
MODERNIZACIÓN EN DEFENSA. REQUISITOS DE UN PROCESO EXITOSO

MIGUEL NAVARRO MEZA*

During the last ten or fifteen years many countries have implemented Defence modernization and reformation processes. In many cases those initiatives have derived from the end of the Cold War and in some cases have been also stirred by domestic political developments. This has not been the only Defence modernization initiative in the contemporary world, however. Right after the Second World War there it happened a similar process which in many ways was even deeper and more subtle. As a result there is a wealth of experience regarding the requisites of a successful Defence reformation initiative. These requisites are related on one hand with the window of opportunities which here is narrower than in all other fields of the public sector and on the other, with the domestic and international political issues which are involved. Also, there is a sense and pace in any modernization initiative which requires a lot of political will and expertise in the political authorities. The same is true regarding modern political-military relations. All this fits neatly in the Chilean picture as the country is engaged in a defence modernization process which involves four areas: Doctrine and Defence Policy, Political Direction and Organization of Defence, Financing and Defence Acquisitions and Personnel.

PRESENTACIÓN

Durante los últimos diez o quince años, muchos países han implementado procesos de transformación y de modernización de sus fuerzas militares y, en términos más generales, de la forma de ejecutar la función de defensa. Una de las características centrales de estas iniciativas es su gran diversidad. Aunque han sido relativamente coincidentes en el tiempo, todos los procesos son distintos y la experiencia de cada país constituye una instancia única y no transferible. Esto, desde luego, refleja el carácter singular de la política de defensa que, en cada Estado, se define en el punto medio entre la política doméstica y la política internacional y, en consecuencia, recoge las peculiaridades y ritualidades de cada una.¹ Con todo,

* Abogado, Cientista Político, MA., Mphil, Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Profesor visitante de la Academia Diplomática "Andrés Bello" del Ministerio de Relaciones Exteriores; profesor invitado de la Academia de Guerra del Ejército de Chile y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar y profesor concurrente del Centro de Operaciones de Paz de Chile.

1 Ver DILLON, G.M (ed.) *Defence Policy Making a comparative analysis*. Leicester University Press, 1988, Introduction, y Navarro, Miguel, *política de Defensa. Los parámetros de la decisión*. Revista "Política y Estrategia" N° 85, 1995.

ello no significa que estos procesos no tengan elementos comunes ni que carezcan de valor en términos de constituir antecedentes útiles en la implementación de otras iniciativas similares.

Por regla general, los procesos de transformación y modernización en defensa han sido consecuencia, directa o indirecta, del término del sistema de relaciones de poder propio de la Guerra Fría y de los efectos de este acontecimiento sobre la problemática de seguridad de numerosos Estados. Sin embargo, no ha sido ésta su única fuente; de hecho, en varios casos, las iniciativas de modernización en defensa han sido estimuladas, al menos parcialmente, por procesos políticos domésticos que han afectado la posición de la Fuerzas Armadas y las relaciones civiles-militares en las respectivas sociedades. Chile y Sudáfrica son ejemplos de esta situación.

La dinámica de la Guerra Fría reforzó una visión, diríase convencional, de la función de defensa y le proporcionó a la mayoría de los países del mundo al menos un marco de referencia general dentro del cual definir sus políticas de defensa y la forma de ejecutar la función respectiva. Este fenómeno fue perceptible aun en Estados que, en términos reales, estuvieron alejados de los focos de confrontación de la Guerra Fría, al menos en sus variables más convencionales, pero que adaptaron los criterios y parámetros de la confrontación Este-Oeste a sus propias realidades de seguridad.² La Guerra Fría, en su lógica de confrontación latente y de alta y permanente tensión, reforzó grandemente en muchos países la idea de generar capacidades militares para hacer frente a amenazas actuales o potenciales que podían materializarse en cualquier momento, pero dejó poco espacio para la utilización de capacidades militares en los escenarios más amplios de la vinculación exterior de los Estados.³

Asociado a lo anterior, los estudios comparados sugieren que este escenario estratégico tenía, a su turno, efectos en las relaciones político-militares en varios países, especialmente en cuanto a la extrema especialización de la función de defensa y a las dificultades que ello implicaba para un adecuado liderazgo civil y para la definición de políticas de defensa de mayor amplitud, que considerasen todos las variables implícitas en la vinculación externa del Estado, incluyendo muy preferentemente la vinculación entre defensa y relaciones exteriores, de suyo un tema complejo y sensible en muchas potencias medianas.⁴

2 Una manifestación de este fenómeno se aprecia, por ejemplo, en Chile a propósito de la definición de una política de defensa sustentada solamente en el concepto de "amenaza", el que se ha proyectado incluso hasta el *LIBRO DE LA DEFENSA 2002*.

3 Respecto de este tema véanse, por ejemplo, las definiciones sobre la Defensa Nacional contenidas en PAUL LATORRE, Adolfo *Política y Fuerzas Armadas características y misiones constitucionales de las FF.AA.*, Revista de Marina, Valparaíso, Chile, 1999, Capítulo I, 1.3.4.

4 DESCH, Michael C., *Civilian Control Over the Military The Changing Security Environment*. The John Hopkins Univ. Press, 2001.

El fin de la Guerra Fría ha modificado sustancialmente estos escenarios, tanto en sus aspectos estratégicos como en sus variables políticas domésticas e internacionales. Por otra parte, no obstante el origen común de estos procesos, el término de la confrontación Este-Oeste, y más allá de la natural diversidad de los mismos, la extensión y contenido de las iniciativas de modernización y reestructuración de la defensa se ha extendido desde procesos relativamente simples de reducción del tamaño de las fuerzas militares y ciertos ajustes doctrinales en su empleo, como ocurrió en Estados Unidos o Suecia, a modificaciones que se extienden también a lo que dice relación con el financiamiento de la función de defensa y con su conducción en el nivel político, como ocurrió en Argentina o Sudáfrica.

De igual modo, la actual situación de seguridad internacional ha generado un importante cambio en los roles y misiones de las Fuerzas Armadas, especialmente en cuanto a su aporte al posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Esta situación ha dado origen a una amplia literatura que aborda las nuevas misiones y cometidos de las organizaciones militares y el impacto de tal evolución en su composición y en sus relaciones con la sociedad.⁵

Chile no ha estado ajeno a estos procesos. Desde comienzos del decenio de los 90' las Fuerzas Armadas, en forma individual e independiente unas de otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de éste, han desarrollado programas de modernización los que, en términos generales, han representado la visión que cada institución tiene respecto de los cambios experimentados en el escenario estratégico del país y la evolución general de las concepciones militares en el mundo; estas iniciativas, además, han sido una respuesta del estamento castrense a las reducciones presupuestarias de la defensa implementadas desde 1990.⁶

Por otro lado y en un proceso desfasado en el tiempo, el Ministerio de Defensa comenzó un incremento paulatino de su capacidad de gestión centrado, inicialmente, en la generación de confianzas entre el estamento castrense y la clase política y cuyo hito más significativo fue la publicación del *Libro de la Defensa* 1997.⁷ Posteriormente, este proceso se orientó a la definición de una genuina Política de Defensa y, progresivamente, a la modernización del Ministerio mismo y de la gestión de conducción conjunta de las Fuerzas Armadas, etapa que debe culminar con la presentación por el Ejecutivo al Congreso Nacional del Proyecto de Ley del Ministerio de Defensa Nacional.

5 En relación a este tema, ver por ej., MOSKOS, Charles, WILLIAMS, John y SEGAL, David *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford Univ. Press, 2000.

6 Ver Parte II, Párrafo 3.

7 Es evidente, para cualquier observador sagaz, que el *Libro de la Defensa* 1997 no obstante la retórica contemporánea, distó mucho de cumplir con los objetivos y características básicas de un documento de este tipo, tal y como son editados en los sistemas comparados. Tampoco definió una política de defensa en el sentido pleno del término. Sin embargo, fue un excelente ejercicio en cuanto puente de creación de confianza entre el mundo militar y el estamento político en su conjunto.

Sin embargo, la modernización de la defensa en Chile es un proceso in crescendo que se encuentra en una etapa relativamente embrionaria en sus aspectos de alta política. El país, en su calidad de potencia media emergente, debe asumir las mayores responsabilidades inherentes a tal condición, las que se manifiestan también en el campo de la seguridad internacional. Sabido es que en el sistema internacional contemporáneo es complejo para las potencias medianas sustraerse a tales responsabilidades y que en la Posguerra Fría el neutralismo a la antigua usanza de los países nórdicos, no es ya una alternativa viable y que, en todo caso, definitivamente no lo es para Chile.

Por otra parte, el país debe asumir el escenario estratégico regional caracterizado por la subsistencia de tensiones de cuño tradicional derivadas de la existencia de objetivos nacionales contrapuestos y al mismo tiempo, por la implementación de un esquema de seguridad mixto, en el que cohabitan estructuras remanentes de la Guerra Fría, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR,⁸ con modernas concepciones cooperativas tal como las actualmente vigentes con la República Argentina. Este escenario está, además, sazonado con una alta volatilidad política potencial en varios de los actores regionales, la que puede generar efectos políticos reflejos y, en todo caso, son o pueden llegar a ser conflictos armados internos con consecuencias internacionales, todo lo cual tiene efectos sobre la condición de seguridad de la república.

Desde otro punto de vista, el término del proceso de transición o más precisamente, de redemocratización, ha generado condiciones objetivas en las relaciones político-militares que facilitan el desarrollo de iniciativas de modernización, especialmente de aquellas de alta política. Con todo, es necesario tener presente que, por regla general, cualquiera sea el escenario político doméstico en que se desarrollen, los procesos de modernización en defensa son más complejos y sensible cuando las instituciones militares involucradas son poderosas, cohesionadas, tradicionalistas, con alta aceptación social y con mandos fuertes y respetados, como es precisamente el caso de las Fuerzas Armadas chilenas.

Por otra parte, el proceso de modernización de la defensa en Chile, en sus variables de alta política se extenderá, al menos, por todo el período, de la próxima administración; lo mismo ocurrirá con las iniciativas de adquisición de sistemas de armas y pertrechos inherentes a los proyectos individuales de las Fuerzas Armadas. Además, la modernización de la defensa, en muchos aspectos, requerirá de modificaciones legales lo que involucrará al Congreso en el tema; esto es particularmente perceptible en lo que dice relación con la conducción y organización superior de la defensa y en la modernización de sus aspectos financieros.⁹ Todo lo

8 El TIAR fue uno de los primeros resultados de la denominada Estrategia de Contención, también conocida como Doctrina Truman y definida en 1947, cuya finalidad era crear diques políticos y militares al expansionismo soviético en Europa, Asia, Medio Oriente y América Latina. Ver: ADDINGTON, Larry H. *The Patterns Of War Since the Eighteen Century*, Indiana Univ. Press, 1984, Capítulo 7, I.

9 En relación a esta materia se sugiere: NAVARRO, Miguel, La Conducción Política de la Defensa. Revista "Política y Estrategia" N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004.

expresado sugiere, entonces, analizar las variables teóricas que inciden en iniciativas de este tipo y la experiencia comparada en esta materia y, en segundo término, subsumir dichas variables en la dinámica del proceso en Chile, especialmente en sus desafíos por venir.

PARTE I

REQUISITOS DE UN PROCESO EXITOSO

ASPECTOS GENERALES

No obstante su extensión y complejidad, el período de la Posguerra Fría no es el único que se ha caracterizado por transformaciones profundas y extensivas en el campo de la defensa. De hecho, luego del término de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló un proceso similar y que, en muchos aspectos, fue más amplio, profundo y aun traumático. El advenimiento de la Era Nuclear en el verano de 1945 generó un profundo cuestionamiento de las concepciones estratégicas y aun tácticas entonces vigentes, principalmente por el efecto absoluto que parecían tener las armas atómicas y el carácter omnicompreensivo y total que entonces se asignaba a la novel estrategia nuclear.

Se implementó, entonces, un amplio proceso teórico de modernización conceptual tanto en la estrategia como en muchos aspectos de la táctica, el que resultó especialmente complejo y traumático porque se sustentaba, en buena medida, en apreciaciones eminentemente teóricas ya que la experiencia práctica de empleo de armas nucleares se limitaba a Hiroshima y Nagasaki y a unos cuantos ensayos realizados en condiciones óptimas y controladas.¹⁰ El proceso fue complejo en sus aspectos organizacionales y políticos debido precisamente al presunto carácter total de la estrategia nuclear. En todo caso, la gran potencialidad de sus efectos resultaba más necesario que nunca el asegurar un adecuado nivel de control civil sobre el armamento atómico, lo que al menos en Estados Unidos contribuyó a la creación de la Secretaría de Defensa como agencia gubernamental única, encargada de la conducción política de la función de defensa¹¹ y, en otros países, incentivó indirectamente el fortalecimiento de la institucionalidad política de la defensa. Se trataba, entonces, de asegurar que sólo la autoridad civil legítimamente constituida tuviese la potestad de disponer el empleo de armas nucleares y que, al mismo tiempo, se minimizase al máximo la posibilidad de activación accidental de los dispositivos

10 Las únicas pruebas realizadas en el período fueron la detonación de Alamogordo, el 16 de julio de 1945 (Operación Trinity) que en todo caso tuvo un carácter eminentemente experimental, las dos realizadas en 1946 en el Atolón de Bikini (Operación Crossroads) y las tres efectuadas en Eniwetok en las Islas Marianas en 1948 (Operación Sandstone).

11 National Security Act de 1947 constituyó el más grande proceso de reorganización de la defensa en Estados Unidos desde la independencia en 1776. Creó una estructura de mando unificada en torno de la figura del Secretario de Defensa y del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (el Joint Chiefs of Staff). De igual modo, la NSA creó la CIA y el Consejo de Seguridad Nacional.

nucleares.¹² En consecuencia, durante toda la Guerra Fría, las superpotencias demostraron un muy alto nivel de responsabilidad para el empleo del armamento nuclear y, al mismo tiempo, aseguraron un debido control institucional del mismo sólo para sus autoridades políticas, cualquiera fuese su sistema de gobierno.

Este proceso de modernización de la defensa se desarrolló principalmente en Estados Unidos, entonces único poseedor de capacidades nucleares, pero sus reverberancias fueron casi universales, especialmente en sus aspectos militares; en Gran Bretaña y Francia el proceso fue en cierto modo más complejo, ya que debieron asumir las nuevas concepciones estratégicas globales propias de la Era Nuclear y, además, compatibilizarlas con cometidos militares tradicionales asociados a sus responsabilidades coloniales; después de todo, es evidente que los soldados británicos desplegados en Palestina, Kenya o Bengala, en 1947 ó 1948, tenían más en común con los expedicionarios coloniales de la Reina Victoria que con sus pares desplegados en el Frente Central Europeo, los que, por otra parte ya comenzaban a prepararse para una confrontación nuclear y, posteriormente, para ataques químicos o bacteriológicos.

La modernización de la defensa en la Segunda Posguerra Mundial no se limitó solamente a las grandes potencias; de hecho, sus efectos, de un modo u otro, se extendieron a muchos países, tanto en sus variables netamente militares cuanto muy especialmente en sus aspectos institucionales. Desde luego, aun en los aspectos convencionales de la guerra, la Segunda Guerra Mundial significó una enorme evolución de la tecnología y los conceptos estratégicos vigentes, lo que tuvo un gran impacto en el pensamiento y la capacidad militar de los Estados que se mantuvieron neutrales en el conflicto. Así, incluso países que hacia 1939 estaban en pleno proceso de modernización de sus fuerzas militares, en 1945 pudieron constatar la obsolescencia de sus sistemas de armas y de buena parte de sus postulados estratégicos.¹³ En ese sentido, a fines del decenio de los 40 y en los años 50, en muchos países se desarrollaron procesos de actualización de sus estructuras de mando y conducción superior de la defensa y de las fuerzas militares, destinados

12 Este fue un tema central durante toda la Guerra Fría en la medida que los altos índices de tensión política y militar propias de tal período, especialmente en sus etapas más álgidas de fines de los 50 y comienzos de los 60, generaron una situación de potencial conflicto accidental, ya sea por percepciones erróneas de las superpotencias, por fallos técnicos en los sistemas de mando y control o por el acaecimiento de situaciones de insubordinación de mandos militares con control sobre dispositivos nucleares. Esta cuestión permeó incluso a la cultura popular en Estados Unidos y Europa Occidental y, desde luego, se extendió a Hollywood, donde fue tema central del clásico de Stanley Kubrik *Dr. Strangelove or How I learned to Love the Bomb* (distribuido en el mundo hispánico como *El Dr. Insólito*) o en una vena más ligera, del film *Thunderbolt (Operación Trueno)* basado en la novela homónima de Ian Fleming, entre muchos otros.

13 Este fue, por ejemplo, el caso de Argentina que en 1939 había recién finalizado sendos programas de rearme naval y aéreo que habían convertido al país en la primera potencia militar de América Latina. Dichas capacidades fueron suficientes a comienzos de la Segunda Guerra Mundial para asegurar su neutralidad incluso frente a episodios militares de significación como la Batalla del Río de la Plata en diciembre de 1939 y aun para constituirse entonces en un actor militar potencialmente relevante. Sin embargo, hacia 1945 tales capacidades estaban francamente obsoletas, lo que motivó a Buenos Aires a iniciar un nuevo programa de rearme y de modernización de sus concepciones estratégicas.

a mejorar la interacción entre las distintas agencias gubernamentales frente a un conflicto global y fundamentalmente para mejorar la condición de subordinación de las fuerzas militares a la autoridad civil. Chile, aunque algo tardíamente, también experimentó este proceso.¹⁴

Como consecuencia de lo expresado, ya entonces se generó una amplia experiencia en los procesos de modernización de la defensa en los sistemas comparados, la que se complementó posteriormente con la evolución incremental que experimentaron la teoría general de la Organización Política de la Defensa y los mecanismos y prácticas de su conducción política, especialmente durante los años 50 y 60. Luego, en el decenio de los noventa, la segunda gran ola de procesos de modernización de la defensa se nutrió y también aportó a los ya considerables niveles de experiencia acumulados en este tipo de iniciativas.

Así, aunque cada proceso es singular en cuanto refleja las particularidades políticas y militares del país de que se trate, es posible identificar ciertos criterios fundamentales aplicables a cualquier iniciativa de modernización de la defensa y que son indispensables para que éstas sean eficaces y aseguren efectivamente un incremento del poderío militar del país y de la capacidad de gestión política y financiera de sus autoridades en el campo de la defensa. Estos criterios son: **los elementos de política doméstica e internacional**, es decir, la ventana de oportunidades que otorga factibilidad a cada iniciativa; **la necesidad de consensos políticos amplios** respecto a la urgencia misma de modernización y a su extensión y orientación, donde cabe un cometido relevante al Congreso y, finalmente, aunque de ninguna manera es lo menor, **una relación político-militar estabilizada** e idealmente moderna y funcional.

1. LA VENTANA DE OPORTUNIDADES: ELEMENTOS DE POLÍTICA DOMÉSTICA Y EL ENTORNO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO

Es evidente que, en términos generales, los procesos de modernización en el campo de la defensa, cualquiera sea su extensión, son distintos de los que se puedan realizar en otras áreas de la gestión pública. En este sentido, la ventana de oportunidades para realizar iniciativas de este tipo es más estrecha y de se encuentra más acotada y constreñida que en los demás ámbitos de la actividad gubernamental. Esto deriva principalmente del hecho de que todo lo concerniente a

14 La gran reorganización de la defensa en Chile fue efectuada por medio de la dictación del DFL N° 181 en 1960. Este cuerpo normativo se dictó al amparo de la Ley 13.305 que dio al Presidente de la República amplias facultades para reorganizar la administración pública en su conjunto y para reducir activos prescindibles del Estado. El DFL 181 intentó generar una estructura en algún sentido similar a la entonces vigente en Estados Unidos. Desde luego, constituyó la mayor reorganización y modernización de la defensa desde la independencia pero, generó una estructura muy típica de la Guerra Fría, poco apropiada a las verdaderas necesidades del país y que ciertamente requiere una profunda y urgente revisión (Ver Parte II, párrafo 1).

la defensa, comenzando por la política respectiva, se manifiesta y se nutre simultáneamente tanto de factores políticos domésticos como internacionales, lo que desde ya la hace diferente de otros ámbitos del quehacer público.¹⁵ A lo anterior es necesario agregar la especial naturaleza de la función de defensa y la de las Fuerzas Armadas, en cuanto detentores del monopolio de la fuerza que posee el Estado; esto genera una especial sensibilidad en los temas de defensa, la que se proyecta incluso en aquellos sistemas más desarrollados de relaciones político-militares.¹⁶

En la práctica, la experiencia comparada sugiere claramente que un proceso exitoso de modernización en defensa requiere de la conjunción de una serie de condiciones de la política doméstica del país y de su política exterior, en una proporción e interacción que resulta variable en cada caso pero indispensable en cada proceso.

a. LA VARIABLE POLÍTICA DOMÉSTICA

El primer elemento propio de la variable política doméstica es la existencia de condiciones objetivas que permitan, por una parte, un adecuado proceso de socialización de la iniciativa de modernización y, en segundo, y esto es más relevante, aisle tal proceso de la contingencia política.

En el estadio actual de las relaciones civiles-militares y precisamente por la especial sensibilidad del tema, todo proceso de modernización militar requiere una adecuada socialización en la población y, especialmente, en la opinión pública informada; naturalmente, la extensión de tal socialización variará según la extensión y naturaleza de la iniciativa específica de modernización de que se trate, pero la vigencia del principio es casi universal; no es lo mismo, desde este punto de vista, una reorganización sólo de la estructura militar superior de un país (más allá de la espectacularidad mediática que pueda tener en algunas sociedades) que la abolición del sistema de Servicio Militar y su reemplazo por una fuerza enteramente profesional; comprensiblemente, los niveles de impacto social de una y otra medida son muy distintos y, en consecuencia, la necesidad de socialización de ambas medidas será igualmente diferente. Este fenómeno ya se ha advertido en varias sociedades, precisamente a

15 Ver a este respecto DILLON, G.M., op cit. y NAVARRO, op cit..

16 Ver a este respecto, por ej., SNIDER, Don M., & MIRANDA, Carlton-Carew (eds.) *Us Civil Military Relations in crisis or transition?* The Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1995, especialmente 1.

propósito de la abolición del sistema de conscripción y su reemplazo por un ejército enteramente profesional.

En íntima relación con lo anterior está la cuestión de la contingencia. En los dominios de la técnica legislativa y de la praxis política, legislar sobre la contingencia normalmente constituye una garantía de desastre; la norma legal, por su misma naturaleza, ha de regular situaciones de manera permanente, neutra y general respecto de la singularidad. En este escenario, la promulgación de leyes para responder a situaciones específicas, normalmente puede producir en el mediano y largo plazo efectos contraproducentes y muy distintos de los buscados en el fragor del debate político y mediático; esto es especialmente válido en el ámbito de la defensa, habida consideración de carácter crecientemente tecnificado que tiene la función respectiva y cuyos efectos impregnan todo su entorno, incluyendo muy especialmente sus procesos de modernización.¹⁷ El carácter débil, cortoplacista y confuso del debate político y académico que se generó en Chile en torno a la vigencia del Servicio Militar, a propósito de los trágicos sucesos de Antuco, constituyen una confirmación de lo expresado.

El otro aspecto que debe ser considerado en este punto es el efecto del clima político general reinante en un país. Es evidente que un clima político enrarecido o inusualmente agitado, cualquiera sea su causa, puede resultar al menos inconducente y muy posiblemente contraproducente, para los efectos de un proceso de modernización en defensa. Desde luego, tal clima afectará la posibilidad de socializar adecuadamente la iniciativa correspondiente con una perspectiva técnica y con sentido de Estado. Además, un clima político agitado inevitablemente generará actitudes proselitistas y partisanas respecto de tales iniciativas, lo que comprometerá los necesarios consensos en torno a su temporalidad y extensión y, en casos extremos, puede comprometer el carácter apolítico y neutral inherente a las Fuerzas Armadas profesionales.¹⁸ A lo anterior es necesario agregar que las fuerzas militares, más allá de su inserción jurídica formal en la estructura de poder del Estado, constituyen en sí un componente del ejercicio efectivo del poder, lo que normalmente es más apreciado por algunos referentes políticos que por otros. Este fenómeno, ya

17 Sobre el carácter tecnificado de la función de defensa y sus efectos en el plano político, ver HOFFMANN, S., *The State of War*, Praeger Publishers, New York 1965.

18 Por ej., uno de los temas que ha causado impacto en las relaciones civiles-militares en Estados Unidos es el hecho que crecientemente, muchos generales y almirantes muy poco después de retirarse, se pronuncian políticamente por uno de los partidos o por los candidatos a la presidencia, lo que en sugiere que ya antes de su retiro tenían actitudes partisanas. Citado por SNIDER & MIRANDA.

advertido por Maquiavelo, puede contribuir también a inducir actitudes partisanas y proselitistas a propósito de las iniciativas de modernización en defensa. Los períodos eleccionarios, por ejemplo, son particularmente poco apropiados para introducir grandes iniciativas de modernización en defensa, especialmente si éstas involucran procesos parlamentarios. Con todo, esta es una tentación permanente y de hecho es relativamente frecuente que los temas militares, de un modo u otro, aparezcan en los procesos eleccionarios de algunos países, aunque esto normalmente ocurre en naciones en las que las relaciones político–militares se encuentran perfectamente afianzadas en torno al liderazgo civil efectivo y, por lo tanto, los riesgos de politización castrense son sensiblemente menores.¹⁹

Otra cuestión de la mayor relevancia en el escenario político doméstico dice relación con la necesaria voluntad política para implementar los procesos de reforma y modernización. La evidencia sugiere claramente que, en general, y salvo excepciones que sólo confirman la regla,²⁰ las iniciativas de este tipo son resistidas con mayor o menor fuerza por las instituciones militares y también por algunos sectores políticos. La autoridad política, especialmente el Ejecutivo, requiere de considerable voluntad para la consecución de estos procesos que implican al mismo tiempo negociación, persuasión y decisión.

Los ejemplos en este sentido son muy explícitos. Las extensas, complejas y en ocasiones tensas negociaciones que debió realizar la Casa Blanca con las instituciones militares y con el Congreso a propósito de la National Security Act de 1947 y de la creación de la Secretaría de Defensa son bien conocidas;²¹ con todo, es necesario tener pre-

19 Por ejemplo, en las elecciones anticipadas convocadas por el gobierno conservador en Gran Bretaña en junio de 1983, la cuestión de la defensa tuvo un perfil central; Margaret Thatcher capitalizó con éxito los ecos emotivos derivados del entonces reciente triunfo británico en el conflicto del Atlántico Sur; además, aprovechó la repulsa del electorado al fuerte sentimiento antimilitarista y contrario a la defensa que en esos años existía en el Partido Laborista. En este mismo sentido, las elecciones presidenciales de 1979 en Estados Unidos, estuvieron marcadas por la reacción de su población ante la declinación estratégica *vis a vis* la Unión Soviética, ocurrida durante la administración de Carter y por los ecos del fracaso de la Operación “Eagle Claw”, el intento de rescate de los rehenes en Teherán; en esta perspectiva, la plataforma política del Partido Republicano enfatizó expresamente la recuperación del liderazgo estratégico para Estados Unidos, fundamentalmente incrementando su poderío militar.

20 La excepción más frecuentemente citada en la literatura comparada es el proceso de transformación de las fuerzas militares de Israel, en 1948, de ser las fuerzas irregulares con que contaba la nación judía en Palestina en los tiempos del Mandato, se transformaron en la IDF, una fuerza regular, permanente, integrada y unificada con ramas terrestres, aéreas y navales. Con todo, el proceso no fue del todo tranquilo ni exento de complejidades, especialmente por la identificación de algunos sectores del *Haganna* y del *Palmach* con el ala más de izquierda del Partido Laborista, lo que complicó su transformación en fuerzas genuinamente nacionales y apolíticas. La figura central en este proceso fue el Primer Ministro David Ben-Gurión, quien con sagacidad advirtió el escenario y con paciencia y persuasión, consiguió integrar las diversas facciones existentes en las organizaciones irregulares, despolitizarlas y transformarlas en una fuerza nacional efectiva.

21 Ver nota 11.

sente que si bien el ejemplo estadounidense es bastante extremo, no es menos cierto que se generó en el seno de la sociedad en la que el principio de supremacía y liderazgo civil sobre los militares posiblemente está más arraigado que en ninguna otra. Una situación similar ocurrió en Gran Bretaña en las etapas iniciales del extenso proceso de modernización militar que comenzó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pese a que en este caso el impulso inicial lo dio Lord Mountbatten, Jefe del Estado Mayor Imperial y que, como Jefe de Operaciones Combinadas durante la guerra, advertía la necesidad de una modernización de la organización superior de la defensa en el Reino Unido.²²

Naturalmente, este no es un tema reservado a las iniciativas de modernización en las grandes potencias. El fenómeno es igualmente perceptible en las potencias medianas y en magnitudes de tensión política, actual o potencial, y complejidad técnica comparables. Esto apunta a la necesidad de que las autoridades políticas combinen armoniosamente sus capacidades técnicas de gestión, con la necesaria dosis de voluntad política, frente a sus organizaciones militares, todo ello dentro del esquema jerárquico establecido en el sistema jurídico correspondiente.

b. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA

Todo proceso de modernización o reestructuración en el campo de la defensa genera una ventana de vulnerabilidad para el país, la que reduce y acota la extensión de oportunidades para realizarlo. Evidentemente, ésta deriva de la disminución de la capacidad de las Fuerzas Armadas o, en términos más amplios, de la reducción de la posibilidad del Estado de proveer el bien público defensa nacional. Naturalmente, la extensión, la gravedad y la duración de esta ventana dependerá de la profundidad y la naturaleza del proceso de reestructuración; así, una iniciativa comparativamente menor de reemplazo y reequipamiento de sistemas de armas genera un nivel de vulnerabilidad inferior al que puede producir un proceso profundo de reorganización de toda la estructura militar del país.

22 En relación a las vicisitudes del proceso de reforma y modernización en Estados Unidos, ver por ejemplo LOVE, Robert W. *History of the Us Navy Volume Two 1942-1991* Stackpole Books, 1992, especialmente Capítulo Quince. "Defending Containment and Resisting Unification 1948-1949". Respecto del caso británico, ver EDMONDS, Martin *Central Organizations of Defence*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1985. Capítulo 1.

De lo expresado fluyen tres consecuencias importantes: **i)** todo proceso de modernización o reorganización mayor de la defensa o de las fuerzas militares, idealmente debe ejecutarse en períodos de estabilidad internacional y de ausencia de amenazas o, al menos, en condiciones de amenaza disminuida; **ii)** durante tales períodos, el país debe reducir los efectos de la ventana de vulnerabilidad utilizando otros recursos, preferentemente diplomáticos, para incrementar su seguridad; y **iii)** los procesos de modernización de la defensa deben ser graduales en su aplicación y crecientes en su naturaleza.

Sin embargo, estas consecuencias generan, a su turno, situaciones prácticas complejas. Desde luego, cualquier observador sagaz advierte un contrasentido entre la necesidad de un período de estabilidad internacional y el hecho que, en muchos casos, las iniciativas de modernización de la defensa son, precisamente, la respuesta a un nuevo escenario internacional del país que requiere respuesta de tipo militar. Esto puede ocurrir incluso durante el desarrollo de un conflicto armado o en períodos de extrema tensión internacional. Uno de los ejemplos más relevantes en este sentido fue el proceso de modernización realizado en Prusia, a comienzos del siglo XIX, uno de los más extensos y exitosos en la Época Contemporánea, el que fue ejecutado en medio de los conflictos napoleónicos y que involucró tanto aspectos netamente técnicos de la guerra como cuestiones de entrenamiento y organización. Por otra parte, Cohen y Gooch en su clásico *Military Misfortunes The Anatomy of Failure in War*,²³ analizan como ejemplos particularmente graves de desventura militar dos casos históricos que en el fondo ponen de relieve la incapacidad de la conducción política y del estamento militar de generar iniciativas de modernización y adaptación durante el tiempo de guerra, de lo que se deduce naturalmente que estos procesos no sólo pueden ocurrir durante un conflicto sino que, en ocasiones, deben necesariamente efectuarse bajo esas condiciones.²⁴

Por otro lado, es necesario tener presente que si bien es cierto que las políticas de exterior y de defensa son complementarias y deben

23 COHEN, Eliot A. & GOOCH, John *Military Misfortunes The Anatomy of Failure in War*. The Free Press, 1990.

24 Los ejemplos identificados por ambos autores son: 1) el fracaso de los esfuerzos de la Armada de Estados Unidos contra los submarinos alemanes en el Atlántico en 1942, que califican como un aprendizaje deficiente de la experiencia británica entre 1939 y 1942; y 2) el colapso del Ejército francés en mayo-junio de 1940 que, siendo una desventura catastrófica contiene, sin embargo, muchos elementos de una incapacidad de modernizarse en el tiempo transcurrido entre el estallido de la guerra, en septiembre de 1939, y el inicio de la ofensiva alemana en el frente occidental en mayo de 1940. Ambos casos debieron haber implicado una capacidad de efectuar cambios doctrinales y organizacionales *durante* el conflicto.

estar integradas y coordinadas, idealmente como parte de una gran estrategia de inserción del país en el sistema internacional, ambas políticas no se compensan mutuamente por lo que, más allá de cierto límite, no es posible reemplazar la menor capacidad militar con una actividad diplomática más intensa o exitosa.²⁵ Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, también parece existir una contradicción entre la condición gradual y creciente de los procesos de modernización en defensa y el hecho que la ventana de oportunidades para realizarlo es más estrecha, tanto en lo doméstico como en lo internacional, que en otros ámbitos del quehacer público. Todo esto es cierto y debe ser ponderado en los procesos de modernización militar.

Existen numerosas experiencias históricas de los efectos político, estratégico y militar derivados de procesos de reestructuración militar. Quizás si la más traumática, brutal y extrema fueron las consecuencias de las purgas efectuadas por Stalin en el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Armadas soviéticas en 1937-38.²⁶ Stalin advirtió el efecto que tales purgas habían producido en la capacidad de las fuerzas soviéticas e intentó ganar tiempo pactando con Hitler en el verano de 1939 (el origen del Pacto Ribbentrop-Molotov); sin embargo, cuando se produjo el ataque alemán a la Unión Soviética en 1941, el Ejército Rojo no se había recuperado totalmente, lo que tuvo un impacto directo en sus desastrosas derrotas de junio-octubre de 1941.²⁷

Otro ejemplo, aunque de naturaleza y magnitud distinta ocurrió durante la Guerra de Corea. La incertidumbre estratégica y la focalización excesiva en la estrategia nuclear, propia del proceso de modernización militar de la posguerra, significaron, al menos en el caso de Estados Unidos, una reducción considerable de sus capacidades convencionales, las que fueron puestas a prueba durante las etapas iniciales de dicho conflicto. Afortunadamente para Occidente, la naturaleza y extensión de la Guerra de Corea permitió una reversión

25 Ver NAVARRO, Miguel, GRAN ESTRATEGIA NACIONAL. Un Diseño de Inserción de las Potencias Medianas en el Sistema Internacional. *Revista Política y Estrategia* N° 94, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

26 Entre 1937 y 1938, Stalin con diversos pretextos, ejecutó a más de 8.000 oficiales de las Fuerzas Armadas soviéticas. Esta purga tuvo por objeto, primordialmente, acrecentar su poder personal y eliminar cualquier foco de disidencia en el estamento castrense.

27 Por ejemplo, al momento del ataque alemán, el Ejército Rojo tenía aproximadamente 10.000 tanques en circunstancia que la Wehrmacht atacó con poco más de 3.200. Sin embargo, y nuevamente por razones políticas, los vehículos soviéticos estaban repartidos a todo lo largo del frente, en pequeños destacamentos de apoyo a la infantería y nada pudieron hacer frente al ataque de las divisiones blindadas alemanas. En este mismo sentido, el Alto Mando soviético, formado por oficiales con más lealtad política que pericia profesional, no tenía experiencia en la maniobra de grandes unidades militares, todo lo cual quedó patente en las primeras semanas de la campaña, jalonada con estrepitosas derrotas soviéticas.

de tal tendencia, con el consiguiente refuerzo de sus capacidades militares convencionales y el comienzo de la generación de toda una estrategia de empleo gradual y flexible de las armas nucleares, que alcanzó su máxima expresión en los años setenta.²⁸

Fluye de lo expresado la conveniencia de realizar los procesos de modernización en defensa en tiempos de estabilidad internacional, precisamente con la finalidad de reducir la ventana de vulnerabilidad que tal proceso genera. Además, el desarrollar iniciativas de modernización en situaciones internacionales complejas conlleva un riesgo similar al de la agitación política doméstica, en el sentido de forzar soluciones sobre la contingencia, lo que puede conspirar tanto contra la sapiencia de la solución como su permanencia en el tiempo. El caso del Sistema de la Ley del Cobre en Chile constituye un excelente ejemplo de lo aseverado.²⁹ Con todo, esto debe ser debidamente matizado y ponderado en cuanto, como se ha expresado, muchos procesos de modernización en defensa efectivamente son la respuesta militar a cambios en la situación internacional que afectan la posición y/o los intereses del país que los realiza. La cuestión aquí gira en torno a la naturaleza de la evolución de la condición de seguridad del país y a la inminencia de las amenazas o riesgos que estos representan. La gradualidad y cadencia del proceso de modernización es igualmente un elemento relevante a considerar, en cuanto mecanismo para minimizar los riesgos citados. (Ver Parte I, Párrafo 2).

En síntesis, la ventana de oportunidades para la modernización y/o reestructuración de la defensa es más limitada y acotada que la que se produce para las demás funciones públicas, lo que a su turno acota las iniciativas correspondientes tanto en el ámbito de la política doméstica como en el de la política exterior. Naturalmente, esto

28 En relación a la evolución de la estrategia nuclear ver, por ejemplo, FREEDMAN, Lawrence *The Evolution of Nuclear Strategy*. McMillan, London, 1982.

29 Esta situación se manifestó en la dictación de los dos cuerpos normativos en que se sustenta el sistema: la Ley N° 7.144, de enero de 1942, que fue una legislación “de pánico”, aprobada en el Congreso en menos de un mes como respuesta a la extensión de la Segunda Guerra Mundial al frente del Pacífico, en diciembre de 1941, y ante la constatación de la muy feble capacidad militar del país en ese momento lo que, a su turno, era consecuencia del largo período de subinversión en defensa generado por la “Reacción Civilista” del decenio anterior. Esta ley sólo estableció un mecanismo de apropiación especial de recursos, mas no incluyó un estudio acerca de las verdaderas necesidades de la Defensa Nacional en ese momento. Lo mismo ocurrió con la Ley N° 13.196 de 1959, que fue una respuesta ante la desmedrada condición militar del país, que quedó en evidencia con motivo del incidente del islote Snipe. En ambos casos, la prisa por legislar sobre la contingencia impidió realizar estudios acerca de las necesidades financieras objetivas de la defensa produciendo, en definitiva, un divorcio entre la cantidad de recursos financieros apropiados por el sistema y los requerimientos estratégicos del país. De hecho, esta sigue siendo una de las mayores debilidades del Sistema de la Ley del Cobre. (Ver Parte II, Párrafo 3).

sugiere que, existiendo condiciones favorables para una iniciativa de modernización, éstas deben utilizarse en plenitud haciéndolas lo más extensa posible, según sea necesario para las nuevas realidades y necesidades políticas y estratégicas de la función de defensa y de una manera compatible con los escenarios y realidades de la política doméstica de la sociedad de que se trate.

2. LA APROXIMACIÓN RACIONAL: SENTIDO Y GRADUALIDAD DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

a. EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN EN DEFENSA

Las iniciativas de modernización de la defensa son siempre de naturaleza política, tanto en su concepción como en su ejecución. Sabido es que la conducción de la defensa –nivel en el que se desarrollan las iniciativas de modernización– es una actividad esencialmente política que corresponde a la función de “gobierno” como distinta de la de “administrar”, clasificación que es aceptada en la doctrina y en los ordenamientos constitucionales modernos, incluyendo el chileno.³⁰

Esta clasificación es importante porque los procesos de modernización de la defensa, exceptuando los muy menores, se manifiestan siempre en el ámbito de la conducción política y son parte de la función de gobierno que la administración ejecuta en el campo de la defensa. Esto es natural en la medida que cada administración define e implementa su propia política de defensa, incorporándole su singular visión política financiera y valórica; además, debe adaptarse a los cambios en las condiciones domésticas e internacionales que inciden en la ejecución de la función de defensa.

Otra cuestión relevante en este nivel es la actitud del gobierno hacia la defensa y las Fuerzas Armadas. Cada administración tiene su propia visión al respecto, la que deriva de múltiples factores que son singulares a cada una: sensibilidad al tema, concepciones políticas y filosóficas del grupo que detenta el poder, comprensión de los escenarios internacionales del país y de la contribución de la defensa a

30 Ver SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I, Capítulo VI. En el derecho positivo chileno tanto la Constitución como su legislación complementaria reconocen esta separación, por ejemplo, en el artículo 24 de la Carta que radica en el Presidente de la República las facultades de gobierno y administración, y en el artículo 22 de la Ley N° 19.653 que dispone que los ministerios son los órganos de colaboración directa del Presidente en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores. En general, respecto de la naturaleza de la conducción de la defensa en el nivel político, véase NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. *Revista "Política y Estrategia"* N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004.

éstos, experiencia y conocimiento personal del tema de los encargados de la conducción política y otros varios. Un elemento muy relevante en este campo es la actitud del grupo político dominante hacia el ejercicio del poder: como se ha expresado, es evidente que un grupo con sólida y verdadera vocación de poder tendrá hacia la Defensa y las fuerzas militares una actitud distinta que la de otro grupo que, aún accediendo al poder o incluso detentándolo, carezca de tal vocación y, en consecuencia, ignore los mecanismos y ritualidades de su ejercicio.

De lo expresado se deduce que un gobierno con interés o preocupación por la función de defensa será más proclive a realizar procesos de modernización oportunos y eficaces y otro, con una actitud más neutra o indiferente, tendrá naturalmente menos inclinación a hacerlo o limitará sus iniciativas en espectro y profundidad.³¹ El elemento ideológico es aquí relevante y se aplica en ambos sentidos: en la práctica política, la ideología que orienta el grupo que ejerce el poder es uno de los factores más relevantes en la orientación de los procesos de cambio, para bien o para mal. Un ejemplo en sentido negativo lo constituyó el *Libro Blanco de la Defensa* de 1957 en Gran Bretaña en el cual, por razones fundamentalmente ideológicas y de política doméstica del Partido Laborista, entonces en el poder, se realizaron recortes sumamente significativos en el presupuesto militar y, al mismo tiempo se cancelaron una serie de grandes proyectos militares, lo que afectó de manera irreversible a la industria militar británica y le permitió a Francia tomar la delantera tecnológica en Europa. Algo similar ocurrió en Australia, con motivo de la elección del Partido Laborista en 1972.³²

31 Ejemplos en uno y otro sentido lo constituyen la actitud de los gobiernos turco, inmediatamente antes de la Primera Guerra Mundial y británico, en el período inmediatamente posterior al mismo conflicto. En 1909, el gobierno turco de corte nacionalista y especialmente el Ministro de Guerra Enver Pasha, que tenían una amplia y segura concepción del poder y sus instrumentos, habían desarrollado un vasto plan de modernización del Ejército, sustentado en la inminencia de una guerra en Europa y en la posición estratégica de Turquía. Dicha modernización fue total y se extendió a todos los campos de doctrina, la táctica, la tecnología y la administración de personal del Ejército y estuvo acorde con las capacidades y realidades de éste hacia 1909. Por el contrario, el gobierno británico en el decenio de los 20, se concentró en una reducción masiva (lo que después de todo es una forma de reestructuración) y en cambios doctrinales orientados fundamentalmente a operaciones de patrullaje del imperio. Esta aproximación resultaba de la convicción forzada de la imposibilidad de ocurrencia de guerras mayores en los siguientes 20 años. La actitud británica es, además, una prueba de que la actitud de los gobiernos no sólo puede estar formada y condicionada por experiencias personales, sino también por una errada lectura de los acontecimientos internacionales.

32 En diciembre de 1972, el Partido Laborista australiano accedió al poder, luego de 23 años de predominio de la Coalición Liberal-Nacional. La plataforma política laborista estaba basada fundamentalmente en temas de bienestar social y se había comprometido solemnemente a no afectar al gasto en defensa. Sin embargo, a poco andar el nuevo gobierno comenzó un amplio programa, en parte abierto y en parte encubierto, de disminución del tamaño y capacidades de las fuerzas militares. Esto afectó significativamente la moral del personal, produciéndose masivas renunciaciones y otros efectos nocivos. Para una idea del efecto de este proceso en la Real Fuerza Aérea Australiana ver: Group Captain Issac, Keith (RAAF Ret.) *Australian Air Power a Time of Crisis*. Air Enthusiast International, Vol 6 N° 3 marzo de 1974.

Pero los gobiernos no pueden (o no deben) limitar sus iniciativas de defensa a sus convicciones ideológicas o a las experiencias y gustos personales de sus autoridades. La defensa es una de las funciones básicas de toda sociedad, calidad que comparte actualmente con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública, la administración de justicia y las vinculaciones exteriores. En tal sentido, el Estado y, más precisamente la administración, deben proveer los bienes públicos correspondientes de manera eficiente y proba, dentro del concepto de accountability; este es un principio general que se aplica a toda la función pública incluyendo, naturalmente, la defensa. En esta perspectiva, la responsabilidad del Ejecutivo en el ámbito de la defensa se extiende a tres áreas específicas: **i)** la provisión del bien público seguridad exterior, centrada en la mantención de una capacidad militar suficiente para asegurar el funcionamiento del país como entidad soberana en el sistema internacional, garantizar su integridad territorial y la protección de sus intereses vitales; **ii)** el empleo de los recursos militares como apoyo a su política exterior y a los valores que proyecta en el sistema internacional; y **iii)** la utilización eficiente de los recursos públicos en la provisión de la seguridad externa del Estado y en el apoyo a sus intereses internacionales.

Fluye de lo ponderado en los párrafos anteriores que los procesos de modernización en defensa son, o deben ser, siempre de naturaleza política, aun cuando su expresión concreta se ejecute sólo en el ámbito castrense o se manifieste principalmente en los aspectos financieros de la función. De igual modo, en cuanto es obligación del Estado el proveer el bien público defensa de una manera eficaz y oportuna, el gobierno debe realizar todas aquellas iniciativas para mantener sus capacidades de una manera funcional a los intereses del país. Sabido es que la historia está plagada de casos de imprevisión militar en toda la gama de situaciones, pero ello no afecta el valor de la premisa teórica: cada Estado es responsable de su propia seguridad, y no puede delegarla, no obstante la existencia de regímenes internacionales de seguridad.

Desde otro punto de vista, todo proceso de modernización en defensa debe reconocer las peculiaridades de la función de defensa y especialmente las de las fuerzas militares. Es evidente que la ritualidad y cadencia de un proceso de modernización es diferente según afecte a instituciones militares independientes entre sí, tradicionales, fuertes y con liderazgos perfilados y sólidos o que se aplique a instituciones unificadas o de reciente creación o carentes de mandos perfilados. Esto se ha apreciado, por ejemplo, en los variados intentos de unificación de fuerzas militares o en la gestación de la actividad conjun-

ta.³³ Por otra parte, pero en este mismo sentido, la autoridad política debe tener presente que dentro de los distintos campos de la gestión pública, la de defensa es la única en la que la autoridad superior, el ministerio o secretaría de defensa, tiene una cultura organizacional y una modalidad orgánica de toma de decisiones distinta de la de las organizaciones subordinadas, las fuerzas militares. Así, mientras que en el nivel político las decisiones son fundamentalmente lineales y consensuales, en el estamento castrense son, por naturaleza, verticales y de autoridad. Esto tiene un profundo efecto en la forma cómo se internaliza un proceso de modernización al interior de la organización de defensa, en comparación con lo que ocurre en los demás campos del quehacer público.

No menos importante es el efecto social de las grandes iniciativas de modernización o transformación en defensa. En la medida que la defensa es una función básica de la sociedad y que las fuerzas militares están inmersas en y son parte del tejido social, es natural que los procesos de modernización tengan efectos en este ámbito. El mismo ejemplo de Prusia a comienzos del siglo XIX, citado en párrafo anterior, ilustra este punto: el gran mérito de los grandes conductores de este proceso, Scharnhorts y su discípulo y continuador Gneisenau, fue comprender que la reforma militar no sólo debía extenderse a cuestiones de movilidad estratégica, de táctica y de preparación profesional del cuerpo de oficiales, sino que debía involucrar a la sociedad en su conjunto, en términos de prepararla para el conflicto.³⁴ Naturalmente, los efectos sociales de cada proceso de reforma militar serán conmensurables a su naturaleza, profundidad y extensión. Una de sus manifestaciones más relevantes se refiere a los sistemas de servicio militar y, en consecuencia, a las iniciativas para

33 Por ejemplo, en mayo de 1967, Canadá unificó sus fuerzas hasta entonces divididas en Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en una sola: las Fuerzas de Defensa del Canadá. Este proceso fue motivado fundamentalmente por razones financieras y, desde luego, fue llevado a un extremo, estableciéndose entre otras medidas, un sistema de grados único, cualquiera fuese el mando correspondiente, incluso en la componente naval de la nueva fuerza unificada: así, por ejemplo, los buques mayores pasaron a ser mandados por “coroneles”. Las Fuerzas Armadas canadienses eran en cierto modo, herederas de las tradiciones militares británicas y habían creados un *ethos* propio en las dos guerras mundiales, aunque siendo esencialmente de conscripción, no tenían una fuerte tradición; sin embargo, el proceso de unificación fue grandemente resentido lo que motivó una reversión gradual del mismo en los años siguientes. Además, los ahorros reales o presuntivos del proceso fueron neutralizados con la inflación que afectó al Canadá el año 1968. Algo similar ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos a propósito del establecimiento de lo conjunto, proceso que requirió una ley para implementarse definitivamente.

34 Esto involucró una profunda reforma social que abolió parte de los privilegios de la nobleza, eliminó el sistema de servidumbre e incrementó la participación e influencia política de la clase media, todo contra la voluntad del monarca Federico-Guillermo III. Además, creó una fuerza de reserva de gran tamaño y utilidad militar, el *Landwehr*. Para un estudio detallado de las reformas militares prusianas del período y su efecto político y militar, véase GOERLITZ, Walter. *History of the German General Staff 1670-1945*. (trad. de Brian Battershaw) Frederick Praeger Books, New York, 1953.

eliminarlo y transformar las fuerzas militares en organizaciones completamente profesionales; desde luego, esto perfila la importancia del efecto social en muchas potencias medianas, incluyendo a Chile.³⁵

b. LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EN DEFENSA: EL LIDERAZGO CIVIL

En íntima relación con lo anterior está la capacidad de gestión de la autoridad política y la cuestión personal. La sintonía fina entre las autoridades civiles y los mandos militares es parte de la conducción política de la defensa y como tal, está condicionada por los factores que afectan a ésta.³⁶ En esta perspectiva, dentro del proceso de gestión en defensa, la capacidad, el conocimiento del tema y el interés personal del Ministro o Secretario de Defensa asumen una importancia fundamental: “Se ha sugerido –dice Edmonds, aludiendo a la Gaceta de la Cámara de los Comunes– que la fuerte personalidad de Healey, junto con su profundo conocimiento de las materias de defensa, le permitió dominar a sus colegas (del Gabinete) y evitar así la reforma de la estructura central, porque podía manejar el sistema sin él”.³⁷ A mayor abundamiento, el tema personal adquiere más importancia en el campo de la reforma en defensa, precisamente por la diferencia entre los modos decisionales que se advierten entre el nivel político, el ministerio, y las fuerzas militares que le están subordinadas; es necesario tener presente que toda modernización, cualquiera sea su extensión, implicará, a un tiempo, un proceso de negociación con las fuerzas militares y la imposición del nivel político de sus resoluciones.

Un elemento muy importante de la voluntad política dice relación con la capacidad de gestión de la autoridad política en cuanto la defensa es una actividad cada vez más técnica y tecnificada, lo que se extiende a sus aspectos de conducción. En esta óptica, la implementación de un proceso de modernización y/o reforma implica necesariamente una gran capacidad de gestión, especialmente en el campo de la conducción; ella será mayor mientras más extensa y profunda es la reforma o proceso modernizador.

Aquí, el tema se inscribe de lleno en la cuestión del liderazgo civil en defensa. Sabido es que este concepto gira en torno a la capacidad

35 Ver Parte II párrafo 4.

36 Ver a este respecto, NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. Revista op. cit. Parte II.

37 Se refiere a Dennis Healey, Ministro de Defensa del gobierno laborista entre 1964 y 1970. EDMONDS, Martin. *Central Organizations of Defence*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985, Capítulo 5.

genuina del nivel político de conducir la función de defensa en sus ámbitos de competencia, de una manera eficaz, eficiente y aceptada por el estamento castrense, lo que implica tanto la voluntad política como la capacidad técnica y profesional.³⁸ La modernización es, entonces, una manifestación de esa capacidad de gestión, expresada en iniciativas político-técnicas específicas.

Entonces, en términos generales, un proceso de modernización exitoso y funcional requerirá en este aspecto de autoridades civiles comprometidas y con conocimientos profundos acerca del tema, pero que al mismo tiempo sean capaces, idealmente, de generar una visión compartida con las fuerzas militares.

c. LA GRADUALIDAD

Es el último elemento presente en el sentido de la modernización de la defensa. Hoy es ampliamente aceptado que todo proceso de modernización debe ser gradual, si afecta a una organización grande y con procedimientos establecidos y funcionales. Esto es especialmente aplicable a la modernización en el campo de la defensa y muy especialmente en el campo organizacional y de toma de decisiones, es decir, en la modernización de la cúpula de la organización política de la defensa, de suyo una cuestión de alta política.

Esta gradualidad parece oponerse a la estrechez de la ventana de oportunidades propia de la modernización en defensa y, en efecto, constituye una condicionante del mismo. Sin embargo, es un tema permanente en los casos de modernización ministerial y de las agencias no militares que le están subordinadas. La gradualidad se sustenta tanto en factores funcionales como en cuestiones de cultura organizacional. En el primer campo, es necesario tener presente que toda iniciativa de modernización implica alguna forma de alteración en el funcionamiento de la organización, lo que en el caso de la defensa puede extenderse tanto a temas administrativos y rutinarios como a temas más profundos, como por ejemplo, el proceso de definición cotidiana de la política de defensa, que constituye una de las responsabilidades del Ministerio o Secretaría de Defensa.³⁹ En lo que dice relación con los aspectos culturales involucrados, esos se manifiestan fundamentalmente en la eventual resistencia de los altos burócratas y los funcionarios menores

38 Definición del autor. Ver NAVARRO, Miguel, *La Conducción Política de la Defensa*, op. cit. I Parte.

39 Ver NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*, op. cit. Parte II, Párrafo 1.

que serán real o presuntamente afectados por los cambios en la organización. Este es un tema relevante ya que, en muchos casos, una iniciativa de esta naturaleza puede afectar el clima laboral en la organización. Si esto ocurre en el Ministerio o Secretaría de Defensa puede extender artificial e innecesariamente el período de vulnerabilidad que se produce y que ya fue analizado en el párrafo anterior.

En síntesis, los procesos de modernización en defensa son esencialmente políticos en su naturaleza aunque sólo se extiendan a las Fuerzas Armadas y, como tal, comparten los lineamientos y postulados del grupo político que detenta el poder. La cuestión ideológica juega un papel relevante en tales iniciativas, pero normalmente resulta contraproducente dado el carácter excluyente y rígido de sus planteamientos. Por otra parte, un proceso exitoso normalmente presupone autoridades políticas con conocimientos sobre el tema, capacidad de gestión y voluntad política suficiente, considerando los distintos actores involucrados, especialmente las fuerzas militares y los procesos de negociación e imposición implícitos en cada iniciativa de modernización; en suma, una manifestación del liderazgo civil en defensa. Además, los procesos de modernización han de ser graduales en su desarrollo e implementación, pero de una manera compatible con la necesidad de reducir al máximo la ventana de vulnerabilidad que esas iniciativas normalmente llevan consigo.

3. OTROS ASPECTOS POLÍTICOS: LOS CONSENSOS Y LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES

a. LOS CONSENSOS POLÍTICOS

Naturalmente, los procesos de modernización en defensa –y de hecho, en cualquier área de gestión– están orientados a crear situaciones permanentes en el tiempo y vigentes hasta que un nuevo escenario haga patente la necesidad de una nueva iniciativa. Esta permanencia requiere de amplios consensos políticos de modo que sus resultados no se vean afectados por las naturales alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. Es necesario tener presente que si bien es cierto que, conceptualmente, la política de defensa es una política de Estado, en el sentido de ser compartida por todos los referentes políticos, no es menos cierto que tal calidad es, en muchos aspectos, una condición ideal y que en la praxis política cada administración define e implementa cotidianamente su propia política, conforme a los postulados, principios e ideología que orienta su acción general de gobierno.

En esta perspectiva, para obtener la necesaria permanencia y constancia en los procesos de modernización en defensa, cualquiera sea su extensión y ámbito de aplicación, es necesaria la generación de consensos políticos amplios respecto de su naturaleza, extensión y aplicación de cada iniciativa específica, responsabilidad que recae normalmente en el Ejecutivo, en cuanto es en esta sede donde normalmente se generan estas iniciativas.⁴⁰ Naturalmente, estos consensos son más necesarios, diríase indispensables, en el caso de aquellos proyectos cuya ejecución se extenderá a más de una administración. Esta condición es particularmente necesaria en los programas pluri-anales de adquisición de sistemas de armas los que, usualmente, se desarrollan en períodos que abarcan varios gobiernos.⁴¹

La generación de consensos políticos en defensa no siempre es fácil. Si bien es cierto que, después de todo, ningún referente puede oponerse a la mantención de la independencia del país o a la garantía de su existencia en el sistema internacional y, en tal sentido, es posible encontrar acuerdos amplios y muy genéricos respecto de la política de defensa, no es lo mismo en su implementación concreta, ámbito en el cual se encuentran las iniciativas de modernización. Sabido es que cada referente político tiene su propia visión valórica y política respecto de la defensa lo que complica, en ocasiones, el logro de acuerdos específicos y que, además, puedan quedar a cubierto de las vicisitudes y ritualidades de la política contingente.

En este escenario, el Congreso aparece como una instancia especialmente adecuada para la generación de los acuerdos y consensos necesarios.⁴² Desde luego, en el Parlamento se encuentran representados todos los referentes políticos relevantes; además, la mayoría de las grandes iniciativas de modernización en defensa, de un

40 Naturalmente, esto depende del sistema político específico en el cual estas se generan y de los equilibrios y potestades propias del Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo. En Estados Unidos, por ej., es posible que el Congreso genere iniciativas políticas en relación a la defensa.

41 Existen varios ejemplos emblemáticos que demuestran los efectos de los cambios en el poder sobre los programas de modernización militar. Quizás si los más extremos sean el cambio de gobierno en Irán, luego de la revolución islámica que derrocó al Sha en 1976 y el acceso al poder de Fidel Castro en 1959. En el caso de Irán, el nuevo gobierno canceló contratos de adquisiciones en Estados Unidos y en Gran Bretaña por aproximadamente US\$ 1.500 millones (¡los que en todo caso, también fueron desahuciados por los proveedores!) y en el caso de Cuba, Castro canceló igualmente un contrato por un segundo lote de aviones de combate a hélice Hawker Sea Fury aunque, en este caso, Gran Bretaña tenía interés en mantenerlo vigente y ejecutarlo completamente. Aunque los ejemplos son, sin duda, extremos, revelan la precariedad de los programas de modernización que se extiende a más de una administración, especialmente los de adquisiciones de sistemas de armas.

42 Este acápite está tomado en sus aspectos centrales de NAVARRO, Miguel, *El Control Civil de los Militares, el Rol del Congreso*. Trabajo presentado a la IX Jornada de Redacción del Libro de la Defensa de Guatemala, Ciudad de Guatemala, febrero de 2003.

modo u otro, requieren sanción parlamentaria. Esto se aplica tanto a los proyectos de modernización de la organización política superior como a las iniciativas de adquisiciones de sistemas de armas; de hecho, la esencia de los programas plurianuales de adquisiciones de armas en los sistemas comparados descansa en su aprobación parlamentaria lo que, en teoría al menos, les otorga estabilidad en el tiempo.⁴³ Finalmente, pero de ningún modo es lo menor, en la medida que el interés nacional está por encima de los intereses sectoriales de las fuerzas políticas, es posible suponer que allí se pueden generar con más facilidad los acuerdos pertinentes. De igual modo el Congreso, en su condición de cámara legislativa, es una instancia de reflexión y análisis de las iniciativas correspondientes, teniendo todas las potestades para estudiarlas y mejorarlas en mérito de la voluntad soberana que representa la corporación en todos los sistemas representativos.

En suma, para que cualquier iniciativa política de modernización en defensa tenga la necesaria proyección en el tiempo, es altamente conveniente para el Ejecutivo o por el estamento en el que se genera el proyecto, el obtener consensos y acuerdos específicos respecto de su extensión amplitud y en muchos casos, de sus detalles. Esto es especialmente aplicable a los proyectos que impliquen adquisiciones de sistemas de armas las que por su naturaleza son especialmente vulnerables a los avatares políticos, tanto domésticos como internacionales.

b. RELACIONES POLÍTICO-MILITARES: LA NECESARIA NORMALIDAD

La segunda cuestión política relevante en el ámbito de la modernización es la necesidad de una relación político-militar estable y funcional. En teoría, no es este un requisito indispensable; de hecho es posible que existiendo una relación civil-militar compleja o aun enrarecida, se desarrollen procesos de modernización en el campo de la defensa. Chile es un ejemplo en ese sentido en la medida que el inicio del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, a

43 Aun así en la práctica de los sistemas comparados, la estabilidad de tales programas es comparativamente precaria, en la medida que están igualmente expuestos a las vicisitudes de la política contingente. Italia es un buen ejemplo, dado que no obstante utilizar el sistema de los programas plurianuales con acuerdo parlamentario, históricamente sus iniciativas se han visto muy demoradas y aun canceladas, especialmente en el ámbito naval. En relación a las vicisitudes de los programas navales italianos ver, por ejemplo, *Conway's All The World's Fighting Ships 1947-1982. Volume I The Western Powers*, acápite correspondiente a Italia. Existen, además, numerosos otros ejemplos de tal precariedad tanto en sistemas avanzados como en potencias medianas y en países menores.

comienzos del decenio pasado, se gestó en un escenario civil-militar aún marcado por la distancia y un grado de desconfianza entre el estamento político y el mundo castrense que sólo comenzó a superarse con motivo de la redacción del *Libro de la Defensa I* en 1997.⁴⁴

Desde luego, es difícil determinar qué es exactamente una relación político-militar normal. Un criterio básico y de aplicación general es que la vinculación entre el nivel político y las fuerzas militares se genere conforme al marco normativo que establecen la Constitución y/o la legislación común, el que casi invariablemente establece formas más o menos efectivas de subordinación militar al poder civil legítimamente constituido. En derecho constitucional moderno se reconoce la importancia de las fuerzas militares y, por consiguiente, se regulan las relaciones entre éstas y las autoridades civiles.⁴⁵ Sin embargo, es un hecho que en el ámbito de la conducción política de la defensa y de las relaciones entre las autoridades políticas y los mandos castrenses la vertiente jurídica no es suficiente; aquí, como en otros ámbitos del derecho político, los elementos normativos estructuran, dan consistencia legal y seguridad jurídica a las relaciones políticas preexistentes entre el nivel político y las fuerzas militares pero, por sí mismas, no generan tales vinculaciones. Además, en algunos casos, la aproximación puramente jurídica a las relaciones político-militares puede generar una ilusión de normalidad que paradójicamente contribuya a perpetuar la anormalidad en las mismas.

Es entonces necesario definir otro estadio de tales relaciones, siendo el mecanismo más utilizado el de la capacidad de gestión efectiva del nivel político y de la aceptación de tal condición por parte del estamento militar. Hay varios mecanismos definidos en la doctrina y en la práctica política, entre los cuales los definidos por Huntington, especialmente el *control civil objetivo* que postula el potenciamiento de la profesionalización militar, son los más aceptados.⁴⁶ Sin embargo, todos estos mecanismos de algún modo implican una cierta confrontación entre los estamentos civil y el militar. En esta perspectiva, en fecha comparativamente reciente se ha desarrollado una nueva aproximación a las relaciones entre el nivel político y el estamento militar centrada fundamentalmente en la cooperación entre ambos niveles. Se trata que, dentro de las potestades propia de cada nivel en el sistema democrático, se genere un esfuerzo común en aras de la correcta ejecución de los fines de defensa; esta es la posición de

44 Ver Presentación.

45 Ver PAUL Latorre, Adolfo, op. cit. Capítulo II.

46 HUNTINGTON, Samuel. *El Soldado y el Estado. Teoría y Política de las Relaciones Civiles-Militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1995.

Rebecca Schiff y otros.⁴⁷ Fluye de lo expresado, entonces, que una relación político-militar moderna descansa fundamentalmente en una conjunción entre un adecuado esquema de liderazgo civil, sustentado en la normativa constitucional y legal vigente, y una conjunción de intereses y visiones compartidas entre la autoridad civil y el estamento castrense.

Es efectivo que, tal como se pondera al comienzo de este epígrafe, una relación civil-militar normalizada no es indispensable para la ejecución de un programa de modernización de la defensa pero, la evidencia sugiere que es altamente conveniente. Existen numerosos casos en que debido a una relación político-militar compleja, distante o francamente confrontacional, los procesos de modernización de la defensa se han postergado fatalmente o han sido abordados de una manera parcial e ineficaz. Quizás si el más aleccionador, pero a la vez trágico en la época moderna, es el experimentado por Francia en la época inmediatamente anterior a la Segunda Guerra Mundial.⁴⁸

Es posible concluir, entonces, que la existencia de una relación político-militar afiatada, moderna y con sentido de propósito y sustentada en un efectivo liderazgo civil en defensa, es altamente conveniente y puede ser instrumento fundamental de un proceso eficaz y eficiente. Además, una relación de esta naturaleza puede contribuir poderosamente a la formación de los consensos políticos necesarios y a evitar la politización partisana de cualquier iniciativa modernizadora.

PARTE II

REFLEXIONES ACERCA DE LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA EN CHILE

EL ESCENARIO Y EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN

Tal como se expresó en la presentación, las Fuerzas Armadas están desarrollando programas de modernización desde comienzos del decenio pasado.

47 SCHIFF, Rebecca. Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance *Armed Forces and Society*, 22:1.

48 Durante el decenio de los 30, la sociedad francesa era esencialmente laica y republicana y tendía a ver al Ejército como una institución monarquista y católica, es decir disonante con los valores imperantes en la nación y potencialmente peligrosa desde el punto de vista político. En ese escenario, en 1935, el joven y poco conocido Teniente Coronel Charles De Gaulle publicó un libro titulado *Vers L'Armée du Métier* en el que postulaba la creación de unidades blindadas, tripuladas sólo por personal profesional. Esto provocó una considerable desconfianza en la clase política que creyó ver en esas formaciones blindadas el instrumento del Ejército francés para tomar el poder. El libro incluso fue debatido en la Cámara de Diputados, donde fue rechazado por una amplia mayoría, un procedimiento totalmente inusual en las prácticas políticas republicanas. El proyecto también fue rechazado por el Alto Mando, pero ahí lo fue por razones de excesivo conservadurismo. En consecuencia, en mayo de 1940, al tiempo de la ofensiva alemana, Francia tenía sólo tres divisiones blindadas, aún en fase de experimentación, mientras que Alemania tenía once plenamente operativas y ya con experiencia de combate.

Estas iniciativas representan la visión que cada institución tiene acerca de los cambios experimentados en el escenario estratégico de la república, y de la evolución doctrinal y tecnológica de la ciencia militar en la Posguerra Fría. Estos programas se han manifestado tanto en los aspectos tecnológicos, con la incorporación de nuevos sistemas de armas, como en cuestiones organizacionales, de educación, de manejo financiero y de administración de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas. En cuanto visiones individuales, los programas de modernización de las Fuerzas Armadas se han desarrollado de manera independiente unos de otros y del Ministerio de Defensa, aunque han contado con la venia formal de éste. Estos programas, que han experimentado algunos cambios y vicisitudes desde su concepción inicial, especialmente en lo que dice relación con la adquisición de los sistemas de armas correspondientes, están en pleno desarrollo y ejecución.

Posteriormente y con un desfase temporal muy notable, el Ministerio de Defensa inició un programa de modernización orientado a: **i)** dotarse de una estructura y capacidades decisionales reales, propias de un Ministerio de Defensa en forma y que, además, sea coincidente con lo dispuesto en la Ley N° 19.653 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado respecto de la naturaleza y funciones de los ministerios; **ii)** Administrar en forma más flexible el Sistema de la Ley del Cobre; y **iii)** Incrementar e incentivar lo conjunto en las Fuerzas Armadas. Estos tres objetivos son naturalmente de alta política en cuanto se inscriben de lleno en la definición e implementación de la política de defensa y son parte del proceso de conducción de la misma, en sede política. Sin embargo, no son los únicos que requieren atención como parte del proceso de modernización; existen otros temas de tanta o más importancia, también de categoría de Alta Política, que se encuentran en una fase muy preliminar o que sólo han sido tratados en una perspectiva académica, como por ejemplo, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa⁴⁹ o las cuestiones relativas a la carrera profesional en las Fuerzas Armadas y otros varios.

EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN

Existe amplio consenso en el estamento político respecto de la necesidad de una modernización profunda en los aspectos de alta política de la función de defensa; sin embargo, no resulta del todo claro si el pleno sentido de tal proceso está igualmente socializado tanto en el estamento político, como en la opinión pública. El Ministerio de Defensa ha sustentado estas iniciativas, a propósito de la divulgación del anteproyecto de ley del mismo ministerio,⁵⁰ en la circunstancia que el actual

49 NAVARRO, Miguel. *Gran Estrategia Nacional*. op. cit.

50 El Ministerio de Defensa socializó el anteproyecto fundamentalmente en dos instancias: un evento realizado en la Universidad Católica y orientado al estamento académico y una presentación efectuada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para el mundo castrense. En ambos casos, además, se incluyeron presentaciones acerca de la conducción conjunta.

esquema superior de la organización política de la defensa data desde los tiempos de la Guerra Fría y que, en tal condición, en un nuevo escenario internacional, debe modernizarse. Ciertamente, esta aproximación es válida en cuanto efectivamente dicha orgánica data de 1960 y fue inspirada en los esquemas entonces vigentes en Estados Unidos, en el contexto de la confrontación Este-Oeste.⁵¹

Sin embargo, es evidente que la obsolescencia de la estructura organizacional es sólo una parte del escenario de la defensa. Chile es una potencia mediana emergente, en el sentido establecido por Berridge, en cuanto sus parámetros básicos de poder se encuentran en aumento.⁵² Si bien es cierto la condición de las potencias medianas es altamente discutida en la cátedra comparada, existe consenso entre los autores respecto de que gira en torno a la disponibilidad de ciertos elementos básicos constitutivos del poder en el sistema internacional contemporáneo, como la influencia, el prestigio, la ubicación y la configuración territorial, el desarrollo económico y el poder militar y, en todos los cuales Chile demuestra magnitudes ascendentes. A mayor abundamiento, el país es un actor regional de primera importancia, valor que debe ser debidamente aquilatado también en su condición de potencia mediana emergente.

En esta perspectiva, Chile debe asumir las responsabilidades propias de tal condición. Sabido es que en el actual escenario internacional se ha producido una revitalización del rol de las potencias medias, el que obedece a dos situaciones específicas:

- i) *La mayor relevancia de las regiones en la conformación de los esquemas de seguridad internacional.* Desde mediados del siglo XVIII, la seguridad internacional se estructuró en torno a unas pocas grandes potencias con intereses y capacidades globales, manifestados inicialmente en su expansión colonial⁵³ y luego apoyada en su desarrollo tecnológico. Este proceso alcanzó su máxima expresión durante la confrontación Este-Oeste, que por su misma naturaleza era global. Sin embargo, el término de la Guerra Fría alteró esta situación, reduciendo las dimensiones planetarias de la seguridad y privilegiando los escenarios y magnitudes regionales de la misma, tanto en la paz como en la guerra, y
- ii) *La diseminación del Poder en el Sistema Internacional.* Aunque existe una sola superpotencia, su condición deriva fundamentalmente de su

51 Ver nota 15.

52 BERRIDGE. G.R. *International Politics. States, Power and Conflict since 1945*. Prentice Hall, 1997.

53 Es altamente sintomático que una de las batallas más importantes en la historia bélica entre Francia e Gran Bretaña, la de Plassey en 1757, se haya combatido en la India. Esta batalla afianzó definitivamente la supremacía británica en la India y significó el comienzo del ocaso de la posición francesa en el Imperio mogul, poniendo fin a una larga disputa por el control del país, en la que ocasionalmente también participaron los holandeses.

poder militar ya que el poder económico y la capacidad de influencia política y diplomática se encuentran repartidas en una serie de actores internacionales. De igual modo, el acceso a tecnologías militares avanzadas, incluyendo en algunos casos armas de destrucción masiva, ha contribuido a la diseminación efectiva del poder internacional, a favor de las potencias medianas. Este fenómeno no es nuevo en la historia de las relaciones internacionales, pero se ha potenciado significativamente en la Posguerra Fría.

En este escenario, desde luego, la comunidad internacional en su conjunto está efectuando una mayor demanda a las potencias medianas para que contribuyan a la seguridad internacional, lo que se ha manifestado en su participación en operaciones de seguridad internacional. En tal sentido, Chile ha incrementado su participación en forma significativa, tanto en perfil como en magnitud, especialmente con la Operación en Haití.⁵⁴

Pero hay más desde la óptica de la seguridad y el interés de la república. Es un hecho que el modelo de desarrollo definido por el país requiere de un entorno internacional seguro, que facilite el libre flujo de los productos y servicios. En tal perspectiva, el país debe estar en condiciones de hacer aportes efectivos a la seguridad internacional que, al mismo tiempo, son en su propio beneficio, pero sin descuidar sus compromisos y responsabilidades locales, derivados del escenario regional, caracterizado por la subsistencia de rivalidades e intereses nacionales contrapuestos de antiguo cuño.

Todo esto tiene un efecto en la ejecución de la función de defensa, los que se extienden tanto a cuestiones doctrinales como a la organización superior de la defensa, la conducción conjunta y los temas financieros y de personal. Así, el sentido de la modernización de la defensa debe ser no sólo el reemplazo de estructuras propias de la Guerra Fría, sino la adaptación de la función de defensa en toda su magnitud a las nuevas condiciones que enfrena el país en el sistema internacional. Cabe hacer presente que esta situación ha sido asumida por la política exterior de Chile y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha definido ya los temas de seguridad internacional como una prioridad para el presente año.⁵⁵ A mayor abundamiento, los programas de modernización de las Fuerzas Armadas, actualmente en ejecución, asumen igualmente el incremento de la responsabilidad internacional de la república en el ámbito de la seguridad.

54 Respecto de la contribución actual y pasada de Chile a las OO.PP., ver, *Misiones de Paz devolviendo la esperanza*; documento editado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa, 2004.

55 Discurso del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores con motivo de la inauguración del Año Académico de la Academia Diplomática de Chile, marzo de 2005. Estos mismos conceptos fueron repetidos por el Canciller durante su intervención en la Inauguración del Año Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el 1 de abril de 2005, lo que refuerza el necesario involucramiento del sector defensa en esta iniciativa.

En consecuencia, es ahora la política de defensa la que debe compatibilizarse en plenitud con estos postulados.

EL ESCENARIO DE LA MODERNIZACIÓN

Todo proceso de modernización en el ámbito público, incluyendo por cierto en el de defensa, debe asumir la existencia de elementos condicionantes que responden a cuestiones preexistentes o a consideraciones estructurales. Esto es plenamente aplicable a los procesos de modernización en Chile y es así cómo existen ciertos condicionantes básicos que informan, acotan y condicionan cualquier iniciativa en este campo. Estos elementos son:

a. UN EXIGUO NIVEL DE ESTUDIOS TEÓRICOS SOBRE LOS TÓPICOS CENTRALES DE LA DEFENSA

El nivel de estudios teóricos sobre la función de defensa y sus elementos constitutivos es comparativamente exiguo y el que existe, tiende a focalizarse sobre ciertos tópicos de más interés mediático, como el Servicio Militar o el gasto en defensa.⁵⁶ Desde luego, existe gran cantidad de trabajos profesionales de alta calidad en las Fuerzas Armadas pero estos, por razones muy explicables, se concentran en temas de interés directo de las instituciones y de sus propios procesos de modernización, o también en cuestiones de financiamiento o del Servicio Militar, mas no en los temas de alta política de la defensa, también por razones comprensibles.

b. UN ALTO GRADO DE RESERVA EN LOS TEMAS FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN DE DEFENSA

Sabido es que la tendencia mundial en materia de reserva militar es a limitarla a lo estrictamente necesario, como por ejemplo la planificación operativa, en el buen entendido que el ejercicio de la función de defensa requiere de altos grados de legitimidad social y que ésta descansa en el conocimiento que la nación tiene de la forma cómo el Estado ejecuta tal función. En Chile, tanto las Fuerzas Armadas como el Ministerio de Defensa han efectuado esfuerzos considerables y laudables en este campo, pero subsiste una cultura de la reserva que posiblemente conspira contra la efectividad de la socialización y de los debates indispensables para los procesos de modernización de alta política. Un ejemplo en este sentido es el Sistema de la Ley del Cobre, cuya legislación básica tiene aún el carácter de reservada aunque, paradójicamente, es uno de los tópicos más estudiados y conocidos.

56 Los temas de financiamiento y adquisiciones son los más numerosos: Ver, por ejemplo, CONCHA M., Manuel y SANTOS M., Eduardo. *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre*. Trabajo de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1997.

c. UN ALTO INTERÉS DE LA OPINIÓN PÚBLICA INFORMADA PERO, AL MISMO TIEMPO, UN MUY BAJO NIVEL DEL DEBATE PÚBLICO SOBRE DEFENSA

A propósito de los recientes programas de adquisiciones militares y de otras situaciones de interés público acerca de la defensa, se ha podido advertir el nivel en general bajo y de mala calidad de los debates públicos sobre defensa, los que en muchos casos han estado afectados por intereses y agendas personales de los participantes, lo que incluso se extiende a miembros del estamento político, aunque con notables y muy honrosas excepciones. Y, sin embargo, es un hecho que existe un interés creciente de la opinión pública informada por los temas de la defensa por contar con diversas perspectivas respecto de sus tópicos más relevantes. Este incide, además, en la cuestión del secreto, en cuanto la legitimidad de cualquier proceso de reforma profunda requerirá, sin duda, de un alto grado de legitimidad.

Los elementos expresados y ponderados reflejan condicionantes que deben ser debidamente aquilatados y progresivamente superados en el ejercicio de la función de defensa, en su legitimación social y ante eventuales programas mayores de modernización, especialmente en sus aspectos doctrinarios, organizativos, de financiamiento y de personal. Desde luego, el mecanismo y el tiempo de solución es distinto en cada caso, pero su efecto es igualmente desigual. Quizás si el más importante y urgente de los mencionado es el cambio en la cultura de la reserva, que paradójicamente sólo requiere de modificaciones legales simples.

LOS CAMPOS DE LA MODERNIZACIÓN

1. UNA VISIÓN COHERENTE E INTEGRADA DE INSERCIÓN DEL PAÍS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SU EFECTO EN LA POLÍTICA DE DEFENSA

La relación entre política exterior y política de defensa ha sido una cuestión crítica en Chile. Salvo algunos periodos durante el siglo XIX, la política exterior chilena ha estado relativamente divorciada de la defensa. Por lo mismo, no ha existido un modelo coherente –y consciente– de inserción internacional que potencie y combine armónicamente para estos efectos, todos los recursos políticos, diplomáticos y militares con que cuenta el país. En este sentido, Chile no ha desarrollado un Gran Estrategia Nacional en la plena expresión del término, circunstancia reconocida en el *Libro de la Defensa 2002* que expresamente declara que el país no ha generado criterios y orientaciones que puedan ser entendidas como una Política de Seguridad Nacional.⁵⁷

57 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, edición 2002, Ministerio de Defensa Nacional, p. 80.

Aunque este divorcio es explicable, no es ya aceptable. De hecho, esa condición ha sido motivo de preocupación en el estamento académico y también en el estamento político. En consecuencia, en los últimos años se han desarrollado avances importantes en términos de compatibilizar ambas políticas, partiendo por la definición de una política de defensa explícita en el *Libro de la Defensa 2002*. Sin embargo, el nivel de desarrollo en este aspecto aún no alcanza para cumplir los requisitos mínimos indispensables con la excepción de la existencia de políticas con nivel de desarrollo mínimo similar; por lo tanto, no existe similar capacidad de gestión en las agencias encargadas de la ejecución de ambas políticas (los ministerios respectivos) ni existe pleno conocimiento de los métodos, tiempos, ritualidades y capacidades de cada una, por parte de las autoridades encargadas de ejecutar la otra.⁵⁸

En esta óptica, es necesario definir una sola visión, integrada y armónica que asuma el posicionamiento internacional de Chile utilizando todos sus recursos de poder, de manera flexible y eficiente, incluyendo los de naturaleza política, diplomática y militar, idealmente bajo la forma de una Gran Estrategia Nacional. Cabe hacer presente que este concepto, antaño reservado y aplicado sólo por las grandes potencias, hoy se ha extendido a muchas potencias medianas que han asumido más en plenitud su posicionamiento internacional. Existen las condiciones para asumir tal estrategia nacional, pero hay elementos culturales y aún de política contingente que limitan su aplicación. No obstante es posible y es una cuestión urgente y central a la forma de posicionamiento de Chile en la comunidad de naciones.

Un segundo aspecto, pero de igual o mayor importancia, es la incorporación de la nueva situación de seguridad de la república, derivada de su condición de Potencia Mediana Emergente, en los fundamentos filosóficos que orientan la política de defensa nacional. Ello implica, desde luego, superar la visión eminentemente reduccionista centrada en el concepto de “amenaza” que ha permeado el pensamiento militar chileno desde el siglo XIX, subsumiendo la idea de la amenaza en los requerimientos estratégicos que emanan del posicionamiento internacional del país y las responsabilidades asociadas a tal condición.⁵⁹ La aplicación de esta visión tendría consecuencias fundamentales en todos los aspectos de la gestión de defensa y facilitaría una evaluación realista, moderna y eficiente de las necesidades financieras verdaderas de la defensa nacional. Es pertinen-

58 Este tema está tratado en detalle en NAVARRO, Miguel, *Gran Estrategia Nacional* op. cit. Conclusiones.

59 En relación al empleo del concepto de “amenaza” en Chile y en general en la región, ver VARAS, Augusto y CRUZ Johnson, Rigoberto (eds.) *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina* FLACSO/CEE, 1992

te destacar que los procesos de modernización de las Fuerza Armadas, actualmente en ejecución, asumen en sus campos de acción específicos esta evolución en la condición de seguridad de la República,⁶⁰ resta, en consecuencia, que esta condición sea plenamente asumida por la política de defensa y se disemine en los aspectos de alta política de la misma.

2. CONDUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN: LA DIRECCIÓN SUPERIOR Y LA GESTIÓN EN DEFENSA

La modernización de la gestión superior de la defensa debe centrarse al menos en los siguientes aspectos:

- i) Dotar al Ministerio de Defensa de una capacidad de gestión efectiva y genuina para ejecutar sus cometidos legales, en cuanto agencia gubernamental encargada de la dirección superior de la función de defensa. Es necesario tener presente que el ministerio no fue concebido originalmente para cumplir tales cometidos, sino para ser una entidad de control burocrático cotidiano de las instituciones militares. En consecuencia, este proceso implica tanto otorgarle las prerrogativas legales cuanto dotarlo de las estructuras organizacionales correspondientes. De igual modo, implica radicar en el ministerio todas las potestades relativas a la asignación de los recursos de inversión de capital de la defensa.⁶¹ Una cuestión relevante en este aspecto es el tema de los consejos de defensa actualmente existentes, el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) en cuanto es un hecho que ambos, históricamente, han limitado y constreñido el cometido natural del Ministerio de Defensa.⁶²
- ii) Constituir un solo sistema de conducción, mando y dirección en el nivel político aplicable tanto a la paz como a situaciones de crisis o conflicto armado. Cabe destacar que la actual legislación establece mecanismos

60 Este concepto, por ej., está contenido en la estrategia de los Tres Vectores asumida por la Armada, la que contempla expresamente la utilización de medios navales para fines de política exterior. Algo similar ocurrió en la adquisición de los F-16 de la Fuerza Aérea, en cuanto sus especificaciones técnicas asumieron que los aviones podrían emplearse en fuerzas internacionales coaligadas, una manifestación del empleo de fuerzas militares en apoyo a la política exterior o los intereses internacionales del país.

61 Actualmente esos recursos son, en teoría al menos, administrados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional CONSUDENA.

62 La existencia de consejos de este tipo es frecuente en los sistemas comparados; sin embargo, tienden a ser órganos de socialización de la política de defensa y/o de integración de la misma con la política exterior, mas no tienen potestades resolutorias, excepto en cuestiones muy amplias y genéricas. En otros casos, como por ej., en Suecia, son una instancia de consenso entre gobierno y oposición respecto de la política de defensa, asegurando su continuidad. En lo que respecta a la situación chilena es pertinente destacar que en el anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, según ha sido comunicado por el mismo Ministerio, se contempla la eliminación del CONSUSENA.

distintos según se trate de tiempo de paz o de tiempo de guerra.⁶³ Esta dicotomía, sin embargo, es inaceptable en los escenarios internacionales actuales caracterizados por situaciones de rápido desarrollo que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza y, además, por los riesgos que pueden correr las potencias medianas si activan o hacen uso de mecanismos que puedan interpretarse como un escalamiento de la crisis.⁶⁴

Esta es una cuestión absolutamente fundamental en la modernización del Ministerio de Defensa en la medida que las posibilidades de enfrentar crisis que impliquen manifestaciones actuales o potenciales del uso de la fuerza son reales. Lo mismo es válido respecto de las operaciones de paz. Es necesario tener presente que en el sistema internacional actual, el empleo de la fuerza normalmente es parte de una maniobra política, diplomática y militar compleja que requiere una conducción y supervisión directa por parte de las autoridades políticas de la defensa; de hecho, esta supervisión constituye uno de los elementos centrales de la conducción de la defensa en sede política. Es pertinente, además, considerar que la tendencia actual en el mundo, y de hecho desde hace varias décadas, es al establecimiento de estructuras únicas que habiliten la continuidad de la acción de conducción, mando, dirección política y militar en caso de una crisis u otra situación que pueda implicar el uso actual o potencial de la fuerza.

- iii) Desarrollar la Conducción Conjunta de una manera concordante con la estructura superior de la defensa establecida en el Título X de la Constitución. Es un hecho que este tema ha adquirido una dinámica considerable en el último tiempo en el seno del Estado Mayor de la defensa⁶⁵ pero este es un proceso lento y complejo, según lo indica la experiencia comparada y que, además, requiere en muchos casos de fuertes dosis de iniciativa política.⁶⁶ Cabe mencionar que la ten-

63 Esta división está establecida en el DFL N° 181, en su Reglamento Complementario y en el DS N° 272 de 1985. Además la Constitución en su artículo 32 N° 20 autoriza al Presidente de la República a sumir la jefatura suprema de las FF.AA. en situación de guerra externa. Con todo, esta es una prerrogativa más honorífica y tradicional que real.

64 Así, en octubre de 1973 en la víspera de los ataques egipcio y sirio que dieron origen a la Guerra del Yon Kippur o del Ramadán, el Alto Mando israelí abogó vigorosamente ante Golda Meir por la realización de un ataque aéreo preventivo, al estilo del de la Guerra de los Seis Días en 1967. No obstante el peligro, la Primer Ministro rechazó tal posibilidad por los efectos políticos negativos que tal acción tendría en Estados Unidos y en Europa Occidental al hacer aparecer a Israel como iniciador del conflicto.

65 Conferencia del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, mayo de 2005.

66 El ejemplo más emblemático en este sentido fue la Ley de Reorganización del Departamento de Defensa de Estados Unidos de 1986, conocida como Goldwater Nichols Act, en honor a sus patrocinadores en ambas Cámaras del Congreso. Esta ley, que fue una respuesta a las dificultades advertidas durante la Operación de Grenada, en 1983, significó un cambio fundamental en la formas de funcionamiento de las fuerzas militares de Estados Unidos, creando efectivamente lo conjunto, y estableciendo, además, los mecanismos de incentivos y recompensas para estimular el desarrollo de la conducción y el funcionamiento conjunto de las fuerzas. En Gran Bretaña, de igual modo, el establecimiento de lo conjunto fue un proceso lento y complejo que se originó durante la Segunda Guerra Mundial con las operaciones combinadas y, además, contó con el apoyo entusiasta de Lord Mountbatten como Jefe del Estado Mayor Imperial en la inmediata posguerra.

dencia actual en los sistemas comparados es establecer el mando conjunto como dependencia directa de la autoridad política superior de la defensa, usualmente el Ministro o Secretario de Defensa, y no de la estructura militar del mismo. Esto, por cierto, deriva del carácter cada vez más político que tiene el empleo de la fuerza en el sistema internacional contemporáneo, en abierta contraposición con la doctrina clásica de prescindencia de la autoridad política una vez definidos los objetivos políticos del conflicto.⁶⁷

3. FINANCIAMIENTO Y ADQUISICIONES: HACIA UNA POLÍTICA DE ADQUISICIONES MILITARES

En el campo del financiamiento de la defensa y de las adquisiciones hay tres cuestiones centrales:

i) La definición de los recursos de capital necesarios para la defensa

Tal como se ha explicado, (ver nota 1), en Chile no se ha efectuado un análisis detallado de las verdaderas necesidades de la defensa en materia de inversión de capital. Esto es efectivo no obstante las diversas modificaciones del Sistema de la Ley Reservada del Cobre, que han aumentado progresivamente sus ingresos merced de la modificación de la base de cálculo, especialmente aquellas realizadas en la segunda mitad del decenio de los 70. Esto naturalmente obedeció a la premura y al carácter coyuntural que ha caracterizado a toda la legislación sobre la materia, incluyendo a las aludidas modificaciones. En consecuencia, en general en este campo ha primado el mismo criterio que respecto del resto del gasto en defensa: la variable histórica de corto plazo que, por lo demás, es utilizada en la mayoría de los países de la región.⁶⁸

Lo fundamental en este punto es el concepto de la “Dinámica de la Defensa” originalmente definido por Buzan.⁶⁹ Este planteamiento en su acepción actual indica que debe existir una correlación entre la posición que un país ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Cabe hacer presente que este

67 En relación a esta materia ver: NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. op. cit. Parte II. En lo que respecta a la concepción clásica de la relación entre el Poder Político y los Mandos Militares ver. MONTT Martínez, Manuel. *La Guerra, su Conducción Política y Estratégica*. Biblioteca del Oficial, Estado Mayor General del Ejército, volumen XVI.

68 Ver a este respecto ROJAS Aravena, Francisco. *Gasto Militar en América Latina, procesos de decisiones y actores claves*. CINDE/FLACSO, 1994. Sección III.

69 BUZAN, Barry. *An Introduction to International Relations; Military Technology and International Relations*. International Institute for International Relations/McMillan, London, 1991.

concepto alude a la posición que el país ocupa y no a las amenazas que enfrenta, aunque subsume éstas dentro de su ecuación general de poder. La dinámica de la defensa es un excelente y moderno mecanismo de evaluación de las reales necesidades militares, en cuanto permite elevar el umbral de potencial y, sobre todo, incorporar los elementos políticos propios del posicionamiento de un Estado en el sistema internacional. En tal sentido, la dinámica de la defensa es en sí un elemento de tal ecuación política. En íntima relación con la dinámica de la defensa está el cometido central de la función de defensa en la actualidad cual es el constituirse en una garantía inmanente de la existencia del Estado en el sistema internacional, como entidad soberana e independiente y más allá de las amenazas concretas a su seguridad o integridad.⁷⁰

En esta perspectiva, la determinación de las reales necesidades de la defensa en Chile debe asumir tanto sus obligaciones e intereses para con la comunidad internacional, derivada de su condición de Potencia Media Emergente, cuanto los escenarios regionales que representan, en su sentido más directo, las amenazas propiamente tal a la integridad territorial. Este es un desafío urgente y fundamental de todo el sistema de financiamiento de la defensa.

ii) **Determinar la vigencia del Sistema de la Ley del Cobre como mecanismo de financiamiento de capital de la defensa**

En los últimos años se ha cuestionado la vigencia del Sistema de la Ley del Cobre, especialmente en medios académicos y políticos aun cuando es sintomático que el Ejecutivo no ha patrocinado iniciativas legales destinadas a derogarlo. Es necesario tener presente que este sistema ha posibilitado el financiamiento de capital de las Fuerzas Armadas poniéndolo a cubierto de las vicisitudes de la política contingente, y ha asegurado estabilidad en los procesos de inversión, permitiendo visiones de largo plazo. Por otra parte, es efectivo que el sistema tiene desventajas, especialmente su divorcio con respecto a las reales necesidades de la defensa y el hecho que ha permitido un alto grado de abdicación del estamento político respecto de su responsabilidad de financiar la función de defensa.⁷¹ En todo caso, es pertinente destacar que la derogación del Sistema de la Ley

70 Ver a este respecto NAVARRO, Miguel. *Nuevas Aproximaciones Conceptuales a la Función de Defensa*, documento presentado al seminario "Estado de Derecho y Fuerzas Armadas del Mercosur", Montevideo, Uruguay, mayo de 2003.

71 En relación a esta materia ver: NAVARRO, Miguel. *Adquisiciones Militares en Chile, una mirada desde la Política de Defensa*. Trabajo de investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 1999.

del Cobre y su eventual reemplazo por programas plurianuales de adquisiciones implicaría cambios profundos tanto en la sede Ejecutiva, especialmente en el Ministerio de Defensa, cuanto en la sede Legislativa, instancia donde en definitiva recaería su aprobación lo que no parece haber sido adecuadamente ponderado en las recientes propuestas de su derogación.⁷² No menos relevante es el hecho que los programas de largo plazo son esencialmente precarios y, además, difíciles de conciliar con el carácter aleatorio del mercado mundial de armamentos de segunda mano, del que Chile se nutre frecuentemente.⁷³ Con todo, es éste un tema abierto y que debe ser serenamente ponderado, desde luego más allá de los avatares de la contingencia política.

iii) La definición de una Política de Adquisiciones Militares

El tercer aspecto pendiente en el ámbito financiero es la definición de una Política de Adquisiciones Militares. Naturalmente, Chile no cuenta con tal política y, en general, sus adquisiciones de sistemas de armas en mayor o menor medida han obedecido a la coyuntura estratégica, a las disponibilidades financieras y a la oferta internacional de armamentos. Sin embargo, el país a lo largo de los años ha definido ciertos criterios básicos en sus compras de armamentos, entre las que se cuentan como más relevantes la excelencia tecnológica y la diversificación de proveedores, ambos como resultado de experiencia del país que se remontan a la Guerra del Pacífico y aun antes.

Es evidente que la ausencia de una Política de Adquisiciones Militares ha tenido efectos en los procesos correspondientes, siendo causal de no pocas de sus vicisitudes y no obstante la exitosa consecución de algunos, como por ejemplo, el Proyecto Peace Puma (F-16) para la Fuerza Aérea o el Proyecto Fragatas para la Armada. Particular interés tiene esta política en el caso de aquellos programas de adquisiciones de sistemas de armas cuya ejecución se extiende a más de una Administración. Además, una política de este tipo permite un empleo más regular de los recursos, impidiendo la generación de períodos de subinversión derivados del servicio de las deudas. No menos relevante —e intelectualmente estimulante— es la integración del carácter aleatorio del mercado de armamentos de segunda mano en una política de largo plazo. En

72 Ver, por ejemplo, la encuesta efectuada por el diario "El Mercurio", de Santiago, a los tres candidatos a la presidencia de la República y publicada en el Cuerpo "D" de la edición del día 26 de junio de 2005. La consulta respecto de la vigencia de la Ley del Cobre y sus respuestas están en la página D 10.

73 Ver nota 43.

todo caso, la definición de una Política de Adquisiciones de Sistemas de Armas requiere de definiciones previas en el campo de la política exterior y de la política de defensa, especialmente en sus aspectos internacionales.⁷⁴

4. SERVICIO MILITAR O FUERZA PROFESIONAL VOLUNTARIA

El último aspecto de la modernización, pero que de ninguna manera es lo menor, es la cuestión de la vigencia del Servicio Militar Obligatorio o su reemplazo por una Fuerza Profesional Voluntaria. Desde luego, este es un tema de alto sentido e impacto mediático y efecto social, lo que lo hace muy vulnerable a la contingencia política, tal como se ha podido advertir en tiempos recientes. Por otra parte existe, actualmente, una iniciativa legal en discusión en el Congreso que establece modificaciones a la legislación actual, especialmente en cuanto a la forma de selección y a otros tópicos relevantes del sistema. Sin embargo, este proyecto no altera la esencia del sistema, en cuanto constituir un servicio militar por tiempo limitado, con mecanismos de voluntariedad y de obligatoriedad según el caso.

La cuestión central, entonces, y esto es lo medular de la modernización de la defensa, es la vigencia del modelo de servicio militar considerando las necesidades del país en el mediano plazo, frente a la alternativa de reemplazarlo por una Fuerza Profesional Voluntaria y no por un servicio militar voluntario que, en lo sustancial, es igual al modelo existente. Desde luego, el valor del conscripto es decreciente en el escenario internacional. Un ejemplo claro es el hecho que la participación de personal de conscripción en operaciones de paz fue expresamente vedada en la política nacional respectiva. Esta decisión no se sustentó en ningún criterio jurídico, sino que es un reconocimiento al menor valor relativo de este personal en situaciones de alta tensión y complejidad tecnológica. Por otra parte, es un hecho que el Servicio Militar corresponde a una modalidad militar propia de la Revolución Industrial que permitió la incorporación masiva de ciudadanos a las filas, pero con un perfil tecnológico relativamente bajo. Asociado a lo anterior, el Servicio Militar permite la generación de grandes reservas potencialmente movilizables, lo incrementa la capacidad disuasiva y, eventualmente, la posibilidad de una defensa exitosa frente a una agresión. Todo esto ha sido debidamente aquilatado en el caso de Chile e incorporado a la posición oficial del Estado al respecto.⁷⁵

74 Ver en esta materia NAVARRO, Miguel. *Adquisiciones Militares en Chile; una perspectiva desde la Política de Defensa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 1999.

75 *Libro de la Defensa Nacional 2002*, Ministerio de Defensa Nacional, Parte V N° 3.

Mucho de esto aparece hoy día superado, especialmente en el plano tecnológico. En esta óptica, numerosos Estados han optado por la eliminación del sistema de conscripción y su reemplazo por una Fuerza Profesional Voluntaria. Esto tiene ventajas innegables, especialmente en cuanto al alistamiento operacional y a la disponibilidad inmediata, frente a situaciones de crisis que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza. De igual modo merced al personal que se va retirando sin reanudar el período de enganche (que varía entre 3 y 5 años) es posible formar igualmente reservas, más pequeñas pero mejor entrenadas y motivadas. La gran limitante de la Fuerza Profesional Voluntaria es el costo. No sólo es necesario pagar sueldos de mercado si es que desea atraer a personal de buena calificación física, educacional y ética, sino que, además, el personal profesional debe estar en permanente entrenamiento de modo de obtener el máximo crédito de la inversión que realiza el Estado a su respecto, lo que implica un fuerte gasto adicional; esto es algo que normalmente no ha sido ponderado en los estudios locales. Por otra parte, en muchos casos, es necesario realizar outsourcing de servicios que normalmente son efectuados por el personal de conscripción, pero que no resultan ni financiera ni moralmente adecuados para regulares; esto constituye otra fuente de gasto que tampoco ha sido mencionada localmente.

Todo lo expresado es aplicable en la especie a Chile. Desde luego, debe ponderarse adecuadamente el valor real de la conscripción en el escenario de potencia media emergente. Además, es un hecho comprobado en la práctica comparada que una fuerza profesional contribuye poderosamente a la disuasión: después de todo, con la excepción de las guerras revolucionarias incluyendo las de 1787, los ejércitos profesionales siempre han superado a los de conscripción. Todo esto debe ser analizado en la óptica del mayor costo asociado a la Fuerza Profesional Voluntaria y, sobre todo, considerando la posición actual y esperada de Chile en el sistema internacional. Naturalmente, este análisis, al igual que aquellos relacionados con los aspectos financieros de la función de defensa, debe efectuarse más allá de la contingencia.

CONCLUSIONES

La modernización de la defensa es un desafío relevante que deberá enfrentar la próxima administración. Por una parte, deberá continuar con los procesos ya en marcha, especialmente los de las Fuerzas Armadas, y con aquellos actualmente en curso en el Ministerio de Defensa. Por otra parte, deberá continuar con, o impulsar en su caso, aquellas iniciativas de alta política que son inherentes y resultan indispensables considerando la evolución de la posición internacional del país, especialmente su condición de potencia mediana emergente.

Un aspecto especialmente relevante en el proceso es el hecho que las iniciativas específicas de reforma y modernización de alta política no pueden prescindir de los niveles ya alcanzados en los programas de modernización institucional; esto es particularmente notorio respecto de la incorporación de los conceptos derivados de la actual condición de seguridad de la república, que sí han sido debidamente aquilatados por las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el proceso de modernización deberá ajustarse desde luego a los tiempos y ritualidades de la situación política doméstica e internacional. Más relevante, sin duda, es el hecho en el campo de la alta política; todo el proceso está estrechamente ligado entre sí, algo que no es frecuentemente advertido en los debates locales que tienden a centrarse en temas específicos y a analizarlos en forma singular y aislada del resto. Así, por ejemplo, la adopción de una gran estrategia nacional o, al menos, una política nacional de seguridad estará inevitablemente vinculada al incremento de la capacidad de gestión del Ministerio de Defensa. Lo mismo es válido respecto de un eventual reemplazo del Sistema de la Ley del Cobre. Tampoco deberá descuidarse a la opinión pública en cuanto es posible que algunas, o incluso todas las reformas, provoquen gran interés en la ciudadanía. No menos importante es el tema del Congreso, en cuanto casi todas las iniciativas mayores de modernización requerirán de sanción parlamentaria. Una cuestión fundamental en este proceso será la formación de la masa crítica necesaria para la realización de los estudios correspondientes que han de convocar nuevamente a civiles y militares, y en esto cabe un cometido central a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

En síntesis, ahora corresponde la implementación de las reformas profundas de la defensa y las de mayor impacto político, financiero y social. Todo este proceso supone un escenario doméstico e internacional favorable, pero si por alguna razón tal escenario no se presenta, de igual modo la próxima administración deberá asumir en plenitud el esfuerzo correspondiente. Ello requerirá, sin duda, una gran cuota de voluntad política y de capacidad de gestión técnica. Después de todo, la política de defensa es por naturaleza una de aquellas que se inscriben en la alta política del Estado.