
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA

Notas para un debate necesario

I Parte

MIGUEL NAVARRO MEZA*

By their very nature, public policies are dynamic and are under constant evolution. One of the most dynamic of such policies is the Defence Policy as it is affected by both internal and external issues. Such distinction however is rather arbitrary and nowadays rather blurred. This is specially true in the current globalization trend, but it is still a useful tool to classify the various elements that frame the definition of that policy.

The definition or modernization of any defence policy is always a complex issue as it requires political willingness, technical acumen and the ability to correctly asses the several complex issues the are at stake on any such initiatives. Besides that, defence policies ought to be modernised whenever the international situation changes or the position of the country in the International System evolves, or both.

Chile is precisely in such a situation, as the position of the country within the Community of Nations is changing, specially in terms of its responsibility towards the achievement of international peace and security. At the same time, as one of the mayor tenets of the post Cold war period is the growing demand of the International System towards emergent medium powers in terms of their contribution to regional and even global security, there is also growing pressure towards Santiago about this issue. All this suggests that Chile must define a new Defence Policy, something that has been already referred to by the Ministry of Defence authorities. In such scenario it seems both useful and prudent to analyse in depth the theoretical definition of a Defence Policy and the way in which the different issues affect such definition.

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

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA NATURALEZA Y LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

Ideas preliminares

Las políticas públicas, por definición y por su naturaleza, son fundamentalmente dinámicas y están sometidas a una permanente evolución. Desde luego, en cuanto tales políticas constituyen la manifestación concreta de la labor de “gobierno” como distinta de la de “administración” que realiza el Ejecutivo,¹ reflejan las orientaciones filosóficas y los postulados políticos de cada administración; en tal sentido, estas políticas constituyen manifestaciones concretas de la orientación que otorga a la sociedad el grupo político dominante y, considerando las alternancias en el poder propias del sistema democrático, evolucionan conforme lo hace la política doméstica.

Paralelamente, las políticas públicas deben adaptarse a los cambios en el entorno que afectan su ejecución. Así, por ejemplo, en el campo de la educación, las políticas respectivas deben asumir la evolución de la estructura demográfica del país, que inciden directamente en el número de alumnos en los distintos niveles de enseñanza en un período determinado. Algo similar ocurre con las políticas de salud y con otras de naturaleza eminentemente social. En este mismo sentido, el desarrollo y la evolución de la tecnología han constituido un fuerte incentivo de cambio en las políticas públicas, tanto en sus aspectos cualitativos como en sus variables financieras y en sus efectos sociales: en el siglo XIX la expansión masiva de los ferrocarriles, principalmente en Europa y en Estados Unidos, pero también en algunos países de América Latina, afectó significativamente su patrón de desarrollo social y la forma de distribución poblacional sobre sus territorios nacionales y, por su intermedio, su evolución general como país.

Desde otro punto de vista, se tiene que, dependiendo de su naturaleza, los factores que afectan a las políticas públicas serán sólo de raigambre interna o incluirán también elementos del entorno internacional del país. Desde luego, la globalización como fenómeno social hace progresivamente más difícil establecer diferencias muy tajantes entre los condicionantes externos y aquellos de origen estrictamente doméstico; lo mismo es válido respecto del desarrollo de las comunicaciones y la informática; así por ejemplo, el acceso masivo a Internet ha generado patrones específico de intercambio cultural lo que, a su turno se ha manifestado en

1 Esta diferencia es reconocida en los ordenamientos constitucionales modernos, así como en la doctrina jurídica constitucional. Ver a este respecto, por ej., SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 2000, Tomo I, Capítulo VI. En el Derecho Positivo chileno, tanto la Constitución Política como su legislación complementaria reconocen igualmente esta distinción. Así, por ejemplo, el artículo 24 radica en el Presidente de la República “el gobierno y la administración del estado”, y el artículo 22 de la ley 19.653, texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado que establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores de gestión pública.

las políticas sociales, comunicacionales e incluso migratorias de numerosos países. Ciertamente, estos fenómenos no son nuevos pero el desarrollo tecnológico y los efectos de la modernidad han incrementado sus efectos.

Por tradición, una de las políticas públicas más condicionadas por factores internacionales y por elementos domésticos es la política de defensa. Naturalmente, esta situación deriva de la naturaleza de tal política, que se define en el punto intermedio entre la política doméstica y la política internacional del Estado² y de sus contenidos, que se nutren tanto de elementos políticos y filosóficos internos como de componentes externos. En este sentido, la política de defensa ha sido siempre evolutiva, aun antes que se acuñase el concepto mismo: así, por ejemplo, en el siglo XIX la introducción de los ferrocarriles, el desarrollo de la artillería y de las armas automáticas, especialmente hacia fines del período, tuvo efectos significativos tanto en la táctica como en la estrategia terrestre y, por su intermedio, en la formulación de los objetivos de la función de defensa y la determinación de los medios para ejecutarlos.³ Lo mismo es válido con respecto a los cambios en la estructura social de muchos países: en Gran Bretaña, por ejemplo, los efectos sociales de la Revolución Industrial determinaron en buena medida el sistema de reclutamiento del Ejército británico y de la Marina Real y, por su intermedio, la composición misma de éstos desde mediados del siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial; algo similar ha ocurrido por ejemplo, en el Ejército de Estados Unidos en relación al reclutamiento de extranjeros y respecto de su condición de instrumento de inserción y movilidad social.⁴ Esta condición evolutiva de la política de defensa se proyecta en la actualidad en cuanto, considerando los profundos cambios habidos en los esquemas de seguridad internacional propios de la Posguerra Fría, no es aventurado decir que las políticas de defensa de numerosos Estados se hayan en un período de transición dinámica. Esto es particularmente perceptible en el

2 DILLON, G.M. (ed.) *Defence Policy Making a comparative analysis*. Leicester Univ. Press, 1988, Introduction y NAVARRO, Miguel. Política de Defensa. Los parámetros de la Decisión Revista "Política y Estrategia" N° 85, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 1995.

3 En lo que dice relación con el efecto general de los ferrocarriles en las prácticas de la guerra, ver ADDINGTON, Larry H. *The Patterns of War Since the Eighteen Century*. Indiana Univ. Press, 1984. Respecto del efecto específico de los ferrocarriles en la Guerra Civil Norteamericana, ver MILLET Allan R. & MASLOWSKI, Peter. *For the Common Defence a Military History of America*, especialmente Capítulo Seis. En el que dice relación con los efectos tácticos, tecnológicos y políticos de la introducción de las armas automáticas, ver ELLIS, John. *The Social History of the Machine Gun*. The John Hopkins Univ. Press, 1975.

4 En el caso británico, para muchos jóvenes el enganche en el Ejército o en la Marina Real constituían una de las pocas alternativas de escape del círculo de la pobreza generado por la Revolución Industrial en las zonas urbanas y, al mismo tiempo, era una alternativa para subir en la escala social entre aquellos que provenían del ámbito rural. El "aceptar el chelín de la Reina" constituía una aspiración muy generalizada en la época diríase más clásica del capitalismo menchestariano y aseguraba una fuente constante de reclutas para ambas fuerzas. En este mismo período, el Ejército norteamericano era utilizado masivamente por los inmigrantes como un medio de subsistencia inmediata a su arribo al país y como un mecanismo de integración en la sociedad estadounidense. En la Guerra Civil sirvieron en los ejércitos del norte más de 300.000 inmigrantes, muchos de los cuales se reclutaron tan pronto como arribaron a los puertos clásicos de desembarco. Esta característica del Ejército de Estados Unidos ha perdurado hasta la actualidad. En relación al tema británico ver, por ejemplo, ASCOLI, David. *A Companion to the British Army 1660-1983*. Book Club Associates, London, 1984, Introduction. En lo que respecta al tema estadounidense ver MILEET & MASLOWSKI *op. cit.*, especialmente capítulo seis.

caso de las potencias medianas que constituyen actores relevantes en sus escenarios regionales o que están incrementando su perfil estratégico y político, aunque el fenómeno no es privativo sólo de este tipo de países.⁵

Chile es uno de los países que está experimentando cambios significativos en la forma de asumir y ejecutar la función de defensa. En la actualidad, el país no sólo está condicionado por la evolución de los esquemas de seguridad internacional, que afectan principalmente sus responsabilidades para con la comunidad de naciones en la consecución de la paz y la estabilidad, sino también por la normalización definitiva de las relaciones cívico-militares en el seno de su sistema político, otro factor de evolución de las políticas de defensa en los sistemas comparados.⁶ Paralelamente, su política de defensa está acotada por el entorno regional, caracterizado por la subsistencia de políticas de poder, intereses nacionales contrapuestos, inestabilidades políticas internas en algunos actores con efectos reflejos en la seguridad y, en el último tiempo, el surgimiento de ejes ideológicos respecto de los cuales Santiago resulta, en mayor o menor medida, excéntrico.

En este escenario, Chile ha desarrollado un proceso modernizador en el campo de la defensa, mas éste ha estado centrado fundamentalmente en los aspectos netamente militares de la misma; en efecto, desde comienzos del decenio pasado, las tres ramas de las Fuerzas Armadas han desarrollado programas de modernización tecnológica, organizacional, de instrucción y de administración de sus recursos humanos y financieros. Estos programas han sido planificados y ejecutados en forma individual por cada institución y con independencia respecto de las otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de este último. En consecuencia, representan las visiones particulares de cada fuerza respecto de la evolución de las condiciones de seguridad de la república y del desarrollo doctrinal y tecnológico de la ciencia militar en la Posguerra Fría, así como de su contribución individual al desarrollo del país.⁷ Posteriormente, y según es bien sabido, el Ministerio de Defensa inició un programa de modernización propio, orientado a dotarse de mayores capacidades decisionales respecto de la planificación y ejecu-

5 En relación a la modernización en el campo de la defensa, ver NAVARRO, Miguel. Modernización en Defensa; requisitos de un proceso exitoso Revista "Política y Estrategia" N° 98, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005.

6 DESCH, Michael. *Civilian Control over the Military; The Changing Security Environment*. The John Hopkins Univ. Press 2001.

7 Una excelente manifestación de este proceso individual de modernización institucional lo constituye la denominada Estrategia de los Tres Vectores desarrollada por la Armada de Chile. Esta concepción identifica en primer lugar, un Vector Naval, que comprende el aporte de la Armada al eje central de la Política de Defensa de Chile, es decir, a la disuasión y si esta fracasa, implica la protección y la defensa de la soberanía y los intereses vitales del país mediante el empleo activo de la fuerza; un Vector Internacional, que constituye la utilización de los recursos de la Armada como instrumentos de apoyo a la posición internacional de Chile, lo que comprende desde visitas de cortesía a la participación de la Armada en operaciones internacionales de seguridad, y un Vector Marítimo, que asume el apoyo que otorga la Armada por medio de sus organizaciones especializadas a la seguridad de las operaciones marítimas y otras tareas afines que tienen directo impacto en el desarrollo nacional.

ción de la función de defensa, de una capacidad de gestión real de los recursos del Sistema de la Ley del Cobre y, en tiempos más recientes, orientado a incrementar e incentivar el desarrollo de lo conjunto en las Fuerzas Armadas.⁸

Un hito especialmente relevante en este proceso, en lo que al Ministerio de Defensa se refiere, fue la definición de una política de defensa nacional, expresada en el *Libro de la Defensa 2002*. Objetivamente y más allá de una cierta retórica dogmática al respecto, esta fue la primera vez que se definió y difundió una política de tales características en la historia del ejercicio de la función de defensa en Chile y, como tal, constituye la guía inicial para la utilización del recurso militar en el posicionamiento internacional del país.⁹

La condición evolutiva de la política de defensa y, naturalmente, de sus fundamentos es especialmente aplicable a la situación chilena habida cuenta de su calidad de potencia mediana emergente; además, sabido es que para este tipo de países las condiciones de seguridad internacional han evolucionado aceleradamente en los últimos años, lo que no alcanzó a ser debidamente aquilatado en los debates del *Libro de la Defensa 2002*, que se realizaron el año anterior.

Desde otro punto de vista, en el libro referido se reconoce la ausencia de una política de seguridad nacional. Este último punto es especialmente destacable en la medida que la política de seguridad nacional,¹⁰ por definición, constituye la instrumentalización de una gran estrategia nacional la que, a su turno, es la visión única y sinérgica de todos los recursos de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, una cuestión especialmente relevante para las potencias medianas en la actualidad.¹¹ Esta es una deficiencia importante para el caso chileno y que apunta de lleno a una debilidad endémica de su forma de posicionamiento en el sistema internacional, cual es la insuficiente coordinación entre su política exterior y su política de defensa, aun antes que se acuñasen tales conceptos. Esta situación, aunque explicable y aún aceptable en el pasado, no es viable en la actualidad, en la medida que el país debe asumir las responsabilidades internacionales inherentes a

8 Esta parte está tomada del artículo titulado Modernización en Defensa requisitos de un proceso exitoso, del mismo autor del presente artículo y publicado en el número 98 de la revista "*Política y Estrategia*", Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005.

9 Para cualquier observador sagaz e independiente, es evidente que el *Libro de la Defensa 1997*, más allá de la retórica exitista que lo apoyó, no constituyó la expresión de una política de defensa en el sentido pleno del término y que tampoco reunió las características propias de los libros blancos de la defensa en la forma en que son publicados en los sistemas políticos comparados. Sin embargo, el libro de 1997 sí fue un excelente ejercicio en la generación de confianzas mutuas entre los estamentos político y militar y, en tal sentido, constituyó uno de los hitos más relevantes en la normalización definitiva de las relaciones civiles-militares en Chile.

10 *Libro de la Defensa 2002*, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, 2003, p. 80, acápite 4.1.

11 Ver NAVARRO M., Gran Estrategia Nacional, un modelo de inserción de las potencias medianas en el sistema internacional Revista "*Política y Estrategia*" N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005. Cabe hacer presente, con todo, que la definición de política de seguridad nacional contenida en el Libro de la Defensa (ver nota anterior) contiene muchos resabios de la antigua Doctrina de Seguridad Nacional propia de la Guerra Fría y hoy completamente superada, tanto en sus aspectos conceptuales como en su aplicabilidad política.

su condición, lo que implica la generación de una visión única, integrada y sinérgica de su inserción externa.

Lo mismo es válido respecto de la inserción regional de Chile, especialmente en un escenario político afectado por el surgimiento de elementos ideológicos internacionales y que tienen efectos directos sobre la condición de seguridad local. Un ejemplo de la necesidad de generar una visión conjunta, amplia de la seguridad nacional en su sentido moderno, lo constituye todo el problema energético del país, que es posiblemente su más grande desafío internacional actual y que, naturalmente, tiene aristas tanto diplomáticas como de seguridad. A mayor abundamiento, es necesario integrar los distintos programas de modernización de las Fuerzas Armadas y el de la estructura superior de la defensa, en términos de generar una visión única y sinérgica de todo el proceso, para lo cual la política de defensa resulta el instrumento más idóneo.

Fluye de lo expresado entonces que, dentro del proceso general de modernización del ejercicio de la función de defensa en Chile, prioritariamente se debe incorporar una revisión y actualización de la política de defensa vigente en términos de:

- i) Incluir en plenitud su condición de potencia mediana emergente y los efectos que ello trae aparejado en términos militares y de seguridad.
- ii) Subsumir y compatibilizar los aspectos permanentes de la política de defensa con los factores emergentes en el escenario de seguridad externa de la república.
- iii) Sistematizar y coordinar los procesos de modernización del sector defensa actualmente en curso, con énfasis en el ámbito doctrinal, en el incremento de la capacidad de conducción política y muy especialmente en la conducción conjunta.
- iv) Racionalizar el proceso de asignación de recursos al sector defensa, especialmente los correspondientes a inversión de capital.
- v) Generar el componente político correspondiente a la defensa para la integración de una política de seguridad nacional que, a su turno, sea la expresión de una gran estrategia nacional de inserción del país en el sistema internacional.

Naturalmente, la política de defensa así concebida compartirá las características, condicionantes y limitaciones que son propias de toda política de esta naturaleza. En tal sentido, esta política necesariamente será una continuación de la actualmente existente y deberá asumir los elementos inmutables que la carac-

terizan, así como los componentes y condicionantes heredados de la anterior administración, especialmente en cuanto a sus patrones de inversión de capital. Al mismo tiempo deberá aquilatar los nuevos referentes de seguridad de la república, especialmente aquellos de naturaleza más global y propios de su calidad de potencia mediana.

Lo expresado sugiere el objeto de este trabajo. Se trata de analizar en esta primera parte los elementos teóricos que inciden en la formulación de una política de defensa, sus dinámicas e integración y, en seguida, en la segunda parte, ponderar los elementos específicos que inciden sobre la condición de seguridad de Chile y la forma cómo éstos influirían en la política de defensa eventualmente resultante. Igualmente, se ponderan los efectos de la referida política de defensa en el proceso general de modernización del ejercicio de la función de defensa en Chile. Cabe hacer presente que no obstante una cierta retórica efectista al respecto, existe evidencia en el sentido de que muchos de los aspectos teóricos implícitos en la definición de la política de defensa no han sido plenamente asumidos en la comunidad de la defensa ni por el estamento político en los cuales, en algunos casos, se priorizan sin ambages sólo sus componentes financieros; además, el carácter esencialmente dinámico de tales procesos sugiere su actualización continua, especialmente en el escenario político doméstico e internacional vigente de la república. En este sentido, este artículo debe entenderse como complementario de aquel publicado en el número 98 de esta revista, acerca del sentido y alcance de la modernización de la defensa y como una actualización ampliada del artículo sobre política de defensa contenido en el N° 67 de la misma.

I. La política de defensa, su naturaleza y definición

Como casi todo en el campo de las ciencias sociales, el concepto de política de defensa admite múltiples definiciones. Desde luego, el *Libro de la Defensa* 2002 la define como un conjunto de “*principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y a contribuir al logro de los demás objetivos nacionales*”. De igual modo, según el libro, tal política “*entrega los lineamientos generales para estructurar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional*”.¹² La definición anotada es, diríase, clásica tanto en su aproximación conceptual teórica como en su contenido; en sus aspectos teóricos en cuanto efectivamente, las políticas públicas tienden a ser definidas como conjuntos de principios, criterios y orientaciones en torno a un aspecto determinado del quehacer público¹³ y en cuanto a su contenido porque esta definición apunta básicamente a la protección

12 Ver *Libro de la Defensa* 2002, Parte III Política de Defensa Nacional, Capítulo 1, Conceptos y Definiciones, p. 77.

13 Ver LAHERA P., Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002, Primera Parte.

de la soberanía del territorio nacional y se concentra fundamentalmente en la idea de amenaza, riesgo u obstáculo que puedan afectar los intereses nacionales, con lo cual recoge lo que ha sido la actitud tradicional de las Fuerzas Armadas en torno a su función.¹⁴ Cabe destacar que la definición del *Libro de la Defensa 2002* sólo contiene una tenue referencia proactiva, al aludir al logro de “los demás objetivos nacionales” como uno de los objetivos de la política de defensa nacional.

Ciertamente, la concepción clásica de la política de defensa mantiene un alto grado de validez en los escenarios políticos y estratégicos contemporáneos pero es un hecho que, progresivamente, está siendo superada por aproximaciones más amplias, omnicomprensivas y proactivas que asumen plenamente la utilización del instrumento militar del Estado, no sólo como garantía de su existencia independiente en el sistema internacional sino también como medio de inserción y posicionamiento suyo en dicho sistema. En esta óptica parece más adecuado definir la política de defensa como *aquella parte de la política pública general del Estado, definida por el gobierno y que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del país en el sistema internacional, orienta la ejecución de la función de defensa, identifica y asegura los medios para cumplir dichos requerimientos incluyendo los recursos humanos y materiales necesarios y, como toda política pública, establece mecanismos de control de su eficiencia y eficacia.*¹⁵

La definición indicada tiene tres ventajas comparativas sobre aquellas de índole más clásicas:

- i) Es más amplia, en cuanto incorpora no sólo lo relativo a la defensa y protección del territorio sino que comprende también los demás contenidos de la función de defensa, especialmente en cuanto instrumento de política exterior del país y de su posicionamiento en el sistema internacional.
- ii) Alude en forma específica a la cuestión de los medios y recursos para implementar la función de defensa, especialmente el manejo de los recursos correspondientes, y
- iii) Por último, pero de ninguna manera menor, asegura la adhesión de la política de defensa al concepto de *accountability*, es decir, el ejercicio del buen gobierno. Este último punto es fundamental en la medida que, por una parte, es un componente de la conducción política de la defensa¹⁶ y,

14 Ver a este respecto VARAS, A. & CRUZ JOHNSON, R. (eds.) *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*. FLACSO/ CEDESTRA, 1992.

15 Definición del autor.

16 Ver NAVARRO, Miguel. La Conducción Política de la Defensa. Revista “*Política y Estrategia*” N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, 2005, Parte III.

en segundo término, sabido es que el ejercicio de la función de defensa se ejecuta mejor cuanto mayor es la legitimidad social de la misma lo que, a su turno, presupone un amplio nivel de información de la opinión pública sobre sus contenidos y la forma en que se materializa. Además, esta legitimidad es tanto mayor cuanto mayor es la posibilidad del Estado de utilizar sus instancias formales de fiscalización las que, en los sistemas bicamerales, como el chileno, están radicadas en la cámara baja. Así, fluye de lo expresado, que esta definición representa mejor los actuales elementos componentes de una política de defensa y es, a la vez, más funcional a su modernización lo que la hace especialmente aplicable al caso chileno.

La definición de la política de defensa es igualmente una cuestión compleja y que la diferencia de las demás políticas públicas, con la evidente excepción de la política exterior, cuyos parámetros de definición son, en lo sustancial, similares. Convencionalmente y en una óptica politológica, la política de defensa se define en el punto intermedio entre la política exterior entendida en su sentido amplio de posicionamiento del Estado en el sistema internacional y la política doméstica del país, entendida igualmente en una óptica amplia.¹⁷ Esta lógica de definición de la política de defensa es concordante con su naturaleza en cuanto, por una parte, debe asumir las realidades derivadas de la ubicación del país en el concierto de las naciones y, paralelamente, la forma cómo la sociedad política en su conjunto y en representación de la sociedad civil, asumen tal realidad en la perspectiva de la seguridad internacional del país.

Por otra parte, en su contenido material, la definición de la política de defensa es responsabilidad del Ejecutivo y, en tal sentido, es parte y comparte los principios y orientaciones generales y específicas del grupo político que ejerce el poder, como parte de su función de "gobierno".¹⁸ Ésta es una cuestión importante en la medida que doctrinariamente se atribuye a la política de defensa el carácter de política de Estado, es decir, que sus postulados deberían ser compartidos por todos los referentes políticos y, en consecuencia, estar por encima de los proyectos de los gobiernos específicos y así no verse afectados por las alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. Esta aproximación es recogida en el *Libro de la Defensa 2002*.¹⁹ Sin embargo, en la práctica, cada administración define e implementa su propia política de defensa, en un ejercicio que es algo más que la mera adaptación de la política ya existente a la evolución de las circunstancias domésticas o internacionales; por el contrario, este proceso es la forma como cada gobierno asume el ejercicio de la función de defensa, según sus postulados

17 Este planteamiento está tomado originalmente de la tesis de Dillon (Dillon, G.M. en *Defence Policy op. cit.*) con modificaciones y adecuaciones del autor.

18 Ver nota 1.

19 Libro de la Defensa 2002, *op. cit.*, p. 77.

políticos, financieros y valóricos y, en algunos casos, la experiencia personal con la defensa de sus autoridades políticas.²⁰ La definición de la política de defensa es, entonces, un componente fundamental de la conducción política de la función de defensa y comparte sus procesos y ritualidades.²¹

No obstante lo expresado y en mérito del valor que tiene la continuidad en ámbito de la defensa, la política respectiva debe –idealmente– representar la forma como la sociedad política en su conjunto asume la problemática de defensa de un país, en representación de la sociedad civil. Ello presupone normalmente la existencia de diversas visiones sobre defensa y seguridad en el seno de la política doméstica, las que deben ser adecuadamente incorporadas en la política resultante. Naturalmente, esto dependerá de las relaciones de poder al interior de cada sistema político y de la forma como las fuerzas políticas que están en la oposición encaren su rol republicano.²² No es aventurado decir que en el sistema represen-

20 Uno de los casos más emblemáticos del efecto de la experiencia personal en la definición e implementación de una política de defensa lo constituye el de André Maginot, Ministro de Defensa de Francia entre 1920 y 1922 y luego desde 1929 a 1932. Maginot combatió como soldado de infantería en la Primera Guerra Mundial, experimentó el horror de las trincheras y fue gravemente herido en Verdún, en 1916. Como Ministro, fue de los primeros en advertir la vulnerabilidad de Francia en el este y las capacidades de reconstrucción de Alemania, así como la falsa sensación de seguridad que dejó en París la victoria de 1918. Cuando en el decenio de los 20, el Estado Mayor del Ejército francés diseñó una estrategia defensiva frente a Alemania, apoyada en una línea de fortificaciones paralela a la frontera franco-alemana, Maginot apoyó vigorosamente la propuesta, convencido, a un tiempo, de la necesidad de reforzar la frontera este del país y evitar la repetición de la gran catástrofe humana y moral que se desarrolló en el Frente Occidental entre 1914 y 1918 y que a Francia había costado más de 1.350.000 vidas. Así, Maginot fue el gran gestor político de la referida línea que después llevaría su nombre. Aunque la Línea Maginot y la doctrina militar que trajo aparejada han sido objeto de numerosas críticas posteriores es evidente que, en su época, aparecía como una proposición atractiva para una nación militar y demográficamente inferior y que además había sido profundamente afectada en su fibra social en la guerra anterior. A mayor abundamiento la Línea Maginot fue concebida antes que las potencialidades de la guerra mecanizada y del poder aéreo fuesen aceptadas universalmente. Otro ejemplo del valor de la experiencia personal en la definición de las políticas de defensa se encuentra en el decidido apoyo que dio el Presidente Kennedy al desarrollo de capacidades para la lucha antiinsurgente en las fuerzas militares americanas; en esto influyó su experiencia en operaciones navales en Guadalcanal en 1943, como comandante de lanchas torpederas, en acciones que se asemejaban en muchos aspectos a operaciones irregulares.

21 NAVARRO. La Conducción Política, *op. cit.* Parte I.

22 En los sistemas políticos comparados es posible encontrar diversos mecanismos de contribución de la oposición a la formulación de las políticas públicas, especialmente de las más trascendentes como la de defensa o la exterior. Uno de los más tradicionales –y eficaces, aunque sólo aplicable verdaderamente en los sistemas bipartisanos o de doble coalición– es la existencia de un “gabinete de la sombra” (Shadow Cabinet). Este sistema, de origen británico, implica la existencia de equipos de trabajo permanentes en la oposición, encargados de seguir la formulación y ejecución de las políticas públicas en cada área de gobierno, de ejercer el control político sobre las mismas y de efectuar aportes concretos a su proceso de definición. Además, cuando la oposición llega al gobierno, los integrantes del gabinete de la sombra asumen los respectivos cargos oficiales, lo que asegura una transición rápida, ordenada, eficaz y sin pérdida de capacidades decisionales. Otro sistema de participación de todos los referentes políticos en la formulación cotidiana de la política de defensa lo constituye el Forsvarsberedningen, la Comisión de Defensa de Suecia. Este es un cuerpo colegiado permanente, que reúne a miembros del gobierno y de la oposición y cuya finalidad es proponer los contenidos más relevantes y permanentes de la política de defensa sueca, asesorar al gobierno y generar consensos políticos en una temprana etapa de los debates públicos sobre las leyes concernientes a la defensa y la seguridad del reino, de modo de acelerar los procesos parlamentarios correspondientes. La comisión está compuesta de parlamentarios de todos los partidos, especialistas civiles y académicos. Este sistema, a diferencia de lo que ocurre con el Shadow Cabinet, es aplicable en sistemas de representación multipartidarios pero, naturalmente, requiere muy altos estándares de desarrollo político e institucional y reposa en una capacidad efectiva de la oposición de asumir su responsabilidad para con la función de defensa.

tativo, la política de defensa será tanto más permanente y de consenso, cuanto mayor sea el aporte de las fuerzas políticas opositoras a su gestación y definición. Un componente importante en esta instancia es la denominada cultura estratégica, es decir, la forma cómo la sociedad en su conjunto entiende y asume su posición en el sistema internacional y la forma de enfrentar su problemática de seguridad. Normalmente, una cultura estratégica bien definida y perfilada en la sociedad civil se reflejará en la forma cómo la sociedad política asume la formulación de las políticas públicas correspondientes y tenderá a la generación de altos niveles de consensos en torno a éstas; con todo, esto no es una regla inmutable y admite variaciones y excepciones de distinto grado.²³

En síntesis, la definición de la política de defensa es una responsabilidad primaria del Ejecutivo, como parte de su labor de gobierno; en tal sentido es parte y comparte los principios de sus postulados políticos y filosóficos y, en consecuencia, es propia de cada administración. Sin embargo, por la misma naturaleza de la función de defensa, es altamente conveniente que la política respectiva tenga estabilidad y permanencia en el tiempo lo que, a su turno, implica la existencia de amplios consensos políticos respecto de su orientación general e, idealmente, acerca de sus contenidos específicos. En la práctica política no es especialmente difícil generar consensos básicos respecto de las orientaciones y contenidos generales de la política de defensa; después de todo, es difícil que un partido político se oponga a la independencia de la nación o abogue por una condición de vasallaje o debilidad internacional del país. La cultura estratégica normalmente impide tales arrebatos. Sin embargo, el tema es mucho más complejo tratándose de los contenidos de detalle de tal política, en cuantos éstos reflejan mucho más los postulados filosóficos y políticos de cada administración y/o la actitud de sus autoridades respecto de la función de defensa y de la posición del país en el sistema internacional. Una modificación en estos contenidos puede alterar sustancialmente la ejecución y eficacia de la política de defensa aun cuando sus principios se mantengan inalterados.²⁴

23 Ver epígrafe 2, N° 1 La Cultura Estratégica. Los casos más evidentes de una cultura estratégica bien definida son naturalmente Israel y Estados Unidos especialmente durante los momentos más álgidos de la Guerra Fría; en ambos casos, tal cultura generó altos niveles de consenso en la clase política respecto de la forma de encarar la problemática de seguridad de sus respectivos países. Las excepciones quedan reflejadas en el caso británico en cuanto en Gran Bretaña existe una amplia y perfilada cultura estratégica, derivada en parte de la traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ésta no impidió la existencia de enormes fluctuaciones en la política de defensa inglesa durante los 60 y comienzos de los 70. Laboristas y conservadores tuvieron entonces posiciones muy divergentes respecto de una amplia gama de tópicos de la defensa lo que tuvo efectos devastadores sobre, por ejemplo, la industria aeronáutica británica. Sin embargo, esta misma cultura estratégica impidió al Partido Laborista, entonces muy ideológico, el desarme unilateral y el realineamiento político y militar del reino en dicho período.

24 Un ejemplo claro en este sentido lo constituye la comparación entre las políticas de defensa de las administraciones de Ford, Carter y Reagan en Estados Unidos: manteniendo las orientaciones generales de la misma, la administración de Carter incorporó a su política de defensa (y en general a su Política de Seguridad Nacional) una visión altamente ideologizada y carente de contenido geopolítico tanto en su confrontación con la Unión Soviética como en sus relaciones con sus aliados y amigos. Esto, a su turno, tuvo efectos en todos los ámbitos de la ejecución de la política respectiva, desde los programas de construcción naval a las relaciones político-militares y, por ejemplo, contribuyó directamente al fracaso de la Operación Eagle Claw, el intento de rescate de los rehenes de Teherán. Estos procesos se revirtieron ya en las postrimerías del gobierno de Carter y luego

La generación de consensos implica que todos los referentes políticos contribuyan efectivamente a su formación y que, además, se manifiesten a su respecto las instancias republicanas de fiscalización y control de ejecución de las políticas públicas, cuya responsabilidad recae en los referentes opositores, según la naturaleza de las relaciones de poder al interior del sistema político y de la estructura del mismo. Una cuestión central en este punto es que todos los referentes políticos tengan una vocación de poder similar y que, en consecuencia, entiendan y valoren la importancia del poder militar como componente básico y fundamental de tal ejercicio.

En esta perspectiva, los procesos decisionales inherentes a la función de defensa, incluidos aquellos relativos a la definición de la política respectiva, no son fundamentalmente diferentes a los que recaen en las demás funciones públicas. En efecto, tales procesos se nutren, en principio, de los mismos componentes estructurales y de la existencia de instancias y roles específicos en el proceso mismo de la toma de decisiones. Esta similitud genérica se ve reforzada por el hecho que el objeto de tales decisiones es la satisfacción de necesidades públicas específicas, aunque aquellas propias de la función de defensa sean diferentes de las demás que debe proveer el Estado.²⁵

En este mismo sentido y en parte como consecuencia de lo expresado respecto de la definición de la política de defensa, la conducción de la función respectiva ha incorporado progresivamente elementos de mayor complejidad técnica que comprenden cuestiones políticas (domésticas e internacionales) estratégicas, tecnológicas, financieras y de gestión administrativa. El ejercicio mismo de la conducción de la defensa requiere de las autoridades públicas un grado de creciente conocimiento y especialización en este ámbito de gestión específico, lo que a su turno está estrechamente vinculado con el desarrollo y consolidación del liderazgo de la autoridad civil en defensa.²⁶

II. Elementos condicionantes de la política de defensa

Una de las características principales de la política de defensa es que, entre todas las políticas públicas, es una de las más afectadas por factores de diversa naturaleza que la acotan y condicionan. Ciertamente, en esto hay algo de paradójal

muy especialmente durante la administración Reagan, pero sus efectos en las capacidades militares estadounidenses fueron de largo plazo. Ver por ejemplo SNYDER, William P. & BROWN, James. *Defence Policy in the Reagan Administration National Defense*. University Press, 1988.

25 En relación a esta materia, ver por ejemplo, NAVARRO, M. Los Niveles de Conducción de la Función de Defensa, documento de trabajo presentado en "Research and Education in Defense and Security Studies" (REDES) 2001, Washington DC, mayo 2001.

26 La cuestión de la especialización de las autoridades civiles en el ámbito de la defensa es compartida por varios autores contemporáneos, aunque Cohen (*Supreme command, soldiers, statesmen and leadership in wartime*. First Anchor Books, 2003) la ha desarrollado más. En sentido estricto, Cohen se refiere preferentemente al liderazgo civil en tiempo de guerra pero fluye de su argumentación que, en la actualidad, la conducción de la defensa requiere de una profunda capacidad de gestión y especialización civil en todo momento; este argumento está desarrollado en detalle en el Apéndice The Theory of Civilian Control de la edición 2003 de su obra.

en la medida que, siendo la defensa una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, pudiera suponerse que cada Estado debería estar en condiciones de definir libremente al menos, el conjunto de principios, orientaciones y objetivos que regulan su ejercicio. En realidad, en esto no hay nada de nuevo ni sorprendente. Todas las políticas públicas están afectadas por condicionantes de distinto orden, tanto en su definición como en su desarrollo e implementación. Ningún gobierno es enteramente libre para la definición de sus prioridades ni aun para el desarrollo de las funciones primarias y rutinarias del quehacer público. Sabido es que, en muchos sentidos, todo el cumplimiento de la función pública es, en definitiva, la búsqueda de un equilibrio entre el ejercicio de la voluntad política general del Estado y las limitaciones de diversa índole que afectan el cumplimiento de los cometidos específicos de su función.

En el caso de la política de defensa, este fenómeno suele presentarse de manera más extrema y perfilada, en cuanto muchos de los factores que la limitan y acotan son más significativos que aquellos que afectan a las demás políticas públicas, en la medida que son más inmutables y ajenos a la voluntad de las autoridades políticas. Así, por ejemplo, la ubicación geográfica y la configuración del territorio, condicionantes clásicos de la política de defensa, son de suyo inalterables y el conductor político no puede sino tenerlos en cuenta al momento de definirla. A lo anterior es necesario agregar que, tomados individualmente, los condicionantes de la política de defensa suelen ser más relevantes que los que afectan a los demás ámbitos de la actividad gubernamental.

La visión clásica: condicionantes externos y domésticos

En la perspectiva clásica, los factores limitantes de la política de defensa se clasifican en aquellos de origen internacional y los de raigambre doméstica. Esta clasificación es, sin embargo, algo antojadiza y limitante y, desde luego, la línea divisoria de uno y otro tipo es frecuentemente tenue y, en ocasiones, sutil: el nivel de gasto militar de un país, por ejemplo, es tradicionalmente tenido por una condicionante doméstica de la política de defensa;²⁷ sin embargo, normalmente dicho nivel representa lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección lo que a su turno está determinado por la percepción que esa sociedad tiene de los riesgos –y actualmente también de las oportunidades– generados por su entorno internacional, lo que naturalmente proyecta el asunto a la esfera externa: este tipo de decisión normalmente será el resultante de la cultura estratégica de la nación.²⁸ A mayor abundamiento, no todos los factores que inciden en la política de defensa

27 Ver a este respecto, por ejemplo, GANSLER JACQUES, S. *Affording Defence*. The MIT Press, 1991, Introducción.

28 Ver nota 23. Posiblemente, el caso más caracterizado (aunque no característico) del efecto de la Cultura Estratégica en el nivel de inversión en defensa es el de Israel, donde la actitud del pueblo hacia la función de defensa no sólo está formada por sus experiencias histórica recientes, sino que recoge, por diversos medios, la historia ancestral del pueblo judío.

son clasificables en los criterios indicados: el conjunto de valores imperantes en una sociedad es considerado un factor sumamente significativo en su definición pero aunque efectivamente es un condicionante interno, su naturaleza excede con mucho lo meramente doméstico. Lo mismo es válido respecto de los postulados ideológicos o filosóficos del grupo político que detenta el poder; este es evidentemente un factor interno de la política de defensa pero, al mismo tiempo, dichos postulados normalmente están asociados a grandes corrientes de pensamiento político o filosóficos cuya vigencia es transnacional, lo que proyecta el asunto al ámbito internacional.²⁹

Sin embargo, es evidente que esta clasificación clásica retiene un alto valor en el campo conceptual. Desde luego, es concordante con la dinámica de definición de la política de defensa la que efectivamente se define en el punto intermedio entre la política exterior y la política interna del Estado. Por otro lado, esta clasificación es genéricamente funcional a los dos tipos de decisiones inherentes a la definición de la política de defensa, las que Huntington ha separado en “decisiones estratégicas”, que son aquellas que “se producen en las categorías de la política internacional” y “las decisiones estructurales”, que son las “que se adoptan en el ámbito de la política doméstica”.³⁰ En esta perspectiva, la política de defensa implica, entonces, “decisiones de gran estrategia” normalmente asociadas al posicionamiento mundial del país en el sistema internacional y que configuran sus políticas exterior y de defensa y “decisiones funcionales” usualmente referidas a la implementación de tal política y que son tomadas en el seno de la política interna y, en consecuencia, quedan sometidas a sus ritualidades y circunstancias. Cuestiones tales como la definición de la política de alianzas del país o su participación en operaciones de paz caen en la primera categoría; la determinación del gasto en defensa o el despliegue militar de tiempo de paz son propias de la segunda.

Con todo, cabe hacer presente que la relación entre los factores condicionantes de la política de defensa no es siempre lineal. Hay cuestiones de origen internacional cuya resolución puede verse afectada por condicionantes domésticos; lo contrario también es válido: el acceso a un sistema de alianza militar es una decisión predominantemente de orden internacional, pero su definición puede estar afectada por condicionantes domésticos, como por ejemplo, la actitud de algunos referentes políticos hacia la orientación de la alianza a que el país pretende ingresar o hacia los sistemas de alianzas en general.³¹

29 Este fenómeno ha perdido algo de su vigencia luego del término de la Guerra Fría y la tendencia a la desideologización de las relaciones internacionales, pero no puede ser descartado del todo. Por otra parte cualquier observador sagaz puede advertir el retorno de fenómenos ideológicos en el campo internacional, ahora usualmente asociado a magnitudes regionales. América Latina presenta evidencia en este sentido.

30 HUNTINGTON, S.P. *The Common Defense: Strategic Programs in National Security*. Columbia University Press, 1961.

31 Uno de los ejemplos más clásicos en este sentido fue la actitud del Congreso de Estados Unidos frente a la Liga de las Naciones en 1920. En buena medida, el Presidente Wilson fue el gestor de la Liga la que, de hecho, constituía el pilar de su política exterior en la Primera Posguerra; sin embargo, el estamento político

Sin embargo, es evidente que esta clasificación resulta insuficiente si se considera el carácter esencialmente evolutivo de la política de defensa. Esto es especialmente perceptible en el caso de los factores internacionales que son aquellos que mutan más rápidamente y en los cuales los efectos de la mutación tienen mayor impacto en la definición de la política de defensa. En esta perspectiva, parece conveniente introducir una nueva clasificación que efectivamente permita destacar los aspectos evolutivos de esta política. Entonces, así, los factores internacionales de la política de defensa, en su momento, se clasifican entre aquellos de carácter dinámico y los de naturaleza permanente.

A. Factores externos de la política de defensa

1. *Los elementos dinámicos: las realidades de la política internacional y la evolución del Estado en el sistema internacional*

Las realidades de la política internacional

El elemento condicionante más significativo de la política de defensa de cualquier Estado lo constituye su posición en el sistema internacional. Dice Sabrosky que *“nada define mejor los parámetros dentro de los cuales una nación puede (o debe) actuar, que su poder relativo y estatus en el Orden Internacional”*.³² Este principio es aplicable a todas las naciones, aunque naturalmente sus efectos son más evidentes en el caso de las potencias medianas y algunos Estados pequeños.

Sabido es que en el sistema internacional el poder se distribuye entre las naciones basado en un complejo sistema de factores objetivos como el territorio, su población o su poder militar, entre otros, y elementos subjetivos, como el prestigio internacional o la calidad de su liderazgo político. Estos criterios configuran la capacidad de los países en los distintos ámbitos de su quehacer internacional. Pero las capacidades reales o potenciales de los países no explican completamente la dinámica del poder del sistema internacional, debido a que el poder es un concepto esencialmente relativo y a la vez, relacional: si dos naciones adversarias o potencialmente rivales son igualmente poderosas, las capacidades de una frente a la otra es casi nula. De ahí que en este tipo de dinámicas alteraciones, incluso muy menores en la capacidad

norteamericano era mayoritariamente aislacionista y contrario al involucramiento de Estados Unidos en los asuntos mundiales con posterioridad a 1918. En consecuencia el Congreso no ratificó el documento de adhesión a la Liga y Estados Unidos no ingresó a ésta. La ausencia de Estados Unidos, por otra parte, comprometió fatalmente las posibilidades de la Liga de convertirse en un actor internacional relevante y fue causal directa –aunque no exclusiva– de su descrédito y ostracismo en el decenio siguiente.

32 SABROSKY, A.N. *The Defence Policy of France* en MURRAY, D.J., & VIOTTI, P.R. *The Defence Policy of Nations*, John Hopkins University Press, 1982.

de uno de los adversarios, tienen efectos desproporcionados en la relación bilateral.³³

En términos generales, no es aventurado afirmar que la ubicación de un país en el sistema internacional determina su conducta en relación a los demás; esto se manifiesta especialmente en el campo de la seguridad pero, en realidad, se aplica a muchos aspectos de las relaciones inter-estatales incluyendo las de naturaleza comercial.³⁴ Sin embargo, las relaciones de poder no son siempre racionales: de la misma manera como un conductor cuidadoso evitará acercarse demasiado a un autoescuela o un campeón de peso completo, pasará por alto las provocaciones de un pendenciero de taberna, así las grandes potencias si pueden, evitarán confrontaciones con líderes o sistemas políticos impredecibles, irresponsables o fanatizados. En estos casos, un factor de debilidad de la posición del país en el sistema internacional —una dirigencia política irresponsable— se transforma, al menos en forma temporal, en una fortaleza suya y fortalece su posición frente al país mayor. Pero, en cuanto esta situación depende de una apreciación subjetiva del Estado más grande, si ésta cambia o evoluciona la atmósfera internacional, la potencia mayor puede igualmente modificar su actitud y no evitar la confrontación.³⁵ Por su parte, las potencias medianas y los países pequeños igualmente ajustarán su conducta respecto de las potencias mayores en los mismos términos de poder, evitando confrontaciones pero debido a una multiplicidad de factores, esta premisa admite variadas excepciones, según se aprecia a lo largo de la historia.³⁶

33 Esta fue la lógica subyacente en la estrategia nuclear durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, especialmente en los años 70, época de los mayores avances tecnológicos del armamento estratégico nuclear. Ver a este respecto FREEDMAN, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. Lo mismo es válido en el caso del armamento convencional, especialmente en los sistemas de armas mayores, lo que resulta muy evidente por ejemplo, en los enfrentamientos navales. Para los efectos de una competencia naval clásica, la desarrollada entre Gran Bretaña y Alemania entre 1905 y 1914, ver por ejemplo, HOUGH, Richard. *The Great War at Sea 1914-1918*. Oxford University Press, London, 1981.

34 Así, por ejemplo, las relaciones entre Gran Bretaña y Alemania en el decenio anterior a la Gran Guerra estuvieron marcadas por una profunda rivalidad política y militar, manifestada principalmente en el ámbito naval y paralelamente, por una fuerte disputa comercial, evidenciada básicamente en la búsqueda de nuevos mercados y en el desafío a los ya existentes. En esta competencia el retador fue Alemania y su vinculación con Inglaterra se sustentaba en su mayor poderío militar terrestre, el desarrollo progresivo de sus fuerzas navales y el peso de Berlín en los asuntos continentales.

35 Un ejemplo alocucionador fue el cambio de actitud del gobierno de Estados Unidos frente a las provocaciones de Gadhafi durante la administración Reagan, en comparación con lo ocurrido en la presidencia de Carter: mientras que este último había intentado políticas conciliatorias y de apaciguamiento hacia Libia (al igual que la mayoría de los países europeos) con la elección de Reagan Washington adoptó una línea más dura, que incluyó ataques aéreos y ejercicios de libertad de navegación en aguas internacionales pero reclamó por Libia. Para los aspectos navales de estas acciones ver LOVE, Robert W. *History of the US Navy*. Vol II 1942-1990. Stackpole Books, New York, 1992.

36 Ejemplos contemporáneos en este sentido son el episodio del USS Pueblo provocado por Corea del Norte en 1968, en el cual en definitiva Washington nada pudo hacer y fue humillado por Pionyang; el incidente del Golfo de Tonkín del 2 de agosto de 1964, iniciado por unidades navales de Vietnam del Norte y que facilitó el escalamiento de la presencia estadounidense en Vietnam y la invasión de las Islas Falkland/Malvinas por Argentina

Por otra parte, la distribución del poder en el sistema internacional tiende a reflejar los intereses de sus integrantes más poderosos. Cualquier sistema social –y el sistema internacional lo es– puede ser definido en términos de beneficios para sus integrantes, pero cuya distribución será inevitablemente desigual. De ello se deduce que aquellos inicialmente menos favorecidos, con el tiempo intentan alterar el sistema, de modo que sus propios intereses, cualquiera sea su legitimidad, se vean mejor reflejados. Este proceso dará como resultado una nueva distribución del poder en el interior del sistema internacional que altera las relaciones antes existentes en su seno. Los métodos de cambio de esta relación de poder son varios y van desde la adquisición de territorios coloniales en los siglos XVIII y XIX al fortalecimiento económico, la expansión de los mercados y el desarrollo de alta tecnología en la actualidad. No obstante, en la generalidad de los casos, la capacidad militar, asociada a la voluntad de empleo de la misma y a la integración de coaliciones, sigue siendo el elemento singular de mayor perfil en la configuración de esta ecuación.³⁷

Existe una vinculación directa y lineal entre el poder y la capacidad militar. La fuerza, en todas sus manifestaciones, es el instrumento más tradicional e históricamente más utilizado para inducir al cambio en el sistema internacional. Con todo, es necesario matizar lo aseverado: de hecho durante algunos períodos de la Guerra Fría, debido precisamente a la condición de paridad entre las superpotencias, el poder relativo de muchas potencias medianas y su capacidad de maniobra internacional se incrementó significativamente, aunque la disparidad militar entre éstas y las superpotencias se incrementó también de modo considerable, merced al armamento nuclear de estas últimas. Por otro lado, en el sistema multipolar de la Posguerra Fría, tanto la capacidad de maniobra como la influencia política de las potencias medianas se ha incrementa-

en abril de 1982. En todos estos casos, países de menor poder relativo en el sistema internacional desafiaron, con grados variados de éxito, a estados mucho mayores. Con todo el fenómeno no es nuevo: el denominado “Incidente del USS Baltimore”, ocurrido poco después del término de la Guerra Civil de 1891 que enfrentó al gobierno revolucionario de Chile con Estados Unidos, fue consecuencia de una actitud imprudente temeraria y provocativa por parte de las autoridades de Santiago que no supieron aquilatar la ya entonces disímil posición de ambos países en el sistema internacional.

- 37 En relación al mérito del poderío militar como instrumento de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, suele citarse a Japón y Alemania como ejemplos de relativización del concepto. Sin embargo, es necesario tener presente que las fuerzas militares del Japón (denominadas las Fuerzas de Autodefensa por mandato constitucional) se encuentran entre las más poderosas de Asia, tanto en tecnología como en cantidad. Así, por ejemplo, la Fuerza de Autodefensa Marítima es casi el doble del tamaño de la Royal Navy, aunque carece de portaaviones y submarinos nucleares. De igual modo, la Fuerza de Autodefensa Aérea tiene aproximadamente 150 aviones de combate F-15 Eagle y está comenzado la homologación del Mitsubishi F-2, un derivado del F-16, pero más avanzado. El caso de Alemania es similar, ya que aunque sus fuerzas están limitadas en tamaño por el sistema de tratados vigentes en Europa, su nivel tecnológico es muy alto e igual o superior al de casi todos los demás integrantes de la Unión Europea. Alemania y Japón además de sus considerables capacidades militares propias, son parte de sistemas de alianzas que contribuyen significativamente a su seguridad y posicionamiento internacional.

do, pero igualmente lo han hecho sus capacidades militares, tanto en su vertiente convencional como en su variante nuclear.³⁸

En este mismo sentido, es necesario considerar que, tradicionalmente, la estratificación del poder en el sistema internacional ha estado matizada por consideraciones geográficas. En los diversos escenarios geográficos existen áreas con especificidades estratégicas propias que, a su turno, configuran subsistemas de seguridad dentro de los cuales se generan relaciones de poder igualmente específicas. Así, países cuya calificación general en la escala del poder es comparativamente baja, como Nigeria o Vietnam, son sin embargo actores primarios en sus respectivos entornos de seguridad. Este fenómeno se ha fortalecido grandemente en la Posguerra Fría, en la medida que las ecuaciones globales de la seguridad propias de tal período han sido reemplazadas por una revaloración de las magnitudes estratégicas regionales, uno de los fenómenos más característicos de la situación de seguridad internacional en la Posguerra Fría. De ello se deduce que son las relaciones de poder a nivel local las que determinan las políticas de defensa de la mayoría de las potencias medianas y de los países menores del sistema internacional: mientras que la política de defensa de Gran Bretaña está fundamentalmente condicionada por sus características de gran potencia, de integrante de la OTAN y de miembro permanente del Consejo de Seguridad, la de Malasia, por ejemplo, está acotada básicamente por los equilibrios de poder en el sudeste asiático.

En esta misma perspectiva, las relaciones regionales de poder interactúan con la ecuación global del poder en un proceso mutuamente potenciado. Esto es fácilmente perceptible en las adquisiciones militares efectuadas por las potencias medianas: al adquirir un sistema de armas principal, una potencia media está condicionada, a un tiempo, por el impacto de la compra en los equilibrios regionales, es decir, un elemento estrictamente local, y por su accesibilidad al mercado internacional de armamentos el que estará determinado a su vez, fundamentalmente por su estatura política y estratégica absoluta. Chile e Israel en los años 70 son ejemplos contrastantes de tal fenómeno.³⁹

38 De hecho, a los miembros diríase tradicionales del "Club Atómico" EE.UU., Rusia, la República Popular China, Francia y Gran Bretaña, en los últimos años se han agregado oficialmente Paquistán y la India; además, Israel mantiene su política de no confirmar ni negar la posesión de armas nucleares, aunque en la comunidad internacional se acepta que sí las posee. Por otra parte, Irán y Corea del Norte tienen la capacidad necesaria de reprocesamiento de uranio como para producir armas nucleares en pequeña escala.

39 En dicho período, tanto Chile como Israel enfrentaron significativos niveles de oposición y ostracismo internacional. En el caso chileno, esta situación tuvo efectos muy negativos en su posibilidad de adquirir equipos militares; sin embargo, Israel no sufrió tales efectos, situación que derivó del hecho de ser Chile entonces un actor muy menor en el sistema internacional, mientras que Israel era percibido, al menos por Estados Unidos, como una avanzada política, cultural y estratégica de Occidente en un escenario geoestratégico dominado por la Unión Soviética.

A lo anterior es necesario agregar la mayor responsabilidad estratégica que las potencias medianas deben asumir en la Posguerra Fría. En efecto, una de las características del sistema de seguridad actual es el aporte creciente de las potencias medianas a la paz y la estabilidad internacional, lo que es especialmente perceptible en aquellas que están en una condición de liderazgo regional. Este proceso deriva de la revaloración estratégica regional ya aludida en el párrafo anterior y de la diseminación del poder en el sistema internacional: aunque existe una sola superpotencia, su condición deriva fundamentalmente de su poder militar ya que el poder económico y la capacidad de influencia política y diplomática están repartidos en una serie de actores internacionales. En esta perspectiva, existe una mayor demanda de la comunidad mundial hacia las potencias medianas en cuanto a incrementar su contribución a la paz y a la estabilidad internacional. Este último punto enfatiza el carácter dinámico de este factor en la medida que las condiciones del sistema internacional son esencialmente evolutivas lo que, en su momento, tiene un efecto en la posición de cada país en el sistema.

En síntesis, la posición que cada Estado ocupa en el sistema internacional es el primer condicionante externo que influye en la definición de su política de defensa. Los efectos concretos de tal situación varían de un país a otro, pero sus efectos son universales. Al mismo tiempo, es el principal componente dinámico de la formulación de la política de defensa.

La evolución de la posición internacional del Estado

El segundo gran factor dinámico externo de la política de defensa es la evolución de la posición de cada Estado en el sistema internacional. Esta es una cuestión central en la definición de la política de defensa en cuanto constituye el correlato a la evolución de dicho sistema y configura la verdadera capacidad de cada país en éste.

El sistema internacional es fundamentalmente un sistema social y, en consecuencia, se rige por las mismas dinámicas que afectan a éstos: los Estados crean vínculos y relaciones y generan estructuras sociales para desarrollar intereses particulares en el plano político, económico o de otra naturaleza. En este mismo sentido, el sistema internacional, como cualquier sistema social, puede ser definido en términos de los beneficios que otorga a sus integrantes.⁴⁰ Además, debido a que los intereses de cada Estado son distintos y que en consecuencia pueden

40 Ver a este respecto, HARSANYI, John. Rational-Choice Models of Political Behavior vs Functionalist and Conformist Theories "World Politics" 21, 1969, pp. 513-38.

entrar en conflicto, los intereses más desarrollados dentro del sistema son normalmente los de sus actores más poderosos e influyentes. Así, al menos en teoría, aunque todos los países están limitados en su actuar por factores políticos, económicos, jurídicos y militares, el sistema internacional tiende a reflejar los intereses de los más poderosos. Con el tiempo, sin embargo, los intereses de algunos actores del sistema cambian al igual que el balance de poder en que éste se sustenta; en este escenario, los actores que se beneficiarían más de un cambio en el sistema –y que tienen la capacidad para hacerlo– intentarán alterar el sistema internacional a su favor. El resultado de este proceso reflejará entonces los intereses de los nuevos actores dominantes y la redistribución del poder al interior del mismo. Fluye de lo expresado que todo cambio en el sistema internacional presupone una dicotomía entre la distribución del poder y la asignación de beneficios entre sus integrantes de modo de generar el interés de los menos favorecidos, pero ahora más poderosos, por alterarlo a su favor.

Desde luego, no es fácil determinar el poder de cada Estado en el sistema internacional; de hecho es uno de los temas más complejos y controvertidos de las relaciones internacionales: Hedley Bull sugiere que las grandes potencias son tales porque sus dirigentes y su pueblo están conscientes de tener ciertos derechos y obligaciones especiales, lo que les son, además, reconocidos por el resto de la comunidad internacional.⁴¹ Otro criterio usualmente utilizado en la literatura comparada para separar a las grandes potencias de los demás Estados, es el hecho que éstas tendrían intereses globales mientras que los otros sólo tendrían intereses y objetivos regionales; sin embargo, tal premisa ha sido igualmente criticada porque históricamente han existido grandes potencias que tenían sólo intereses regionales: Prusia, antes de 1860, cuya visión estaba volcada sólo hacia la propia Alemania; Japón, cuyos intereses y objetivos políticos y, hasta 1945, militares, se han centrado principalmente en el Lejano Oriente; y el Imperio austro-húngaro cuya área de focalización fue siempre Europa Sud Oriental.⁴²

En este mismo sentido, aunque en una óptica más amplia, diversos autores han propuesto que la posición que cada país ocupa en el sistema internacional es el resultado de la sinergia resultante de una serie de elementos que, tomados en conjunto, aunque con ponderaciones diversas, configuran el poder nacional de cada uno. Aunque no hay un

41 BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. Mc Millan London and Columbia Univ. Press, New York, 1977, especialmente capítulo 9.

42 La crítica a este argumento está contenida en BERRIDGE, G.R. *International Politics States, Power and Conflict since 1945*. Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, London, 1997. Principalmente Parte A.

consenso pleno respecto de todos y cada uno de estos elementos, convencionalmente se agrupan en aquellos de naturaleza objetiva y los de raigambre subjetiva. En esta perspectiva, son de naturaleza *objetiva o política, el territorio*, tanto en extensión como en configuración y ubicación, *la población*, su tamaño y, crecientemente, su preparación cultural y tecnológica, *el desarrollo económico y la potencia financiera* del país, medido fundamentalmente por el Producto Interno Bruto, *el desarrollo tecnológico y la capacidad militar*. De igual modo, son factores *subjetivos o psicológicos, el prestigio internacional del país, la calidad de su liderazgo político y la calidad de su diplomacia*.⁴³

Con todo, cualquiera sea el criterio utilizado para determinar el poder de los países en el sistema internacional, es un hecho que a lo largo del tiempo uno o varios de los factores de poder de cada Estado cambian y con ellos la posición de dicho país en el concierto de las naciones; así, por ejemplo, desde el Congreso de Viena de 1815 el Imperio austro-húngaro fue considerado entre las grandes potencias europeas y, por su intermedio, del mundo. Sin embargo, como consecuencia de la derrota de los imperios centrales en 1918, Austria, su componente principal, pasó a ser un país pequeño, poco poblado, con muy poca fuerza militar, aunque con un nivel de desarrollo económico mayor que el que tenía antes de 1914; en suma, un actor relativamente irrelevante del sistema internacional y que, en todo caso, no pudo resistir la presión de Alemania en 1938. En una óptica más amplia, hacia finales del siglo XIX a las potencias europeas tradicionales (Gran Bretaña, Francia, Prusia, Austro-Hungría y Rusia) se agregaron tres más: Italia, que reclamó condición de gran potencia luego de su unificación en 1860, aunque no toda la opinión pública mundial de época aceptó tal situación⁴⁴ y luego Japón y Estados Unidos, que obtuvo tal condición luego del término de la Guerra Civil en marzo de 1865; de hecho, la primera manifestación del nuevo estatus de la Unión fue la advertencia de la administración del Presidente Lincoln a Napoleón III conminándolo a retirar sus tropas de México, efectuada en 1864.⁴⁵

43 Esta sistematización de los factores componentes del poder es del autor y se sustenta en los estudios de Spykman, Morgenthau, Steinmetz, Fisher y Aron. Ver por ejemplo LISKA, George. *International Equilibrium: A Theoretical Essay of the Politics and Organizations of Security*. Harvard University Press, 1965.

44 Especialmente después del mediocre desempeño militar de Italia en la guerra contra Austria-Hungría en 1865 y su muy pobre papel en las luchas en la región del Cuerno de África hacia fines de siglo, cuyo epítome fue la Batalla de Adowa en 1896.

45 La intervención francesa en México en 1861 y la instauración del emperador Maximiliano fueron percibidos en Estados Unidos como directas afrentas a la "Doctrina Monrow" de 1823, en cuya virtud Washington conminaba a las potencias europeas a mantenerse fuera del continente americano y a cambio, Estados Unidos se comprometía a no alterar el sistema de equilibrios establecido en Europa en el Congreso de Viena, en 1815. Sin embargo, debido a la Guerra Civil, Washington inicialmente nada pudo hacer ante Francia. Frente a ello, aun antes del término del conflicto, el Presidente Lincoln comenzó a presionar a Napoleón III para que retirase sus

El tema de la movilidad de los actores estatales del sistema internacional no se aplica solamente a las grandes potencias: en 1975 Holbrad, basándose fundamentalmente en su Producto Interno Bruto y su población, identificaba solamente trece países con tal categoría: Canadá, India, Italia, Brasil, España, Australia, México, Irán, Argentina, Sudáfrica, Polonia, Indonesia y Nigeria.⁴⁶ Sin embargo, es evidente que ya en dicha fecha tal número resultaba excesivamente limitado y, desde luego, excluía actores internacionales de gran relevancia regional como Israel, Egipto, Siria, Irán, Irak, Corea de Sur, Turquía y varios otros. De igual modo, la lista anterior enfatiza una cuestión relevante en el posicionamiento y la movilidad de los Estados en el sistema internacional: su carácter relativo en la medida que tal posicionamiento es distinto según la escala comparativa que se utilice; así, Paquistán es hoy sin duda una potencia mediana en una óptica global (principalmente por su tamaño, población y capacidades militares que incluyen la posesión de armas nucleares) pero, paralelamente, es una de las potencias rectoras del sistema de seguridad del subcontinente indio. Lo mismo es válido respecto de otras potencias medianas que ora han incrementado sus factores de poder dentro de la misma categoría, ora han ingresado a tal grupo de países, dejando la condición de países débiles lo que se manifiesta tanto en una perspectiva absoluta como en una óptica regional.

La movilidad en la escala del poder tradicionalmente ha sido uno de los tópicos centrales del sistema internacional por los múltiples efectos que provoca en las relaciones interestatales y en los esquemas de seguridad globales y regionales. Así, por ejemplo, el surgimiento del Japón como potencia mundial a fines del siglo XIX alteró sustancialmente el balance de poder en el sudeste asiático, en un proceso que se prolongó hasta 1945 y, paralelamente, alteró la ecuación de poder global en el sistema internacional, especialmente a fines del decenio de 1930. La conceptualización teórica actual sugiere claramente que tal movilidad es, en muchos casos, la resultante de una deliberada política de desarrollo e incremento de sus parámetros de poder, aunque en algunos de estos casos, no haya sido la búsqueda de poder e influencia internacionales el principal aliciente de tal proceso. La posición y la creciente influencia de Estados Unidos en el sistema internacional, desde comienzos del siglo XIX, son un ejemplo de búsqueda consciente tanto de desarrollo y expansión doméstica como de incremento de sus capacidades e intereses

tropas, que eran el verdadero sustento del emperador Maximiliano. Para tal efecto, envió a París a un emisario personal y dispuso un significativo despliegue de fuerza militar en Texas. Napoleón III retiró progresivamente sus tropas, tanto como consecuencia de la presión estadounidense como por efecto de la impopularidad doméstica de la guerra, de sus significativos costos humanos y financieros y del efecto negativo que el curso del conflicto tenía en el prestigio militar francés.

46 HOLBRAD, C. *Middle Powers in International Politics*, Mcmillan, London, 1984.

internacionales. En su momento, el desarrollo y la evolución de la posición internacional de Chile en el decenio de 1870 es un buen ejemplo de la segunda categoría de países.⁴⁷

La evolución de la posición de los Estados en el sistema internacional cierra el ciclo de los elementos dinámicos externos que condicionan la definición de la política de defensa; junto con los límites del poder, éstos acotan y articulan la forma cómo cada país encara su problemática de seguridad y ejercita la función de defensa, lo que a su vez es definido por la política de defensa.

2. *Los elementos permanentes de la política de defensa: la historia y la geografía*

La historia

En el campo de las relaciones internacionales y de seguridad –y por cierto también en el ámbito de la política doméstica– la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. De ahí que ésta constituya uno de los más relevantes factores condicionantes de la política de defensa y de la política exterior, en un proceso mutuamente potenciado.⁴⁸ Desde luego, las pasadas experiencias de una nación informan las grandes cuestiones de su política de defensa: toda la historia militar rusa ha estado jalonada por las invasiones desde el Occidente, no sólo por las tropas de Hitler en 1941 o las de Napoleón en 1812, sino también los caballeros teutónicos en la Edad Media y las fuerzas suecas en el siglo XVII. En consecuencia, la política de defensa de la Unión Soviética a lo largo de toda su existencia se articuló siempre en torno a la necesidad primaria de protegerse de tal eventualidad, no tanto por razones ideológicas, sino fundamentalmente por razones geopolíticas. Este fue, por cierto, el fundamento del pacto germano-soviético de agosto de 1939 y explica la creación del cinturón de Estados satélites en el este de Euro-

47 En el decenio 1871-1880 Chile incrementó significativamente su posición internacional. Ello fue consecuencia de varios factores independientes pero estrechamente vinculados. Por una parte, el Presidente Errázuriz desarrolló un gobierno de corte portaliano y contó con una relativa estabilidad política interna. En el plano internacional, el estamento político en su conjunto advirtió un deterioro progresivo de las relaciones con Perú, Bolivia y en algo menor medida, con Argentina. Para hacer frente a esta situación el país: a) mejoró su capacidad de gestión política internacional, con la creación en 1871 del Ministerio de Relaciones Exteriores como departamento de gobierno; b) definió una doctrina militar sustentada en la disuasión y los equilibrios de poder, la que se ha mantenido hasta hoy día; c) desarrolló considerablemente sus capacidades militares, implementando programas de rearme naval y militar que dieron al país una clara superioridad tecnológica en la región y que eran concordantes con la doctrina militar aludida, y d) utilizó recursos políticos y diplomáticos orientados a fortalecer una alianza informal con el Ecuador a comenzada en 1860. Sin embargo, no hay evidencias que sugieran que estas iniciativas políticas implicaron la búsqueda deliberada de un incremento en el perfil internacional del país, aunque su resultado final fue precisamente ese.

48 Ver nota 11.

pa, luego del término de la Segunda Guerra Mundial, bajo la égida del Pacto de Varsovia. Lo mismo es válido, en sentido inverso, en la medida que una nación acostumbrada a intervenir militar y políticamente en ultramar, cualquiera sea su motivación, tenderá a mantener tales tendencias, aun en su dimensión militar, aunque las condiciones históricas que favorezcan tal conducta hayan sido superadas. La actitud rusa hacia los Balcanes o la presencia británica al este de Suez luego del término de la Segunda Guerra Mundial ilustran este punto.

La historia también orienta las decisiones funcionales de la política de defensa; así, es muy evidente que el obtener una cierta paridad con Argentina –un objetivo permanente aunque no siempre logrado de la política naval chilena del siglo XX– estuvo motivado por el éxito que tuvo una política similar mantenida frente al Perú en el siglo XIX. En este mismo sentido, acontecimientos comparativamente puntuales de la historia militar de un país pueden tener efectos muy significativos y, a primera vista, desproporcionados en la política de defensa de ese Estado en años posteriores: el gran consenso político y social que existió en Estados Unidos acerca de la enorme inversión realizada en sus sistemas de defensa aérea en las etapas iniciales de la Guerra Fría obedeció, en gran parte, a la traumática experiencia del ataque a Pearl Harbour en diciembre de 1941 y a la firme voluntad de la nación de impedir a toda costa la repetición de un desastre similar; este proceso social se manifestó nuevamente en Estados Unidos a propósito de los acontecimientos de septiembre de 2001, potenciados por el primer ataque externo de importancia en el territorio continental del país en su historia moderna.⁴⁹

En la política comparada es posible encontrar numerosos ejemplos de la influencia de la historia en las grandes cuestiones estratégicas. La obsesión china con la guerra de guerrillas, por ejemplo, una cuestión aún muy relevante en el pensamiento militar de Beijin, tiene un firme

49 Durante la Segunda Guerra Mundial, el territorio continental de Estados Unidos fue objeto de ataques en pequeña escala en varias oportunidades. La primera ocurrió el 17 de junio de 1942 cuando el submarino japonés I-25 penetró en el estuario del río Columbia, en la costa de Oregon y efectuó 17 disparos con su cañón de 14 cm contra el Fuerte Stevens. El ataque provocó pocos daños pero mucha conmoción pública ya que fue ampliamente informado por la prensa nacional; posteriormente, los días 9 y 29 de septiembre, el mismo sumergible utilizó su avión de reconocimiento Yokosuga E14Y1 para lanzar dos ataques aéreos sobre los bosques costeros del mismo estado, con la finalidad de causar incendios forestales. Los bombardeos se realizaron sin dificultad pero no provocaron incendios de consideración y los sobrevuelos no fueron detectados ni informados. El año 1945, Japón comenzó una nueva serie de ataques al territorio de Estados Unidos, esta vez utilizando globos aerostáticos con cargas explosivas que, lanzados desde el Japón mismo, cruzaban el Pacífico aprovechando los fuertes vientos de altura que corren en dirección oeste-este. Nuevamente, los daños causados fueron muy pocos y su efecto mediático se neutralizó mediante un uso juicioso de la censura y la autocensura de prensa. Éstos fueron los únicos ataques sufridos por Estados Unidos en su territorio metropolitano entre 1812 y 2001.

fundamento en la tradición de rebeliones campesinas y bandidaje que jalonan su historia, reforzada por el éxito de Mao en su lucha contra el Kuomintang.⁵⁰ Algo similar ocurrió en Yugoslavia entre 1945 y su desintegración a comienzos de los 90, apoyado nuevamente en la sólida evidencia histórica del éxito de la guerrilla contra la ocupación alemana entre 1941 y 1945.⁵¹ En este mismo sentido, la decisión del General De Gaulle de restituir la pasada *grandeur* de Francia merced del desarrollo de capacidades nucleares propias y de la adopción de una postura estratégica independiente, no obstante los considerables costos políticos y financieros que tuvo que pagar, estuvo motivada tanto por el recuerdo del período de Luis XIV o de Napoleón cuanto por su interés de revertir el pasado militar reciente de Francia sembrado de sinsabores y humillaciones, desde Sedan hasta el djebel argelino.

Por otra parte, es fundamental tener presente que aunque los pueblos y las naciones son productos de su propia experiencia histórica, también han sido afectados por procesos más amplios y que resultan comunes a muchas naciones. Así, la Ilustración o la Revolución Industrial han tenido su efecto en la forma cómo Occidente ha enfrentado los temas de seguridad. Este fenómeno es igualmente perceptible, por ejemplo, en el entorno regional: todas las naciones de América del Sur, con la excepción de Brasil, debieron utilizar la fuerza para lograr su independencia política y, en consecuencia, el ejército constituyó la primera institución organizativa funcional, produciéndose una identificación entre éste y el ejercicio del gobierno. Este proceso, además, tuvo efectos en la forma de encarar la problemática internacional de las jóvenes repúblicas: en la medida que las luchas de la independencia mostraron una marcada integración regional, especialmente notoria en las dos expediciones libertadoras del Perú, la venida desde el sur al mando de San Martín y la proveniente de la Gran Colombia bajo el Libertador Bolívar, la concepción primaria de seguridad de las nuevas naciones incorporó tempranamente la idea de la seguridad colectiva, la que estuvo presente en forma conceptual en la Conferencia de Panamá de 1826. El efecto histórico de tal proceso se manifestó, por ejemplo, en la relativa facilidad de la región para aceptar el establecimiento del sistema de seguridad hemisférica

50 Ver a este respecto GARNETT, John. *Defence Policy Making* en BAYLIS, John. *“Contemporary Strategy II”*, Holmes & Meier, New York, London, 1987.

51 Esta aproximación estratégica contemplaba que, luego de la probable derrota de las fuerzas regulares, todas la población civil debía levantarse en armas contra el ejército invasor, en la misma forma como ocurrió en 1942. Esta concepción implicaba la preparación militar de la población y la existencia de grandes depósitos de armas distribuidos en todo el territorio del país. Irónicamente, esta aproximación facilitó el estallido de la guerra civil en 1991, en la medida que los arsenales federales fueron capturados de inmediato por las distintas fuerzas nacionalistas, constituyéndose en la principal fuente de abastecimiento de todas las facciones en conflicto.

plasmado, luego de la Segunda Guerra Mundial, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.⁵²

Con todo, la historia no sólo es un elemento orientador de la política de defensa; es también un factor limitante de la misma, en cuanto puede imponer cortapisas considerables a la voluntad política y a la posibilidad de maniobra internacional de los Estados. Las limitaciones que afectan a la postura estratégica, a las políticas de defensa y aun a las políticas de adquisiciones militares de Japón y Alemania, por ejemplo, son consecuencia directa de los resultados de su participación en la Segunda Guerra Mundial.⁵³ El mismo efecto se advierte sobre decisiones coyunturales de políticas de defensa: la gran reticencia de Alemania a involucrarse en el conflicto de la ex Yugoslavia en el decenio pasado, fue una resultante de haber ocupado ese país entre 1941 y 1945 y del apoyo brindado en 1942 a la creación de un Estado croata independiente, lo que en su oportunidad generó complejas y trágicas alteraciones en la política balcánica.

La interpretación de la historia, especialmente en las relaciones internacionales y en los estudios estratégicos, requiere sutileza y un sentido de perspectiva. Una apreciación restrictiva o muy coyuntural puede comprometer gravemente la seguridad de un país. En esta óptica, el caso de la política de defensa de Francia en los años de entreguerra es aleccionador. Profundamente afectados por el horror y la masacre de las trincheras del frente occidental, la sociedad francesa, sus autoridades políticas y sus dirigencias militares adoptaron una posición estratégica estrictamente defensiva, manifestada tangiblemente en la construcción de la Línea Maginot, símbolo supremo de la actitud nacional hacia la defensa, la que en su momento generó una falsa sensación de seguridad en la nación francesa. Paralelamente, tal actitud estratégica afectó la paridad lógica en que descansa cualquier esquema de disuasión y que requiere que tanto el que disuade como el disuadido asuman la misma racionalidad respecto de los costos y los beneficios involucrados.⁵⁴

52 Véase a este respecto BERNSTEIN, E., Chile y la Seguridad Hemisférica en SÁNCHEZ, W. y PEREIRA, T. (eds.) *"150 años de Política Exterior Chilena"*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1977.

53 Un ejemplo puntual pero aleccionador de este efecto ocurrió con motivo de la botadura del LPH Osumi de la Fuerza de Autodefensa del Japón en 1998. Este buque, de 8.400 toneladas, tiene el aspecto de un pequeño portaaviones aunque naturalmente no tiene tal finalidad. Sin embargo, el buque provocó considerable ansiedad en los países de la región que inmediatamente lo relacionaron con los portaaviones de la Flota Combinada de 1941, que constituyeron el puntal de la expansión militar nipona en los comienzos de la Segunda Guerra Mundial y que, en consecuencia, han estado asociados siempre al expansionismo y al militarismo japonés. Tokio debió dar largas explicaciones respecto de las características, naturaleza y capacidad del buque.

54 En relación al tema de la disuasión convencional, se recomienda, entre muchos textos, WILLIMAS, Phil Deterrence en BAYLIS, BOOTH, GARNETT and WILLIAMS (eds.) *"Contemporary Strategy: theories and politics"* Croom Helm, London, 1975.

Este aspecto negativo de la interpretación histórica se puede manifestar en decisiones comparativamente de detalle de la política de defensa: así, durante la Segunda Guerra Mundial los submarinos norteamericanos infligieron pérdidas catastróficas a la Armada Imperial y a la flota mercante japonesa.⁵⁵ Como consecuencia de esta experiencia, cuando el gobierno japonés reformó su marina militar durante los años 50, la composición de su flota se orientó fuertemente hacia la guerra submarina, en términos de constituirse como una flota desbalanceada y que, en cierto modo, no respondía plenamente a la naturaleza de las amenazas que afectaban al tráfico marítimo japonés de ese período; sólo en tiempos comparativamente recientes la Fuerza de Autodefensa Marítima ha desarrollado capacidades para afrontar de forma exitosa y por igual, amenazas aéreas, de superficie y submarinas.⁵⁶

Por otra parte, cabe destacar que la historia no sólo es una condicionante externa de la política de defensa, sino que también afecta las relaciones de poder del interior del Estado y, como tal, influye en las decisiones políticas.⁵⁷

De este modo las determinantes históricas no son absolutas. Los procesos políticos domésticos e internacionales evolucionan, lo que influye en las experiencias históricas. Los estadistas sagaces deben ser capaces de determinar el sentido de la historia y la forma cómo ésta afecta a la definición de la política de defensa, sin interpretar literalmente sus consecuencias pero sin apartarse de sus lecciones. Es éste un proceso complejo y sutil pero que en muchos casos resulta absolutamente indispensable.

La geografía

Al igual que la historia, la geografía condiciona la política de defensa en una doble vertiente. Por una parte, afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en una región determinada y, por otro lado, impone ciertas decisiones estratégicas que los conductores políticos y militares de la defensa no pueden soslayar. La geografía, además, genera patrones y orientaciones para con el desarrollo de algunos países que, en el ámbito de la defensa generan cierta problemática

55 Como consecuencia de la acción de los submarinos americanos, la Armada Imperial perdió 241 buques de guerra, desde patrulleros hasta acorazados y portaaviones. La flota mercante perdió 1.178 naves de más de 500 toneladas de registro bruto, con un total de 5.053.491 toneladas.

56 Respecto de la composición y filosofía de las fuerzas navales niponas en la posguerra, ver *Conways's All the World's Fighting Ships 1947-1982*. Vol. 1. The Western Powers Conway Maritime Press, 1983.

57 Este aspecto está desarrollado en el epígrafe B N° 2, Los Factores Políticos: la estructura decisional y las relaciones político militares.

peculiar. Desde luego, existe cierto determinismo en la relación entre la configuración geográfica de algunas regiones y la dinámica relacional de los pueblos que allí habitan. Reflexionando sobre este punto, Napoleón solía decir que los campos de batalla humano son eternos en el sentido que las confrontaciones internacionales en una zona determinada tienden a seguir un cierto patrón general a lo largo del tiempo. La región de Palestina, por ejemplo, como zona de contacto y confluencia de religiones excluyentes, culturas diferentes e intereses comerciales a menudo contrapuestos, ha experimentado violencia política desde los albores de la historia conocida. En una perspectiva más amplia, es posible advertir situaciones similares en muchas otras regiones del mundo, aunque con grados variables de condicionamiento, como por ejemplo los Balcanes. Se configura así un nexo ora sutil ora evidente, entre la expresión y consecución de los intereses nacionales en zonas determinadas y la distribución y configuración geográfica de los actores políticos involucrados en un proceso continuo a través del tiempo.

Desde otro punto de vista, la ubicación y configuración geográfica de algunos Estados le ha impuesto ciertas orientaciones a su desarrollo, lo que en su momento les ha hecho adoptar posturas estratégicas determinadas. Inglaterra se convirtió en potencia marítima como consecuencia de la imperiosa necesidad de desarrollar su comercio, única forma de supervivencia para una nación insular, sobrepoblada, relativamente aislada y pobre en recursos naturales. Una situación similar afectó el desarrollo del Japón moderno. En este mismo sentido, Estados Unidos se convirtió en potencia naval como resultado de su condición bioceánica, en un proceso consciente de búsqueda de poder e influencia global, sustentado en sólidos planteamientos doctrinales.⁵⁸ En esta misma línea de argumentación, se sabe que la Alemania de Bismarck ardía en la expansión colonial y carecía de accesos expeditos al océano, pero a la vez fuerte, pujante y con una clara conciencia geopolítica, inevitablemente se desarrolló como potencia continental. El hecho que durante el reinado de Guillermo II haya desarrollado una capacidad naval formidable no afecta tal premisa en la medida que ésta se estructuró como apoyo a su estrategia continental y no para proyectarse como potencia marítima en sí. Esto se manifestó, por ejemplo, en el diseño de sus buques de guerra comparados con los de la Armada Real británica, la potencia marítima por excelencia y el principal rival de Alemania en los primeros años del siglo XX.⁵⁹

58 El principal mentor de esta curso de acción fue Alfred T. Maham, quien a la sazón era profesor en el Colegio de Estado Mayor de la Armada de Estados Unidos.

59 Los acorazados germanos estaban orientados a desafiar la supremacía británica en el Mar del Norte y su diseño se ajustaba a tal misión. En consecuencia, en términos comparativos, los acorazados alemanes dedicaban más tonelaje a la protección que al poder ofensivo en comparación con sus rivales británicos. Además,

En este mismo sentido, su configuración geográfica impone a los países ciertas condicionantes insoslayables en su defensa que limitan las decisiones políticas y estratégicas que recaen en ésta. Un Estado con poca profundidad estratégica necesariamente debe propender a una defensa avanzada y, en lo posible, fuera de su territorio. Esto puede afectar su actitud estratégica adoptando una postura eminentemente ofensiva, aun con considerables riesgos y costos políticos, tal como fue la premisa estratégica fundamental de Israel en 1956 y 1967.⁶⁰ Rusia representa la situación opuesta: al rey Carlos Gustavo se le atribuye haber dicho que a Rusia es fácil entrar pero es muy difícil salir; graficó así dramáticamente y a un tiempo, la ausencia de barreras naturales del territorio ruso hacia el oeste y la dificultad de operar en la vastedad de sus estepas occidentales. Toda la estrategia del Mariscal Kutuzov contra Napoleón se fundó en el aprovechamiento combinado de la inmensidad del teatro de operaciones, de la negación de suministros al enemigo y de los efectos del clima riguroso.

La configuración del territorio contribuyó a la definición de la estrategia yugoslava desde 1945 hasta 1991; dado que el país es sumamente apto para la guerra irregular, toda su doctrina militar se centró en el concepto de la guerra popular en la cual la nación entera debía tomar las armas en caso de una invasión y luego de la probable derrota de sus fuerzas regulares en las acciones convencionales iniciales del conflicto. Esta postura nunca fue puesta a prueba, pero durante la crisis del decenio pasado fue uno de los factores que incrementaron la renuencia a intervenir que evidenciaron la ONU, la Unión Europea y, en algún sentido, la OTAN.

También en América del Sur es posible encontrar ejemplos de la influencia de la geografía en ciertas cuestiones fundamentales de las políticas de defensa de los actores regionales. El importante desarrollo del poder naval en el Cono Sur en la segunda mitad del siglo XIX y especialmente hacia las postrimerías del mismo, derivó en buena medida de las limitaciones que la configuración geográfica imponía al desplazamiento de grandes cuerpos de tropas. Así, una confrontación militar entre Chile y Argentina en tal período –cuyas probabilidades de hecho fueron muy altas en el último decenio del siglo– se hubiese desarrollado bajo las mismas limitaciones geográficas que las de la Guerra del Pacífico en cuanto los

los buques germanos tenían condiciones de habitabilidad muy inferiores a los ingleses, dado que sus tripulaciones pasaban la mayor parte del tiempo en establecimientos de tierra y sólo los abordaban para ejercicios y operaciones. Los británicos en cambio, debían estar largos periodos en el mar, en concordancia con los objetivos y responsabilidades globales de Gran Bretaña, lo que se reflejaba en su diseño y construcción.

60 Esta fue la filosofía imperante en la doctrina militar israelí en 1956 y en 1967, lo que explica la ofensiva de 1956 en el Sinaí y el famoso ataque aéreo preemtivo en la madrugada del 6 de junio de 1967, al comienzo de la Guerra de los Seis Días.

grandes núcleos de población y de desarrollo económico de ambas naciones quedaban separados de las potenciales zonas de decisión militar por distancias considerables y barreras geográficas casi infranqueables.

En la definición de la política de defensa, la historia y la geografía influyen muchas veces de consuno. Ello es consecuencia del ya referido determinismo que la configuración geográfica de un territorio impone a la dinámica relacional de las sociedades que lo habitan, y a la forma como cada nación ha asumido el factor geográfico en su problemática de seguridad: así, la insistencia china en la guerra revolucionaria se fundamenta también en la configuración geográfica del país, especialmente apta para la guerra irregular. De igual modo, el desarrollo del poder naval en el Cono Sur a fines del siglo XIX fue, además, consecuencia de la entonces reciente experiencia de Chile en la Guerra del Pacífico.

La historia y la geografía son factores de la mayor influencia en la política de defensa, pero su interpretación está condicionada por factores subjetivos que pueden afectar su expresión en las decisiones políticas correspondientes. El mismo factor determinista que se aprecia en algunas de sus relaciones genera una tendencia hacia el reformismo. Esto fue muy evidente, por ejemplo, en la actitud del Presidente Wilson en la redacción y ejecución del Tratado de Versalles; estadistas con una visión histórica más profunda y sutil pudieron haber advertido las consecuencias del mismo y la futilidad de intentar alterar la dinámica de las relaciones de poder en Europa, especialmente con criterios esencialmente idealistas.⁶¹ Sin embargo, lo expresado no basta para descartar de plano la posibilidad de cambio en la orientación de las relaciones de seguridad entre los países, y el hecho que en muchos casos su evolución está también basada en factores históricos y geográficos. Un ejemplo en este sentido lo proporciona el drástico cambio en las relaciones entre Estados Unidos y la república Popular China en 1970. Aunque ambos países habían mantenido posiciones muy antagónicas desde el triunfo de la Revolución en 1949, incluyendo confrontaciones bélicas esporádicas, existía un trasfondo de fuertes vinculaciones políticas y de amistad entre ambas naciones, motivada tanto por razones culturales como políticas, y que se remontaba a fines del siglo XIX. Considerando este trasfondo, la aproximación entre Estados Unidos y China se generó construyendo precisamente sobre esta base histórica, en términos de potenciar los elementos primarios sobre los cuales se fundó la amistad inicial entre ambos países. Esto fue complementado por los elementos geopolíticos derivados de la confrontación chino-soviética, entonces en

61 Las opiniones de Georges Clemenceau en este sentido son muy sutiles e interesantes. Ver Clemenceau, Georges. *Grandezas y Miserias de una Victoria*, varias ediciones.

pleno desarrollo y que, en su momento, también era consecuencia de factores históricos y geográficos.⁶²

B. Condicionantes domésticas de la política de defensa

Aunque parezca paradójico, los elementos domésticos que acotan y condicionan la política de defensa suelen ser más significativos y más complejos que aquellos de raigambre internacional. Sin embargo, esto es explicable en la medida que estas condicionantes se generan e interactúan en el seno de la política doméstica y, por lo tanto, están sometidas a sus ritualidades y vicisitudes. Además, las condicionantes domésticas actúan y se manifiestan directamente sobre las autoridades políticas y militares que deben tomar las decisiones correspondientes. Por otra parte y a diferencia de lo que ocurre con los factores externos, que a menudo son una guía para la política de defensa, los de naturaleza doméstica tienen un efecto más bien limitante, con excepción de aquellos implícitos en la cultura estratégica.

Convencionalmente, los factores internos se dividen entre los de naturaleza política y los de orden financiero. Los primeros están integrados por la cultura estratégica y los factores políticos propiamente tales. Por otra parte, al igual que lo que ocurre en el caso de los elementos externos, esta división es sutil: el nivel de inversión en defensa es, ciertamente, el factor financiero por esencia pero en realidad puede estar determinado por la cultura estratégica de la nación o por la actitud hacia la función de defensa de los referentes políticos que ejercen el poder en un momento determinado, lo que proyecta el asunto hacia los componentes políticos propiamente tales. Con todo, se trata de una clasificación útil como categoría teórica de análisis y facilita la sistematización de los factores involucrados.

1. La cultura estratégica

La cultura estratégica es la forma cómo una nación se percibe a sí misma y a su entorno desde la perspectiva de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a efectuar para asumir o modificar esa condición.⁶³

La cultura estratégica es una cuestión fundamentalmente subjetiva y está compuesta de dos elementos: en primer lugar, es una apreciación colectiva de la sociedad respecto de la situación de seguridad del país; es al mismo tiempo una actitud de la nación frente al sistema internacional en sus aspectos de seguridad. En esta óptica, la cultura estratégica

62 Todo este proceso está analizado en detalle en KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster, 1994, especialmente capítulo 28.

63 Definición del autor. Ver a este respecto NAVARRO, Miguel. La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la Política de Defensa, versión escrita de la conferencia de mismo nombre dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa del Uruguay, 2004.

es una interpretación común de la realidad internacional y la forma como dicha sociedad asume su posición en tal escenario, lo que condiciona y determina lo que esa nación está dispuesta a hacer para asumir o mejorar tal posición.

En segundo término, la cultura estratégica implica la aceptación por la sociedad de la idea del conflicto, de la posibilidad que los intereses vitales del Estado puedan entrar en una confrontación grave con los de otro u otros países y que de ello pueda resultar una confrontación armada, o que el país pueda ser amenazado en su independencia política o invadido y que sea necesario emplear la fuerza para repeler la agresión. Paradójicamente, la comprensión y la aceptación de la posibilidad del conflicto armado es un elemento fundamental en su prevención: una sociedad que así lo entiende usualmente estará más dispuesta para adoptar las medidas para prevenirlo, tanto en sus aspectos netamente políticos, como en el plano financiero y en el de las cargas personales de contribución a la defensa.

La cultura estratégica es un elemento de alta significación en la definición de la política de defensa. Este aporte, normalmente, se manifiesta en tres instancias específicas, aunque estrechamente interrelacionadas: i) la idea misma de una política de defensa, ii) la visión compartida sobre la posición internacional del Estado y, iii) los consensos acerca de la ejecución de la política y de su proyección en el tiempo.

La política de defensa representa el convencimiento de la clase política y de la sociedad en su conjunto, de la posibilidad de conflicto en el sistema internacional y de la necesidad de prevenirlos de una manera racional y eficiente, un componente fundamental de la cultura estratégica. Este es un problema inherente a cualquier sociedad organizada y de hecho, la organización de fuerzas militares y su mantenimiento es muy anterior a la conceptualización moderna de la política de defensa.⁶⁴ En la actualidad, además, esta aproximación diríase “clásica” está complementada por la necesidad de una visión compartida de la sociedad respecto de la posición internacional de país y de los requerimientos estratégicos que emanan de tal ubicación lo que, a su turno, deriva de las definiciones vigentes sobre política de defensa.

La cultura estratégica se manifiesta, además, en el proceso de socialización de la política de defensa. Esta instancia es fundamental si se

64 Respecto del efecto del advenimiento del ejército permanente en la defensa y en la organización política de la defensa, ver por ejemplo, NAVARRO, Miguel. El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa en “*Fuerzas Armadas y Sociedad*” año 12, N° 4, octubre-diciembre 1997.

pretende que ésta tenga el carácter de política de estado; los mecanismos de socialización son varios, correspondiendo al Congreso un cometido de la mayor relevancia en este proceso.⁶⁵ En este procedimiento el efecto de la cultura estratégica es muy notorio en cuanto contribuye a que la política refleje mejor la percepción social sobre la función de defensa que en el postulado inicial, normalmente emanado de las elites técnicas de los ministerios de defensa. El proceso de socialización de la política de defensa, entonces, no sólo le otorga la legitimidad indispensable para su adecuada ejecución, sino que en efecto la hace genuinamente nacional y, por lo tanto, permanente. Este proceso sería muy riesgoso, o aun imposible si no existiese algún nivel de cultura en la nación.

En esta perspectiva, la cultura estratégica asume así la condición de entorno de legitimidad social y continuidad de la política de defensa y, a la vez, es el antecedente de tal política y su vehículo de ejecución continua.

2. *Factores políticos: la estructura decisional y las relaciones político-militares*

Los factores netamente políticos que afectan y condicionan las decisiones de política de defensa son los que se refieren a la estructura decisional en el ámbito gubernamental y las que apuntan a las relaciones político-militares.

La relevancia de la estructura decisional se manifiesta fundamentalmente en la efectiva capacidad de la organización política de la defensa de tomar las decisiones inherentes a su condición. Sabido es que la definición de la política de defensa es uno de los contenidos fundamentales de la conducción política de ésta.⁶⁶ Habida consideración que se trata de “alta política”, es decir, de un ámbito de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia y que implica elementos técnicos de alta especialización, la definición de la política de defensa es una responsabilidad del Ejecutivo, normalmente centrada en el ministerio o secretaría de defensa. Por otra parte, este proceso es parte de la gestión de “gobierno” como diferente de la gestión de “administración”, fenómeno reconocido tanto en el derecho constitucional moderno, como en la politología contemporánea.

65 Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. *The Role of Parliament in Defence Policy*, trabajo presentado por el autor ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento sueco, agosto de 2000.

66 Ver NAVARRO, *La Conducción Política*, *op.cit.*

Los estudios comparados sobre política de defensa han puesto considerable énfasis en las teorías decisionales. La primera aproximación en este sentido se orientó hacia la ponderación de estos procesos como actos de gran racionalidad y tomados con independencia en palabras de Hilsman: *“nos gustaría creer que la generación de políticas no sólo es un acto consciente y deliberado, un análisis de problemas y un examen sistemático de todas sus implicancias, sino también que la alternativa elegida apunta al logro de objetivos trascendentes y que sirven un propósito de alta calidad moral”*.⁶⁷ Una aproximación más realista sugiere una conclusión diferente: las decisiones políticas en cualquier campo, pero especialmente en la defensa implican un proceso sumamente complejo, que abunda en decisiones menores y cuya acumulación va definiendo la política respectiva; además, estas resoluciones se toman dentro de una estructura burocrática, normalmente muy desarrollada y que muchas veces impone su impronta en el proceso. Esto es aplicable principalmente a las grandes potencias pero, progresivamente, el fenómeno se extiende a los procesos decisionales de las potencias medianas.

En esta óptica, la estructura decisional debe tener un grado de desarrollo adecuado a la complejidad de la problemática de la defensa del país: una mayor sofisticación apunta teóricamente a una mayor calidad decisional. Por otra parte, las estructura decisionales, aun las más institucionalizadas, invariablemente reflejan la personalidad del decisor y sus resoluciones, su estilo personal. En el campo de la defensa esto puede ser crucial, en cuanto este tipo de cuestiones se resuelve, además, en la interacción entre las autoridades civiles y los mandos militares. Según Peter Darby, muchos de los problemas que tuvo Duncan Sandy como Ministro de Defensa británico entre 1956 y 1959 se debían a su propia personalidad: *“Las quejas de las fuerzas se volcaban más hacia la personalidad del ministro y su método de tomar decisiones que al contenido doctrinal de su política”*. El ministro tenía la costumbre de “rechazar la asesoría profesional” y el desagradable hábito de “tratar a los Jefes de Estados Mayor como si fuesen colegiales”.⁶⁸ Por otra parte, este elemento subjetivo no está circunscrito sólo a la definición de la política de defensa, sino que se extiende a todo el proceso de conducción política de la defensa y es particularmente perceptible en la definición de la actitud primaria del gobierno hacia la función de defensa y hacia las Fuerzas Armadas, el primer contenido de dicha conducción.⁶⁹

67 Citado por GARNETT, *op. cit.*, p. 16.

68 DARBY, Peter. *British Defence Policy East of Suez 1947-68*. Oxford Univ. Press, London, 1973, p. 108.

69 NAVARRO, La Conducción Política II Parte, A, *op. cit.*

Cabe hacer presente que la conducción genuinamente civil de la defensa no es una cuestión que pueda darse por sentada en toda sociedad democrática. En varios países se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico o de hecho, en la práctica política, la imposibilidad de ejercer tal función; en consecuencia, se designan militares –activos o en situación de retiro– en cargos directivos de la defensa que, por su naturaleza, deberían ser servidos por civiles.⁷⁰ Aunque en ocasiones es posible identificar sólidas razones históricas y políticas que los justifican, estos nombramientos implican una abdicación del poder político para con sus responsabilidades en relación a la conducción de la defensa, incluyendo la definición de las políticas pertinentes; en un sentido más profundo, esto constituye una seria falencia del sistema democrático, que presupone un adecuado control de la autoridad civil sobre los militares y, además tampoco aseguran una relación político-militar fluida.⁷¹

Una cuestión central en este aspecto es el denominado liderazgo civil en defensa, que es la capacidad genuina y real del nivel político de conducir la función de defensa de una manera eficaz y eficiente y aceptada por el estamento castrense.⁷² El liderazgo civil es el correlato de la subordinación militar a la autoridad civil y se manifiesta principalmente en un escenario de relaciones político-militares convergentes y con sentido de propósito, en los términos planteados por Rebeca Schiff y otros.⁷³ En esta perspectiva, es fácil advertir que la existencia de este liderazgo civil contribuye considerablemente a incrementar la capacidad decisional del nivel político en relación a la política de defensa, lo que debe ser adecuadamente ponderado con los demás factores decisionales que inciden esta instancia.

El segundo condicionante político propiamente tal de la política de defensa son las relaciones político-militares, en cuanto enmarcan y acotan el universo en la que se definirá tal proceso. La política de defensa en su definición, y especialmente en su ejecución, implica un gran número de

70 Así, por ejemplo, la Constitución de Guatemala, en su artículo 246 dispone que el cargo de Ministro de Defensa debe ser servido por un Oficial General o Coronel o equivalente. El Perú, por otra parte, es un típico caso en el que existe una fuerte tradición política de nombramiento de militares en retiro para el cargo de Ministro de Defensa, aunque no existe imperativo legal en este sentido. En una perspectiva más amplia, es pertinente destacar que en América Central y del Sur sólo en Chile, Paraguay, Uruguay y Nicaragua los militares activos no puede ser ministros de defensa; en los demás países está permitido de modo explícito o implícito en sus normas constitucionales. Fuente *“Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina”*. Red de Defensa y Seguridad de América Latina. RESDAL, 2006.

71 En Chile, por ejemplo, y con la evidente excepción del Gobierno Militar, los nombramientos de ministros de defensa uniformados –activos o en retiro– han sido muy infrecuentes y en general se han producido en tiempos de crisis o aun de franco caos en las relaciones político-militares, como ocurrió en la segunda administración de Ibáñez (caos político militar) o en la de Frei Montalva (crisis prolongada)

72 Definición del autor.

73 SCHIFF, Rebeca. *Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance*. Armed Forces & Society, 22: 1.

decisiones que, tomadas dentro de las competencias propias de la autoridad civil, deben ser asumidas en conjunto entre éstas y los mandos militares y donde la preeminencia efectiva de uno u otro, dependerá de la naturaleza de cada decisión específica. Naturalmente, las decisiones de “gran estrategia” corresponden a cuestiones de naturaleza política y, en consecuencia, son responsabilidad de dicho escalón: de ahí se deriva una fina y sutil escala de categorías decisionales en las que la preponderancia de la opinión militar aumenta en la medida que se incrementa el contenido técnico de la decisión. Bajo esta óptica, es evidente que una mala relación político-militar puede comprometer seriamente tal ejercicio, al crear un ambiente de desconfianza y a un descrédito mutuo, en términos de eventualmente paralizar el proceso o, al menos, comprometer iniciativas específicas de política de defensa.⁷⁴

Es evidente que, en teoría al menos, es posible que la administración defina una política de defensa en escenarios político-militares complejos o tensos y de hecho existen abundantes ejemplos en este sentido.⁷⁵ Sin

74 El ejemplo más característico y frecuentemente citado de una situación de este tipo, además de ser uno de los más documentados, es el que afectó al Ejército francés en 1934 a propósito de la propuesta del entonces Teniente Coronel Charles De Gaulle sobre modernización militar. En el decenio de los 30' en la III República, el Ejército era percibido como una institución monarquista y católica, inmersa en una sociedad eminentemente laica y republicana; esta situación generaba una fuerte desconfianza de la mayoría del entorno político hacia el estamento castrense y, naturalmente, una fuerte tensión encubierta entre ambos. En ese escenario, el año 1935 el entonces joven y poco conocido Teniente Coronel De Gaulle publicó su libro *Vers l'Armee du Metier* en el que propuso la creación de una fuerza militar de elite, centrada en carros de combate, infantería mecanizada y artillería de apoyo igualmente motorizada. Esta fuerza según De Gaulle, sólo debía estar integrada por personal profesional, especialistas, lo que constituía una gran innovación dado que el Ejército Metropolitano de Francia era masivamente una fuerza de conscriptos; esta condición era valorada por el estamento político en el entendido que la conscripción era una garantía de no intervención política por parte del Ejército. En esta circunstancia, y luego de un inusual debate en la Cámara de Diputados, la propuesta de De Gaulle fue rechazada ampliamente en el nivel político que estimó que dicha fuerza constituiría un instrumento dócil al militarismo y factible de ser empleado en aventuras pretorianas. La propuesta fue igualmente descartada en el Alto Mando Militar francés, aunque allí lo fue por razones de excesivo conservadurismo. Por el contrario, la réplica alemana a la propuesta de De Gaulle, plasmada por el Teniente Coronel Heinz Guderian en su libro *Achtung Panzer* publicado al año siguiente, fue ampliamente acogida en los círculos del Partido Nacional-Socialista y por el propio Hitler, que vio en las formaciones blindadas un instrumento altamente funcional a sus objetivos internacionales. Naturalmente, este apoyo político eliminó cualquier oposición potencial en el seno del Alto Estado Mayor alemán, también muy conservador. En consecuencia, cuando comenzó la ofensiva alemana contra Francia a comienzos de mayo de 1940, la Wehrmacht alineaba 11 divisiones acorazadas mientras que Francia sólo disponía de 3, en fase aún de experimentación.

Sin embargo, en un irónico vuelco del destino, *Vers l'Armee du Metier* sí tuvo un efecto político aunque en un sentido totalmente distinto de aquel temido por los dirigentes franceses en 1934: uno de los pocos políticos que apoyaron entonces a De Gaulle fue Paul Reynaud, quien percibió la lógica técnica y estratégica implícita en su propuesta. Luego, cuando Reynaud fue nombrado Presidente en la crisis de mayo-junio de 1940, dio a De Gaulle un cargo de viceministro en su gabinete, lo que constituyó la tenue base de legitimidad con la que el General proyectó su carrera política como líder de la Francia Libre y luego, en la Posguerra.

75 España, en los primeros tiempos de la transición fue un ejemplo en este sentido. Las relaciones político-militares fueron difíciles durante la administración de Adolfo Suárez, pese a que no había ninguna cuestión ideológica de fondo y comprensiblemente, lo fueron aún más durante el gobierno de Felipe González cuando sí hubo varios elementos de confrontación y disenso político e ideológico profundo entre civiles y militares. Sin embargo, ello no impidió que ambos gobiernos definiesen sendas políticas de defensa que implicaron profundas transformaciones tanto en la postura estratégica de España, en cuanto al tamaño, composición y desarrollo tecnológico de sus fuerzas militares.

embargo, es igualmente evidente que tal ejercicio no es recomendable, especialmente en países cuyos escenarios estratégicos son complejos o muy dinámicos y que, por ello, una sana relación entre el estamento político es altamente recomendable. Cabe consignar, además, que una adecuada conducción política de la defensa, sustentada en un efectivo liderazgo civil que, a su turno, presupone capacidad decisional en este campo, es una garantía de buena relación político-militar; de este modo, el proceso definitorio mismo de la política de defensa contribuye, en sí, a una buena relación entre ambos estamentos.⁷⁶

Además, como se expresó en el acápite A, la historia tiene también efectos directos sobre los procesos políticos internos. Las relaciones de poder al interior de cada sistema político son producto de su propio desarrollo, lo que se proyecta a la cuestión de las relaciones político-militares. Así, por ejemplo, la actitud de la sociedad hacia el poder y los instrumentos de éste, como son las fuerzas militares, se sustenta en una amplia gama de experiencias sociales que, a su turno, configuran y dan un carácter especial a sus organizaciones militares. El caso de Estados Unidos es ilustrativo a este respecto, en la medida que la desconfianza inicial de la sociedad a las fuerzas militares permanentes se tradujo en una fuerte preferencia por la idea de las milicias, que se ha proyectado hasta nuestros días bajo varias formas jurídicas.⁷⁷ Lo mismo es válido respecto de los más amplios parámetros de la política de defensa, en los cuales las relaciones entre los diversos actores políticos internos pueden tener una impronta significativa.

3. *El factor financiero*

Los niveles y patrones de gasto militar de un país son factores limitantes de primera magnitud en la definición o actualización de su política de defensa. A primera vista, esto resulta paradójico: la política de defensa, por definición, alude a la apropiación y distribución de los fondos asignados al sector.⁷⁸ Y, sin embargo, en la práctica política no hay tal paradoja en cuanto al gasto militar, no obstante éste está limitado por diversos factores de naturaleza política-externa, doméstica y financiera.

76 Este aserto confirma que el modelo utilizado en Chile, es decir la creación de confianzas entre civiles y militares, utilizando para ello la redacción del *Libro de la Defensa* 1997, fue correcta aunque, naturalmente, no significó la generación de una genuina política de defensa. Ese proceso debió esperar hasta el 2002.

77 Este es el caso de Estados Unidos donde, luego de la independencia, existió inicialmente una actitud de desconfianza hacia las fuerzas militares permanentes, que eran percibidas como instrumentos de opresión política doméstica. Esta actitud, en su momento, estaba fundada en las raíces mismas de la historia de la colonización y reforzada luego por el empleo dado por la Corona británica a las fuerzas regulares de guarnición durante el siglo XVIII. En consecuencia, la sociedad estadounidense siempre ha valorado las milicias ciudadanas, actitud manifestada hoy día con la Guardia Nacional.

78 Ver definición de la Política de Defensa, Acápite I.

El gasto militar en cuanto decisión política, representa lo que una nación puede, desea y necesita gastar en su protección y en la de sus intereses internacionales; esta es siempre una decisión política que, aunque basada en antecedentes financieros y técnicos, refleja constantemente decisiones fundamentalmente subjetivas. La defensa es una de las varias funciones públicas que debe cumplir el Estado; en esta perspectiva, sus requerimientos financieros compiten con las demandas de salud, vivienda, educación, orden público y varias otras, dentro de un universo financiero limitado. En opinión de Greenwood: *“si se disminuye el gasto (en defensa), no significa que tal reducción sea necesaria en sentido absoluto, ni que la nación no pueda asumir el esfuerzo (financiero) que realizaba antes, sino sólo que se han tomado ciertas opciones”*.⁷⁹

Tradicionalmente los niveles de gasto militar son difíciles de modificar. En cualquier sentido y, normalmente, las naciones muestran una cierta tendencia a la no innovación en esta materia, a menos que medien circunstancias extraordinarias que alteren la voluntad de la sociedad en este ámbito, lo que usualmente ocurre en el sentido de incremento del gasto. En este escenario, la cultura estratégica puede jugar un papel de la mayor relevancia en cuanto sustento del cambio de actitud de la nación a este respecto. Sin embargo, por una pluralidad de razones, aun si se producen situaciones extraordinarias que lo ameriten y se genere voluntad política suficiente, los incrementos de gasto en defensa no son inmediatos o, más frecuentemente, sus efectos se demoran en el tiempo. A lo anterior es necesario agregar las limitaciones que la actual economía globalizada impone a los países en materias de gasto público y sus propias restricciones, derivadas de la mantención de sus equilibrios fiscales. Todo esto es especialmente perceptible en el caso de los países no productores de armamentos y que, en consecuencia, dependen de los mercados externos. Naturalmente, este efecto retardado debe ser debidamente aquilatado por la autoridad política y conjugado con el carácter súbito que es propio de la mayoría de las crisis internacionales que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza, situaciones que, en su momento, constituyen el escenario potencial más viable para muchas potencias medianas, incluido Chile.

Es interesante destacar que la mayoría de los autores ponen un fuerte énfasis en el factor histórico como el criterio principal en la definición presupuestaria de la defensa lo que, en todo caso, parece ser ciertamente el factor más preponderante en Sudamérica.⁸⁰ Paralelamente,

79 GREENWOOD, D. Economics Constrains and Political Preferences en *“RUSI Journal”* 113, N° 652, noviembre 1968.

80 En relación a este tema, se sugiere: ROJAS ARAVENA, Francisco. *Gasto Militar en América Latina; procesos de decisiones actores claves*. FLACSO/ CLADE, Santiago de Chile, 1994.

otros estudios han sistematizado los demás factores que inciden en tal definición y que, en síntesis, se agrupan en tres categorías: i) los de naturaleza financiera que incluyen el desarrollo económico, la política fiscal y los equilibrios estructurales, ii) los de carácter internacional que aluden fundamentalmente a los compromisos financieros ya asumidos por el país y a las limitaciones que imponen los procesos globalizadores, y iii) los factores de carácter interno, que se refieren fundamentalmente a los procesos decisionales domésticos y al efecto de las relaciones de poder al interior de cada sistema político. Naturalmente esta clasificación es una categoría teórica de análisis ya que, en la praxis política, los tres elementos se manifiestan estrechamente relacionados y de manera simultánea. Por otra parte, ninguno de estos elementos es de rápida evolución; algunos son casi inmutables y los que podrían ser más factibles de modificar, como los procesos políticos domésticos, están igualmente sometidos a las vicisitudes y ritualidades propias de la política contingente, lo que conspira contra su expedita evolución.

Pero las autoridades políticas no sólo deben ajustarse a los márgenes presupuestarios preexistentes; a menudo también deben someterse a un determinado patrón de inversión. A lo largo de los años los países establecen esquemas definidos de asignación presupuestarias entre las fuerzas, e incluso al interior de las mismas. Esta distribución puede tener origen consuetudinario o, por el contrario, estar establecido en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo en Chile a propósito del Sistema de la Ley del Cobre, al menos hasta tiempos comparativamente recientes. Los patrones de gasto militar son igualmente difíciles de modificar. Aun en sistemas flexibles, los compromisos financieros de largo plazo conspiran contra cualquiera evolución rápida de los criterios tradicionales. Por otra parte, estos criterios o bien obedecen a factores políticos domésticos, o con el tiempo crean situaciones cuya alteración requiere de iniciativas políticas internas de considerable magnitud y, por lo tanto, difíciles de implementar.⁸¹

Una cuestión crucial en el tema del gasto militar son los costos asociados a la incorporación y operación de los nuevos sistemas de armas. Éstos se manifiestan en dos aspectos: a) asegurar la operatividad misma de los nuevos sistemas, lo que implica financiar la operación de

81 Un ejemplo muy claro de las dificultades inherentes a la modificación de los patrones de inversión en defensa se advirtió en Gran Bretaña con motivo de la transición de la disuasión nuclear que entre mediados de los 50 y mediados de los 70 estaba radicada en la Fuerza de Bombardeiros "V" (Valiant, Victor y Vulcan) de la Real Fuerza Aérea y luego fue transferida a la fuerza de submarinos balísticos de la Armada Real. Este proceso estuvo jalonado de amargas batallas políticas y complejidades financieras y tecnológicas y requirió de considerable voluntad políticas, destreza y sintonía fina en las autoridades políticas de la época. Para una perspectiva naval de este período, se sugiere HILL, J.R & RANFT, Brian. *The Oxford Illustrated History of the Royal Navy*. Oxford University Press, 2002.

los mismos, y b) la necesidad de mantener tecnológicamente vigente el sistema, algo crucial considerando la gran longevidad que caracteriza actualmente a la mayoría de los sistemas principales. Aunque recientemente ambos conceptos han sido incorporados en el denominado Costo de Ciclo de Vida de los Sistemas de Armas,⁸² éste continúa siendo un tema complejo, en la medida que en los sistemas comparados es relativamente frecuente que las dirigencias políticas no comprendan a cabalidad la real naturaleza de la disuasión ni la contribución de las adquisiciones de sistemas de armas a la operatividad de tal concepto: si bien es cierto que en la Estrategia Convencional la incorporación de sistemas de armas es la manifestación más tangible de la voluntad política del país de utilizar la fuerza en defensa y protección de su soberanía, territorio e intereses, la no provisión de fondos para operar el sistema y para actualizarlo tecnológicamente constituye una manifestación igualmente tangible de la falta de dicha voluntad política. Proyectando este efecto a un plano político más general, existen numerosos ejemplos históricos que sugieren que la disminución general de los presupuestos de defensa socava la disuasión, tanto porque disminuye objetivamente la capacidad técnica del país de propender a su propia defensa, cuanto porque afecta la percepción de los demás Estados relativa a las capacidad y a la voluntad política del Estado afectado.⁸³ De ello se desprende la necesidad de que las autoridades políticas comprendan a cabalidad el concepto de Costo de Ciclo de Vida y las ritualidades y dinámicas de la disuasión y establezcan las vinculaciones correspondientes. Este es un tema comparativamente poco comprendido —o aceptado— a nivel político, pero es crucial tanto en la implementación de la disuasión como con la posibilidad de que un país cumpla con sus responsabilidades y compromisos internacionales de seguridad. Ambas son cuestiones de la mayor relevancia para Chile.

Los niveles de gasto militar y los patrones de inversión en defensa son condicionantes objetivos de la política de defensa que limitan conside-

82 Ver a este respecto MENESES, E. y NAVARRO, M. *Política de Defensa; el caso de la adquisición de sistemas de armas*. Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 121, Santiago de Chile, 1989.

83 Uno de los casos mejor documentados de la época actual lo constituye el Conflicto del Atlántico Sur en 1982. La Junta Militar argentina tomó la decisión de invadir las islas asumiendo que el gobierno de Margaret Thatcher, frente al hecho consumado, sólo reaccionaría por canales políticos y diplomáticos los que Buenos Aires estaba seguro de poder contrarrestar, mas no utilizaría la fuerza. Este convencimiento derivó de una serie de antecedentes que la Junta Militar interpretó como claros indicios de falta de voluntad política por parte de Gran Bretaña respecto del uso de la fuerza en el ámbito internacional; existe hoy consenso entre los autores que el más relevante fue la reducción del nivel de inversión en defensa anunciado para ese año por Downing Street y especialmente el anunciado retiro del servicio del buque de patrulla antártico HMS *Endurance*, símbolo de la presencia británica en el Atlántico Sur. Tal reducción de la inversión fue erróneamente interpretada como una muestra de decadencia e incapacidad en el ámbito militar por parte de Londres. Ver a este respecto, por ejemplo, HASTINGS, Max & JENKINS, Simon. *The Battle for the Falklands*. Michael Joseph Ltd. London, 1983 o PAUL, T.V. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. *Cambridge Studies in International Relations* 33, Cambridge University Press, 1994, especialmente Part I y Part II N° 8.

rablemente lo que un país puede realizar en este campo. Sin embargo, esto no implica un determinismo absoluto. Bajo ciertas condiciones es posible efectuar cambios en ambos, aunque sus efectos sean normalmente de largo plazo y, aun así, estarán condicionados por factores de diversa índole. Todo esto debe ser debidamente aquilatado por las autoridades políticas al momento de definir y ejecutar la política de defensa.

CONCLUSIONES

La interpretación de los distintos factores que condicionan la política de defensa es siempre un ejercicio complejo, dinámico y sutil. Complejo en cuanto los factores son múltiples y variada su forma de influir en la definición e implementación de políticas; dinámico, en cuanto es un proceso que se desarrolla en el tiempo, según se vayan tomando las decisiones políticas correspondientes y de acuerdo al carácter progresivo y permanente de la definición y ejecución de la política de defensa⁸⁴ y sutil, en cuanto la correcta interpretación de la influencia de los variados factores requiere finura política y, en muchos casos, un agudo sentido político. Además es altamente conveniente, diríase indispensable, que el decisor político tenga la capacidad y el conocimiento para subsumir la lógica militar y la lógica política en sus decisiones, especialmente considerando el carácter antagónico que, en ocasiones, éstas tienen.⁸⁵

Las condicionantes de la política de defensa varían en sus efectos de un país a otro y dentro del mismo Estado evolucionan a través del tiempo: así, por ejemplo, el colapso de los sistemas de alianzas, que durante la Guerra Fría fueron condicionantes políticos severos para muchas potencias medianas, es hoy día un camino para que esos mismos países incrementen su contribución a la paz y la estabilidad internacional. Tampoco siempre es posible efectuar una lectura lineal y unívoca de los mismos; así, una deficiente relación político-militar ciertamente dificulta la definición e implementación de una política de defensa pero, bajo ciertas

84 En relación al carácter permanente de la definición de la política de defensa, NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política, II Parte*, "Los Contenidos de la Conducción Política de la Defensa", *op. cit.*

85 El antagonismo entre la lógica política y la lógica militar queda demostrado de manera patente en una de las decisiones más trascendentes de la historia militar británica, la adoptada por el gabinete el día 24 de mayo de 1940, en plena crisis de la Batalla de Francia: se discutía el envío de más aviones de caza al continente para apoyar el tambaleante esfuerzo militar francés. El asunto era muy controvertido: Churchill y la mayoría de los integrantes del gabinete apoyaban la medida, considerando que toda la Gran Estrategia británica descansaba en el hecho que la batalla terrestre se combatiese –y se ganase– en territorio francés por lo que el envío de los aviones constituiría un respaldo militar y principalmente político de primera magnitud a su aliado. El Vicemariscal del Aire Hugh Downing, comandante del Fighter Command, la organización responsable de la defensa aérea de las islas, se oponía, argumentando que esos aviones pronto serían necesarios en Gran Bretaña y que si se perdían en Francia no habría tiempo de reemplazarlos antes del inicio del inevitable duelo aéreo entre la Real Fuerza Aérea y la Luftwaffe alemana, una cuestión de lógica militar pura. En definitiva, ganó el argumento del Vicemariscal del Aire Downing, los aviones permanecieron en Gran Bretaña y fueron absolutamente indispensables en la victoria de la RAF en la Batalla de Inglaterra que se combatió entre Julio y septiembre de ese mismo año, en la que fue una de las batallas más decisivas de la historia militar contemporánea.

circunstancias, un proceso enérgico e intelectualmente sólido en tal sentido puede contribuir decisivamente a despejar una atmósfera enrarecida entre ambos estamentos.⁸⁶

Fluye de lo expresado que el proceso de definición de la política de defensa, aunque acotado y limitado en la forma indicada, está lejos de ser un ejercicio restringido y determinista. Por el contrario, éste ofrece variadas posibilidades de interacción tanto entre los actores políticos domésticos incluyendo –y sólo para estos efectos– a las fuerzas militares, como con los de orden internacional. Además, y en este mismo sentido, la definición de la política de defensa es un elemento catalizador de la capacidad de gestión de la autoridad política en el campo de la defensa y, por su intermedio, del grado de normalidad en las relaciones cívico-militares.

Así, el proceso decisional en defensa aunque orientado al cumplimiento de la función, está acotado y condicionado por una multiplicidad de factores internos y externos que deben ser debidamente aquilatados y conjugados por las autoridades políticas. En el caso de las potencias medianas, los factores condicionantes de su política de defensa son los mismos que afectan a las grandes potencias aunque su forma de injerencia puede ser algo distinta; además, aquí el riesgo que estos factores representan es mayor, en cuanto sus estructuras decisionales parecen, en muchos casos, efectivamente menos capacitadas para abordarlos. La cuestión clave aquí es la adecuada comprensión de la forma cómo estos factores inciden en caso de cada país específico y efectivamente tomar decisiones dentro de ese esquema. Esto impone una gran cuota de responsabilidad a las autoridades respectivas, civiles y militares, en cuanto deben apreciar debidamente el entorno interno y externo y a identificar y descartar los múltiples fantasmas que pueden poblar este universo. Además, el solo hecho que este ejercicio se haya efectuado en una o más oportunidades, no implica automáticamente la capacidad de hacerlo nuevamente, habida consideración de la condición dinámica y mutante de varios de los factores. La falencia y la inacción en este campo por parte de las autoridades políticas puede impedirles la generación del liderazgo civil y afectar tanto las relaciones político-militares como la ejecución de la función de defensa.

86 Un ejemplo en este sentido lo constituyó la rápida recomposición de las relaciones entre De Gaulle y el Ejército durante los años 1960 a partir de la definición de la nueva política de defensa que incluía el rápido desarrollo de capacidades nucleares independientes. La vinculación entre De Gaulle y el Ejército (y las fuerzas militares en general) quedó muy afectada luego de la concesión de la independencia a Argelia en 1960 en la medida que una parte considerable del Ejército (y del país) consideró que tal iniciativa constituía una traición al considerable esfuerzo realizado en la lucha contra el ELP argelino desde 1956. Esto tuvo efectos muy complejos al interior de Francia, debilitó a la nación, incentivó actos de terrorismo político impulsado por la Organización del Ejército Secreto e incluso fue motivo de varias novelas de ficción política, como *The Day of the Jackal* de Frederick Forsyth. En este escenario, De Gaulle incentivó una nueva política de defensa, orientada a restituir la grandeza de Francia y cuyo pilar fundamental constituyó el desarrollo de capacidades nucleares propias. Esta política fue definida en una atmósfera de gran desconfianza civil-militar pero su sola definición e implementación mejoró rápida y sustancialmente tal relación.