía y parcial, defensa asumió los riesgos inherentes a la seguridad internacional del período y comenzó un programa de incremento de la capacidad militar del país, no se consultó la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de los proveedores de armamentos. Así, en 1937, el Ejecutivo logró la aprobación de la Ley N° 6.011 para adquirir aviones de combate e instrucción y escogió Alemania e Italia como los países proveedores, sin considerar que, en caso de comenzar un nuevo conflicto mundial, la supremacía naval británica impediría el comercio con ambos Estados, afectándose el abastecimiento de repuestos. La Fuerza Aérea de Chile advirtió el problema potencial, pero no pudo revertir la decisión gubernamental; en definitiva, los aviones adquiridos en Alemania e Italia solo prestaron servicio por un corto tiempo antes que el estallido de la guerra en septiembre de 1939 y el corte del comercio marítimo con ambos, en efecto cercenase el flujo de repuestos necesarios para su operación.<sup>25</sup>

Un tercer caso de notoria y evidente descoordinación entre Relaciones Exteriores y Defensa, esta vez de naturaleza más bien táctica, pero que pudo tener profundas consecuencias diplomáticas y militares ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial. El 20 de enero de 1943, luego de largas cavilaciones y muchas presiones externas e internas y siguiendo, tardíamente eso sí, las recomendaciones de la Conferencia de Río de Janeiro de 1942, el gobierno del Presidente Ríos rompió relaciones diplomáticas con las potencias del Eje. Alemania, Italia y el Japón. En esta oportunidad hubo mayor coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los demás departamentos de gobierno especialmente con Interior, por los

---

24 Se conoce como “reacción civilista” al acuerdo tácito adoptado en 1932 por todas las fuerzas políticas chilenas como resultado de las intervenciones militares en política, ocurridas a partir de 1925. En virtud de este acuerdo, las Fuerzas Armadas fueron confinadas a sus cuarteles y separadas del eje del desarrollo nacional. Además, implicó una prolongada subinversión en defensa que se extendió hasta 1937. Esta situación provocó una severa disminución de la capacidad militar del país y un fuerte desbalance estratégico en perjuicio de Chile, ya que coincidió, además, con el desarrollo de amplios programas de rearme en Perú y especialmente Argentina.

25 Los aviones adquiridos en Alemania fueron bombarderos de nivel Junkers JU-86, bombarderos-torpederos Arado AR-95 y aviones de entrenamiento primario Focke-Wulf FW-44. En Italia se compraron aviones de ataque Breda BA-65 y entrenadores de caza Nardi. Es interesante destacar como medida de comparación que en la misma época, la Armada argentina convocó a una competencia internacional para seleccionar un nuevo avión de bombardeo de nivel y cooperación aeronaval de largo alcance; en términos de performance absoluta ganó el trimotor italiano Savoia Marchetti SM-79, sin embargo, en definitiva Argentina compró aviones Martin B-10 norteamericanos, precisamente para precaverse de posibles problemas en la obtención de repuestos. De igual modo, el Perú entonces también en proceso de modernización de sus fuerzas aéreas, compró solamente material de origen estadounidense, fundamentalmente por las mismas consideraciones logísticas. En relación a las aprehensiones de la Fuerza Aérea de Chile, ver Pizarro, 2000. Respecto del SM-79 ver Apostolo, 1964.

riegos derivados de la existencia de una gran colonia alemana, de un partido nazi activo y de muchos simpatizantes suyos en los distintos estamentos nacionales. De hecho, la coordinación interministerial comenzó inmediatamente después del ataque japonés a Pearl Harbour el 7 de diciembre de 1941 y fue parte de las medidas adoptadas por el gobierno frente a la expansión del conflicto mundial al Pacífico.<sup>26</sup> Dentro de este proceso y previo al rompimiento, Relaciones Exteriores consultó con el Ministerio de Defensa, por los riesgos que tal decisión diplomática entrañaría para la seguridad del territorio y las líneas de comunicación marítima con Estados Unidos y los demás países del hemisferio occidental. Entonces la experiencia del *Toltén* no estuvo ajena al pensamiento de la cancillería.<sup>27</sup>

Pero los problemas de descoordinación comenzaron poco después. Cabe consignar que el rompimiento de relaciones diplomáticas con los países del Eje fue solo eso: la suspensión de vínculos diplomáticos con Alemania, Italia y Japón, conforme a las normas de derecho internacional, mas no era una declaración de guerra; en consecuencia, en teoría al menos, Chile no podía realizar actos hostiles contra fuerzas militares de los países indicados ni suponer que estos los realizaran. Sin embargo, en este escenario que jurídicamente estaba despejado, se produjo una fuerte descoordinación al interior de la cancillería y entre esta y el Ministerio de Defensa a propósito de la actitud que debían asumir las fuerzas militares chilenas al enfrentar fuerzas de las potencias del Eje, en caso que ello ocurriera. Es así como antes de la ruptura de relaciones diplomáticas, el Ministerio de Relaciones Exteriores instruyó a las demás reparticiones públicas que tal paso debía interpretarse como una situación de guerra con las potencias del Eje, ya que se pensaba que dichos países lo interpretarían así (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1942). En consecuencia, cuando la ruptura se produjo efectivamente, las Fuerzas Armadas, y especialmente la Armada por su mayor exposición a los avatares de conflicto, adoptaron disposiciones acordes con el referido instructivo. Sin embargo, en abril de 1943 la cancillería modificó su posición, ajustándola más a la verdadera situación jurídica producida, es decir que el corte de relaciones diplomáticas no había gene-

---

26 Otra consecuencia, cuyos efectos irónicamente continúan hasta hoy día, fue la aprobación y promulgación en tiempo record de la Ley N° 7.144 antecesora inmediata del Sistema de la Ley del Cobre que rige el financiamiento de capital de las FF.AA.

27 El vapor *Toltén* operado por la Compañía Sudamericana de Vapores fue hundido cerca de Nueva York en la madrugada del 13 de marzo de 1942, mientras navegaba sin escolta y con las luces apagadas, en contravención a los acuerdos vigentes para los buques neutrales en zonas de guerra. Hubo un solo sobreviviente de la dotación de 29 hombres. Aunque nunca se probó fehacientemente, toda la evidencia sugiere que fue víctima del submarino alemán U-404, uno de los 15 buques hundidos por dicho sumergible durante su carrera operacional; el hecho ocurrió durante la primera fase de la Operación "Paukensschlag" (Redoble de Tambores) la primera gran ofensiva submarina alemana contra la costa este de Estados Unidos, luego del inicio de las hostilidades entre ambos países. Esta operación significó la pérdida de 397 buques mercantes aliados y neutrales en el Atlántico occidental y el Caribe.

rado un estado de beligerancia y que en consecuencia las fuerzas militares chilenas no podían tomar la iniciativa en caso de avistamiento de fuerzas militares del Eje. Esto causó la emisión de numerosas órdenes contradictorias, especialmente acerca de la forma de reaccionar frente a posibles avistamientos o encuentros con naves o aeronaves del Eje, incertidumbre en las Fuerzas Armadas y otros efectos nocivos. El asunto fue particularmente complejo en el ámbito naval, ya que en enero de 1943 la Armada de Chile firmó un acuerdo de patrullaje conjunto con las fuerzas navales estadounidense del Pacífico sudoriental en cuya virtud se estableció un completo entendimiento entre ambas armadas para vigilar la costa chilena y proteger las rutas de comunicación marítima;<sup>28</sup> sin embargo, Estados Unidos sí estaba en guerra con los tres países del Eje, mientras que Chile no, lo que ponía a las fuerzas chilenas en una situación jurídicamente opuesta a la que tenía oficialmente el país y las dejaba sin sustento legal para actuar y, en términos más generales, en oposición a la política oficial de Santiago. Todo este episodio reflejó un alto nivel de descoordinación entre las agencias involucradas, en un momento crítico y potencialmente muy explosivo. Los aspectos de detalle del efecto de todos estos episodios en la Armada de Chile han sido analizados por Martínez Bush (2009).

Los casos citados constituyen ejemplos diríase extremos de descoordinación entre relaciones exteriores y defensa, pero evidencian un problema más permanente de comunicación entre la política exterior y la política de defensa; por otra parte su carácter histórico pudiere sugerir que tal descoordinación solo ocurrió en el pasado, pero en realidad muestran una tendencia sostenida en el tiempo. Hay numerosos ejemplos más recientes, incluso muy actuales, de similar importancia y efectos que los tres descritos que evidencian claramente que el asunto no tiene nada de histórico y sí mucho de contemporáneo.

### **¿Qué hacer?**

Naturalmente la falta de coordinación entre la política exterior y la de defensa, especialmente en el siglo XX, tiene muchas explicaciones. Algunas ya se esbozaron al comienzo de este trabajo; la posición geográfica de Chile, excéntrica y distante de los grandes centros de decisión política y estratégica, la estabilización de problemática estratégica regional a partir del Tratado de 1929 con el Perú, el abandono de la política de poder regional por parte de Chile, coetáneo con la pérdida de su poderío militar, la ausencia de una política de defensa formal y explí-

---

28 Este acuerdo fue suscrito en Valparaíso el 25 de enero de 1943 entre el Comandante de las Fuerzas Norteamericanas del Pacífico Oriental y el Comandante en Jefe de la Armada de Chile.

cita que fuese la contraparte natural de la política exterior que sí ha existido como tal desde al menos mediados de la primera mitad del siglo XIX; hay desde luego, otras causas más sutiles pero igualmente importantes; quizás si la más relevante de estas ha sido un cierto desconocimiento mutuo entre el mundo diplomático y el estamento castrense, de los métodos, tiempos y ritualidades propios de cada uno, lo que ha generado estereotipos mutuamente excluyentes y de raigambre profunda. Por cierto, esto ha sido a la vez causa y efecto de la distancia entre la política exterior y la de defensa y entre cancillería y defensa. Es interesante destacar que ni aun durante el régimen militar tales percepciones mutuas desaparecieron; antes bien una serie de circunstancias especiales ocurridas en la cancillería, muy bien pudo haberlas exacerbado. Por otra parte, un intento serio realizado en los años 70 y 80 de coordinar las actividades de relaciones exteriores y defensa a través de una actividad común, la planificación, no prosperó mucho más allá del período en que se intentó e, irónicamente, bien pudo haber a la postre y por una serie de malas razones, haber contribuido a mantener el distanciamiento entre ambas políticas y sus agencias responsables. En síntesis, la interacción de todos los factores mencionados configuró entonces, y de modo progresivo, un cuadro complejo que favoreció distancias profesionales y descoordinaciones formales entre la política exterior y la de defensa.

Sin embargo, es un hecho que muchos de estos factores están en franca evolución, lo que tiene un efecto directo sobre ambas políticas e imprime urgencia a la necesidad de superar este distanciamiento histórico.

Desde luego, la posición internacional del país ha evolucionado. Chile es actualmente una potencia mediana emergente y, en tal sentido, sus responsabilidades internacionales se han incrementado en una pluralidad de ámbitos, incluyendo, por cierto, los de seguridad. A mayor abundamiento, los escenarios internacionales actuales, de creciente complejidad, implican inequívocamente una mayor imbricación entre los aspectos políticos y diplomáticos de la inserción del Estado en el sistema internacional, con aquellos de naturaleza militar.

No menos relevante para los efectos del posicionamiento externo de Chile, en sus vertientes políticas, diplomáticas y de seguridad, es la existencia de una desregulación en las relaciones internacionales contemporáneas, fenómeno normalmente asociado a cuestiones geográficas o de disponibilidad de recursos naturales. Este proceso afecta comparativamente más a las potencias medianas, especialmente por la asimetría existente entre su posición internacional y su capacidad de injerencia en el sistema. Por ello, este fenómeno resulta importante para Santiago tanto por la peculiar configuración del país cuanto por su ubicación y

proyecciones geográficas. La potencial confrontación con Gran Bretaña a propósito de la cuestión antártica –aunque de muy baja probabilidad– es una prueba de lo aseverado.

En otro orden de ideas, a contar de 2003 el país tiene una política de defensa formal y escrita, explicitada en el *Libro de la Defensa 2002*, lo que elimina el factor que posiblemente más afectó la posibilidad de coordinación entre relaciones exteriores y defensa.<sup>29</sup> En este mismo sentido, el proceso de modernización del Ministerio de Defensa está, al momento de escribir estas líneas, en las últimas etapas de su trámite legislativo. Esto eliminará otro obstáculo de proporciones en la integración de ambas políticas dado que, en su organización actual, defensa objetivamente no tiene las mismas capacidades decisionales en su campo de gestión que las que tiene la cancillería en el suyo.

Otra área que contribuye a establecer vínculos estrechos entre ambas políticas y entre los ministerios respectivos es la creciente participación de Chile en operaciones de paz. Estas iniciativas, por su misma naturaleza, requieren de una sólida imbricación entre las políticas exterior y de defensa, incluso en un nivel muy operacional. Esto ha sido reconocido por el legislador que, a propósito de la modificación de la Ley 19.067, ha establecido un ente biministerial de carácter permanente, la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz para coordinar los esfuerzos de ambos ministerios y asesorarlos en todo lo concerniente a estas operaciones. Cabe hacer presente que la Ley N° 20.297 que modificó a la 19.067 estableció una amplia gama de operaciones de seguridad internacional en la que pueden participar tropas chilenas, incluso más allá de aquellas dispuestas en virtud de los Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, como es el caso de las operaciones de rescate y evacuación de nacionales chilenos que han quedado atrapados en situaciones de conflicto o el apoyo y rescate de personal militar chileno que ha quedado en una situación de peligro durante el transcurso de una operación de paz. Estos casos, especialmente, por sus mismas aristas potencialmente más complejas y sensibles que los demás tipos de operaciones de paz, requieren de una muy estrecha coordinación entre la actividad diplomática y sus componentes militares, todo lo que incentiva la cooperación y el alineamiento entre las respectivas políticas y entre las agencias públicas encargadas de aplicarlas.

---

<sup>29</sup> Se menciona el *Libro de la Defensa 2002* como el primero que definió una política de defensa propiamente tal, porque el *Libro de la Defensa 1997* fue antes que todo un gran ejercicio en la creación de confianzas entre civiles y militares mas no definió una política propiamente tal ni se ajustó a los estándares internacionales relativos a este tipo de publicaciones.

Existen más instancias que facilitan desde ya una integración entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa y, por su intermedio, entre las políticas respectivas. Entre estos ocupa un lugar destacado el Comité Permanente de Seguridad, COMPERSEG, con la República Argentina que incluye a representantes de ambos ministerios de ambos países. En este mismo sentido, la utilización relativamente usual de las reuniones conocidas como “2 + 2”, es decir, los encuentros formales y agendados de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y de otro país limítrofe, constituyen también instancias de estímulo para una integración más estrecha entre los ministerios y las políticas.

Además, la contribución a la seguridad internacional es un fundamento de la política exterior actual de Chile, lo que constituye una base más de cooperación entre defensa y relaciones exteriores y de compatibilización de las respectivas políticas.

Con lo mencionado se advierte de inmediato que existe una dinámica de acercamiento y cooperación entre los ministerios y las políticas respectivas, así como las bases necesarias para implementar formalmente una vinculación, coordinación y alineamiento efectivo entre defensa y relaciones exteriores.

Desde luego y en el nivel más primario, el del conocimiento mutuo entre el mundo diplomático y el estamento militar, hay un proceso en marcha. Este incluye la dictación desde hace tres años de la asignatura de “*Seguridad Internacional y Defensa*” en el programa de formación de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Esta asignatura incluye los principales tópicos de la agenda internacional de seguridad y también los aspectos básicos de la función de defensa; se imparte a los alumnos de 2º Año del Curso Nacional (y también al Curso Internacional) e incluye visitas profesionales a unidades militares y un viaje de estudios a la zona sur del país, conjuntamente con los alumnos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. El objetivo fundamental de esta asignatura es que los futuros diplomáticos, ya en su etapa formativa, conozcan los aspectos básicos de la función de defensa y la forma cómo el sector defensa, y en especial las Fuerzas Armadas, contribuyen al logro de los objetivos de la política exterior del país entendida en sentido amplio. Ello impedirá la formación de los aludidos estereotipos y facilitará su integración con el estamento castrense a lo largo de su carrera en el servicio exterior.

Pero este esfuerzo no puede ser solo dirigido a los diplomáticos. Es un hecho que los uniformados estudian relaciones internacionales como parte de los programas de formación de oficiales de Estado Mayor impartidos por las tres

academias de Guerra; sin embargo, esos programas no incluyen, en general, alusiones detalladas a la diplomacia, lo que también puede haber contribuido a la formación de estereotipos excluyentes, ahora desde el lado castrense. Para subsanar tal carencia, los programas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, especialmente el Curso de Estudios Político-Estratégico Conjuntos, CEDEPEC, han comenzado a incorporar el estudio de la diplomacia como parte de los programas de relaciones internacionales y a analizar las vinculaciones entre las políticas exterior y de defensa. Esta adición es especialmente relevante en cuanto el CEDEPEC ya aludido es la instancia formadora de los oficiales especialistas en lo conjunto, y dotarán los niveles de organización y mando conjunto derivados de la modernización del Ministerio de Defensa Nacional, igualmente ya referida; es decir, muchos de los egresados de dicho programa se desempeñarán en destinos en los que deberán realizar trabajos en aspectos políticos y estratégicos de la defensa donde los componentes políticos y diplomáticos son de la mayor relevancia. Lo mismo es válido respecto a la incorporación del tema diplomático en otros programas de la Academia.

Por otra parte, también existen antecedentes que permiten innovar en el nivel básico de coordinación entre la política exterior y la defensa, aplicando los criterios citados en la Parte IV.

En efecto, en lo que se refiere a la necesidad de que ambas políticas, la de defensa y la exterior, tengan similares niveles de desarrollo es un hecho que con la existencia de una política de defensa nacional formal, explicitada en el Libro de la Defensa 2002 se ha cumplido este requisito. Naturalmente, dicha política puede ser mejorada y sobre todo profundizada, para abarcar áreas no contempladas en ella y que son propias de la política de defensa, como conducción política de la defensa, criterios básicos de financiamiento y asignación de recursos e implementación de mecanismos de control de eficiencia y eficacia, entre otros, pero tal proceso es parte de la modernización y actualización inherentes a las políticas públicas, aún a aquellas que tiene carácter de políticas de Estado. Por otra parte, también la política exterior debe ser constantemente adaptada y modernizada conforme a la evolución de la posición internacional del país. En consecuencia, hoy día es posible asumir que la política exterior y la política de defensa tiene un nivel similar de desarrollo lo que facilita su imbricación, coordinación y alineación.

Por otra parte y como se ha expresado, el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra en las etapas finales de su segundo trámite constitucional en el Senado; su aprobación e implementación dotará al ministerio de la estructura decisional y al ministro de las atribuciones y potestades



necesarias para conducir la función de defensa en sede política y estratégica y para ejecutar los demás cometidos que tanto la Constitución como la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establecen para los ministerios. Por otra parte, existe amplio consenso político acerca de la necesidad de reformar el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque el diagnóstico varía según el referente político de que se trate; sin embargo, como hasta ahora la mayor limitación ha sido la actual estructura y potestades del Ministerio de Defensa, la implementación de su modernización permitirá que las dos agencias encargadas de las políticas respectivas tengan igual, o al menos similar capacidad de gestión sobre sus áreas de responsabilidad pública.

La cuestión del conocimiento y de la sensibilidad de las autoridades políticas respecto del uso de los instrumentos básicos de política exterior es más compleja, pero igualmente evidencia signos positivos. Desde luego, la distancia, desinterés y aun hostilidad del estamento político hacia las Fuerzas Armadas y por su intermedio hacia la función de defensa, que se desarrolló progresivamente en la primera mitad del siglo XX parece bastante superado. Diversos factores contribuyeron a este resultado, especialmente aquellos asociados al proceso de transición a la democracia; de igual modo, la evidencia legislativa indica que existen consensos amplios en torno a la defensa en los referentes políticos, lo que ha llevado a que la gran mayoría de los proyectos de ley tramitados en el Congreso desde 1990 hayan sido aprobados por unanimidad en comisión y en sala; esto no significa que no hayan habido debates e indicaciones numerosas y sustanciales en aquellos proyectos más emblemáticos, pero sí que en definitiva han primado visiones de consenso en torno a la función de defensa.

Por supuesto, esto no implica que necesariamente las autoridades encargadas de la conducción del país siempre estarán conscientes de la existencia de los variados componentes del poder nacional en la consecución del posicionamiento y de los intereses internacionales del país y serán igualmente sensibles a sus formas de empleo. En esto hay demasiados elementos subjetivos y políticos involucrados, lo que no permite generalizaciones ni optimismos excesivos.

Sin embargo también aquí se aprecian signos promisorios. Desde luego, en el ámbito de la defensa existe ya una forma embrionaria de liderazgo civil; este consiste en la capacidad efectiva de la autoridad política de tomar decisiones eficaces, eficientes y oportunas en el ámbito de su competencia y el hecho que tal capacidad sea reconocida por el estamento castrense. El liderazgo civil es la forma más avanzada de relaciones político-militares y constituye el correlato a la sujeción de los militares a las autoridades políticas (Navarro, 2004). Este

liderazgo, que en todo caso aún es embrionario, ha surgido de la aceptación progresiva de la idea de que las autoridades del Ministerio de Defensa tienen que tener conocimientos –idealmente avanzados– de los temas propios de su despacho; esta tendencia, por lo demás, es mundial y ha sido analizada en la literatura comparada (Cohen, 2003). Este proceso, naturalmente, continuará su desarrollo, especialmente en la medida que la modernización del Ministerio de Defensa incrementará objetivamente la responsabilidad de sus autoridades civiles en el campo de la conducción de la defensa en sede política. Algo similar se aprecia en la cancillería lo que sugiere una base más firme para su futura cooperación, especialmente en la medida que ambos ministerios y las políticas respectivas continúen sus procesos de modernización.

Se aprecia así que en la actualidad existen, o están próximas a existir, las premisas básicas que permitirían asegurar un nivel primario de coordinación entre las políticas exterior y de defensa, en los términos analizados en la Parte IV de este trabajo.

Sin embargo, surge naturalmente la pregunta de que si es posible avanzar derechamente a la definición de una gran estrategia nacional y de una política de seguridad nacional, su mecanismo operativo, especialmente si se toman en cuenta las dinámicas de las condiciones y responsabilidades de seguridad internacional de la república. Desde luego, este tema ha sido reconocido como pendiente por el Libro de la Defensa Nacional 2002 (Ministerio de Defensa Nacional, 2002). Además existen antecedentes históricos que sugieren que en Chile, durante el siglo XIX, se generaron esbozos de lo que hoy día sería tenido como una gran estrategia nacional.

En efecto, utilizando los criterios propuestos respecto de la gran estrategia, es posible argumentar que en los momentos en que hubo mayor coordinación entre sus políticas exterior y de defensa, el país desarrolló, de manera intuitiva eso sí, los rudimentos de una gran estrategia la que, a la postre, resultó efectiva y, diríase, providencial. Como se ha expresado en la Parte IV, ello ocurrió por primera vez durante el decenio de 1870 cuando Santiago, a un tiempo, fortaleció su capacidad de gestión en política exterior con la creación del ministerio correspondiente, luego utilizó sus recursos políticos para cimentar una alianza informal pero no menos efectiva con Ecuador y finalmente mejoró su capacidad militar con programas de modernización tecnológica para el Ejército y la Armada. En este período, la vinculación entre su política exterior y su política de defensa (consuetudinaria eso sí) fue particularmente perceptible: no fue mera coincidencia que la citada creación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la orden de construcción en Gran Bretaña

de los blindados “*Cochrane*” y “*Blanco Encalada*” fueron decididos en la misma, primera sesión del gabinete del Presidente Errázuriz Zañartu, en octubre de 1871.

Una situación similar ocurrió desde fines del decenio siguiente hasta comienzos del siglo XX, durante la confrontación geoestratégica con Argentina por la supremacía en el Cono Sur de América. Entonces Santiago combinó de modo armónico sus recursos diplomáticos, orientados ahora a una aproximación hacia Brasil, y sus recursos militares que mantuvieron una paridad numérica y una relativa superioridad tecnológica con respecto a Argentina, especialmente en campo naval.

En ambos casos, la sinergia derivada de la combinación de recursos políticos, diplomáticos y militares constituyeron formas rudimentarias de una gran estrategia. Ello fue posible, fundamentalmente porque en las épocas anotadas, la clase dirigente, de suyo muy pequeña, concentraba el poder político y militar (y el económico y el eclesiástico) en pocas manos, muy vinculadas entre sí, lo que facilitó grandemente la formación de los consensos necesarios. Es pertinentes destacar aquí que una situación similar ocurrió un siglo después, en 1978, cuando la crisis con Argentina a propósito de la soberanía de las islas del Canal de Beagle. En esa oportunidad nuevamente, aunque por otras razones, el poder político y militar estaba concentrado en un solo estamento social, limitado en número y con una visión uniforme acerca de la política doméstica e internacional del país.

Sin embargo, los ejemplos citados fueron todos efímeros y diríase excepcionales; en consecuencia, constituyen ensayos rudimentarios de una gran estrategia nacional. Al respecto, tienen el mérito de demostrar que no hay, al menos en teoría, limitaciones básicas para que Santiago no pueda desarrollar dicha estrategia ni la política correspondiente.

Existen tres cuestiones críticas para tal proceso:

### *Voluntad Política*

Esta deriva fundamentalmente de la percepción de la clase política en su conjunto respecto de la posición internacional del país, de sus proyecciones políticas, económicas y de seguridad y de sus responsabilidades para con el sistema internacional. Esto requiere una visión compartida por todos los referentes políticos porque la gran estrategia y, especialmente, la política de seguridad nacional sí deben ser genuinas políticas de Estado. Esta voluntad política es fundamental; se trata aquí de estimular agencias gubernamentales de alto perfil político y sólidas estructuras burocráticas, normalmente con liderazgos fuertes y perfilados, lo que

hace indispensable una acción enérgica por parte del jefe del gobierno. La Gran estrategia y la política de seguridad nacional resultante descansa siempre en la estrecha cooperación entre las agencias gubernamentales involucradas, cualquiera sea el método para asegurar dicha cooperación.

### *Legitimidad Social*

Todas las políticas públicas requieren legitimidad social, pero especialmente aquellas que implican el manejo de grandes recursos financieros como la política de defensa y en alguna medida la política exterior; por otra parte, una gran estrategia efectiva descansa en una visión compartida por la sociedad en su conjunto, no solo por la clase política, respecto de la posición del país en el sistema internacional. Este aspecto está estrechamente relacionado con la cultura estratégica ya mencionada en la II Parte.

### *Instancia Formal de Definición y Control de Ejecución*

Debido a la especial naturaleza de la gran estrategia que abarca la totalidad de los recursos de poder del Estado en el sistema internacional, es altamente conveniente que exista una instancia formal de análisis, definición y control de ejecución de la misma y de la política de seguridad nacional. Se trata de aunar y canalizar en dicha instancia las distintas visiones y aportes de los estamentos relevantes para su formación y ejecución, especialmente aquellos de raigambre política, del estamento militar y de la comunidad académica. En el caso chileno, es posible que haya que crear una instancia nueva o modificar sustancialmente una existente, de modo de crear o actualizar en su caso su integración, potestades y responsabilidades.<sup>30</sup>

En consecuencia, Chile puede definir una gran estrategia nacional, materializada en una política de seguridad nacional, que determine y subsuma los objetivos internacionales del país y coordine todos sus recursos de poder, conjugán-

---

30 Surge aquí inmediatamente el Consejo Superior de Seguridad Nacional, creado por el DFL N° 181 de 1960. Este Consejo está presidido por el Presidente de la República, los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda, Economía, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Sin embargo, por una pluralidad de razones, en la práctica, este Consejo terminó entabando el ámbito natural de desarrollo y gestión del Ministerio de Defensa por lo que progresivamente dejó de funcionar aún antes de 1973. Posteriormente, desde 1990, no ha sido convocado en gran medida por la misma razón y es eliminado en el Proyecto de Ley de Modernización del Ministerio de Defensa. Sin embargo, es evidente que con una nueva composición –que incluya el estamento académico– y con una secretaría permanente, podría ser una instancia válida, en primer lugar, para establecer una estrecha y funcional coordinación entre las políticas Exterior y de Defensa y, eventualmente, para definir y controlar la ejecución de una Gran Estrategia Nacional y la respectiva Política de Seguridad Nacional.

dolos en aras de su posicionamiento internacional y su responsabilidad para con la seguridad internacional, tanto en su entorno inmediato cuanto en una óptica más global. Este proceso constituiría el correlato en el ámbito externo de la modernización integral del aparato público, en la lógica de la actual condición de la república y frente al Bicentenario de la Independencia Nacional, en 2010.

## **BIBLIOGRAFÍA**

APOSTOLO, Georgia (1964). *The Savoia Marchetti SM-79*. Profile Publications, London.

BARTON, R.P (1998). *Modern Diplomacy*. New York, Longman: 1-8.

Bragadin Marc Antonio (1968). *Il Dramma de la Marina Italiana 1940-1945*. Milán, A. Mondadori.

BUZAN, Barry (1991). *Military Technology and International Relations*. International Institute for Strategic Studies, London: 36-51.

COHEN, Elliott A. (2003). *Supreme Command soldiers, statesmen and leadership in wartime*.

Anchor Books, New York.

GANSLER, Jaques (1991). *Affording Defence*. The MIT Press: Introduction.

GIBBONS, Tony (1983). *The Complete Encyclopaedia of Battleships and Battlecruisers*. Salamander Books, London.

GUTTERIDGE, William. *Military Institutions and Power in New States*. London, Pall Mall Press.

HARYASANYI, John (1969). Rational-Choice Models of Political Behaviour vs. Functionalist and Conformist Theories, *World Politics* 21: 513-538.

HENDEL, Michael I. (1996). *Masters of War Classical Strategic Thought*. London, Frank Cass & Co.

HUNTINGTON, S.P. (1961). *The Common Defense: Strategic Programs in National Security*. Columbia University Press, New York: Introduction.

KENNEDY, Paul ed (1991). *Grand Strategies in Peace and War*. Yale University Press: I.

LIND, William y SCHMITT, John; SUTTON, Joseph y WILSON, Gary (1989). The Changing Face of War: into the Fourth Generation, *Marine Corps Gazette*, octubre.

MARTÍNEZ BUSH, Jorge (2009). *La Armada de Chile durante la Segunda Guerra Mundial bitácora de 6 años*. Armada de Chile, Valparaíso.

MASSIE, Robert K. (2003). *CASTLES OF STEEL Britain, Germany and the Winning of the Great War at Sea*. New York, Baltimore Books.

Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Libro de la Defensa Nacional 2002*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1942). *Circular Confidencial N° 1*. Santiago de Chile.

NAVARRO, Miguel (1999A). *Adquisiciones Militares en Chile: Una perspectiva desde la Política de Defensa*. Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

\_\_\_\_\_ (1999B) *La variable offset como componente político de los contratos de adquisiciones militares*. Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio, Anuario 1999.

\_\_\_\_\_ (2007) *Hacia una Nueva Política de Defensa; notas para un debate necesario*, *Política y Estrategia* 105, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2003) *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la Política de Defensa*, versión escrita de la conferencia del mismo nombre dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Defensa, Uruguay.

\_\_\_\_\_ (2004) *La Conducción Política de la Defensa*, *Política y Estrategia* 96, Santiago de Chile: 21-22.

\_\_\_\_\_ (2005) *Política de Adquisiciones Militares*, *Política y Estrategia* 97, Santiago de Chile: 69-83.

PIZARRO SOTO, Alejandro (2000). *Diego Aracena, Maestro de Vuelo*. Fundación Arturo Merino Benítez, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ ELIZONDO, J. (2008). *De Charaña a la Haya Chile ante la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú*. Santiago de Chile, Ed. Planeta.

ROTHGEB, John M (1993). *DEFINING POWER Influence and Force in the Contemporary International System*. New York, St. Martin's Press.

SABROSKY, A. N (1982). The Defence Policy of France en Murria, D.J. & Viotti, P.R (eds) *The Defence Policy of Nations*. John Hopkins University Press.

SMART, I. (1973). Force in Modern Society; Its place in International Politics. *Adelphy Papers* N° 102. International Institute for Strategic Studies, London.

TZU SUN (1971). *The Art of War*, traducción de Griffith, Samuel. New York, Oxford University Press.

VALI, Ferenc A.K (1971). *A BRIDGE ACROSS THE BOSPORUS. The Foreign Policy of Turkey*. The John Hopkins University Press, New York and London.

VON CLAUSEWITZ (1993). *On War*.