

LA IDEA DE AMENAZA EN LOS RESPONSABLES GUBERNAMENTALES DE CHILE 1990-2005

MIGUEL ORTIZ SARKIS*

El presente artículo analiza la transición en la idea de amenaza que han tenido los gobiernos de la Concertación en Chile entre 1990 y 2005, la cual, a través de lo que se desprende del discurso, ha pasado de ser una amenaza clásica o territorial, a una amenaza que desestabiliza las instituciones, no está representada por ningún Estado, es global y amenaza, más que a un país determinado, a una idea de civilización.

Palabras clave: *Política Exterior y de Defensa de Chile – Amenazas.*

THE IDEA OF THREAT AMONG THE RESPONSIBLES FOR GOVERNMENT IN CHILE 1990-2005

This article analyses the transition of the idea of threat that the governments of the Concertación in Chile have had between 1990 and 2005, which, as stems from discourse, has evolved from a classic or territorial threat, to a threat which destabilizes the institutions, not represented by any State, that is global and threatens an idea of civilization rather than a particular country.

Key words: *Chile's Foreign and Defense Policy – Threats.*

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, la disciplina de las relaciones internacionales ha puesto un importante énfasis en los temas que dicen relación con la idea de construcción de una comunidad internacional y en las teorías de la cooperación e interdependencia, las que, a grandes rasgos, suponen que la democracia es pacífica, y que en un sistema internacional democrático se produce la ausencia de guerra y de enemigo.¹

Sin embargo, en el sistema internacional los conflictos no han decaído y la autoridad política chilena así lo entiende, lo que se hace patente cuando las Fuerzas Armadas del país se encuentran en pleno proceso de renovación de su mate-

* Administrador Público, Universidad Central de Chile. Magíster (C) en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional. Docente Universidad Central de Chile.

1 En efecto, han sido muchos los que, a partir de 1991, han pensado que la cooperación entre las potencias daría paso a la construcción de un marco jurídico que regularía las relaciones entre los Estados. Launay, Stephen. "¿Puede desaparecer la guerra? Notas a la polemología de Julián Freund", en *Empresas Políticas*, N° 5, 2004, pp. 125-131. Creemos, además, que esta posición ha provocado que los estudios del conflicto hayan sido dejados de lado, principalmente porque se tiende a simplificar, conceptualmente, el proceso conflictivo viéndolo como una dialéctica entre buenos y malos, lo que es una reducción de los fenómenos sociales que afecta el desarrollo de las ciencias sociales.

rial bélico, el que debiera, necesariamente, ser utilizado para la defensa nacional y por lo mismo en contra de “alguien” o una idea de él, ya que, como planteó Carl Schmitt, *“lo esencial en el concepto de armamento es que se trata de medios para producir la muerte física de personas”*²

En este sentido, si no se tiene una idea de la amenaza contra quienes se utilizará, la modernización de los sistemas de armas chilenos son un gasto innecesario al erario nacional, ya que *“...suponer armas sin enemigos, es decir sin adversarios concretos, es suponer lo político sin política [...] Para que alguien designe al enemigo como objeto de nuestras armas, debe existir una decisión política que asuma tal operación conceptual”*.³

De esta forma, las líneas siguientes tienen por finalidad analizar la operación conceptual que se ha producido en los gobiernos de la Concertación, entre los años 1990 y 2005, en cuanto a la idea de amenaza que han tenido éstos a través del tiempo estudiando, principalmente, la política exterior chilena, a través del análisis de contenido de los discursos de los presidentes de la república y los ministros de relaciones exteriores y defensa.⁴

2. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA DE AYLWIN Y FREI

2.1. El Contexto

El inicio de los gobiernos de la Concertación en 1990 coincide con el término de la Guerra Fría, la que había generado un orden bipolar basado en el enfrentamiento entre dos ideologías incompatibles.

El resultado de este cambio de etapa es la generación de un sistema internacional en un comienzo unipolar, pero que ha devenido en multipolar en lo económico y tecnológico, y unipolar en lo político-militar, pero que aun así sigue teniendo una cierta jerarquía imperfecta, pero jerarquía al fin.

Pero lo que más resalta del sistema es su relativa homogeneidad, la que se puede confirmar en el conjunto de valores compartidos que hay entre los Estados,

2 SCHMITT, Carl. *El Concepto de lo Político*, Alianza Editorial, 1991, p. 62.

3 GARAY, Cristián. “El enemigo, lo político y lo militar. La categoría enemigo/amigo como instrumento de análisis de la política exterior”, en *Política y Estrategia*, N° 86, 2002, p. 20. Sobre el tema ver también Corbetta, Juan Carlos. “Julien Freund: la dialéctica del conflicto”, en *Empresas Políticas*, N° 5, 2004, pp. 139-144.

4 Durante el desarrollo del artículo, y sólo en ocasiones, utilizaremos la palabra enemigo, y asumiendo que ésta es algo violenta, nos serviremos de la definición de Schmitt, para quien *“Enemigo no es pues cualquier competidor o el adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es sólo un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo. Sólo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace referencia a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere eo ipso carácter público. El enemigo es en suma hostis, no inimicus en sentido amplio...”*. Schmitt, *op. cit.*, pp. 58-59.

valores que tienen su origen en la civilización occidental y que se podrían resumir en la democracia, los derechos humanos, la economía de libre mercado y la defensa del medioambiente, entre otras cosas.

Sin embargo, lo que se puede constatar no es una homogenización del sistema producto de una verdad revelada ni como producto del orden natural de las cosas, sino que se ha dado porque ha sido la cultura occidental la que ha logrado imponerse sobre el resto a través de la expansión, a partir del siglo XVI, de su forma de organización política y económica, que ha implicado la imposición o asimilación de su cultura, sus tradiciones, sus instituciones y sus pautas.⁵

En este sentido, y asumiendo que América Latina está constituida por un conjunto de Estados que, por una parte, han recibido, a lo largo de todo su desarrollo histórico, la influencia incontrarrestable de occidente —entendiendo por occidente a Europa y Estados Unidos—, y que por otra reflejan un conjunto de Estados débiles, de acuerdo a la definición de Escudé,⁶ es que la región ha tenido que asumir los valores, pautas e instituciones de Occidente.

Es por esto que observamos que con el término de la Guerra Fría los Estados latinoamericanos adoptaron de forma casi inmediata el discurso de la democracia y los derechos humanos, que es propio de Occidente, como una forma de sentirse integrados al mundo “civilizado”.⁷

Por ello resultan claves las palabras de los teóricos de las relaciones internacionales de la Concertación cuando plantean que la mejor forma de reinsertarse internacionalmente es a través de la defensa de la democracia y los derechos humanos, ya que esa era la única forma de alcanzar posiciones en el ámbito internacional y así poder defender el interés nacional desde un lugar más favorable.⁸

5 PEÑAS, Francisco. *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y relaciones internacionales*, Alianza Editorial, España, 1997. Jaime García Covarrubias plantea lo mismo pero desde el punto de vista de la globalización, asumiendo que ésta “es el procedimiento a través del cual se transmite al resto del mundo la tríada moderna del mundo occidental cual es la democracia como sistema político, el sistema de libre mercado como modelo económico y la integración como conducta a asumir por los países”. “El desafío Político Estratégico y Estratégico Militar en América Latina”, en *Cuadernos de Difusión*, N° 1, 1998, p. 51.

6 Escudé plantea que los Estados Débiles son aquellos “cuyas economías se hallan (...) afectadas por dichos ciclos de expansión y contracción [económica], sin participar significativamente en su gestación, y cuya posición en el sistema interestatal es tal que juegan un papel modesto en el establecimiento de las reglas escritas de dicho sistema, y ningún papel en el establecimiento de sus reglas no escritas”. ESCUDÉ, Carlos. *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, GEL, Buenos Aires, 1995, p. 36.

7 No obstante lo señalado, creemos que un factor importante de esto lo constituye el hecho de que los partidos políticos en general, después de la experiencia de haber tenido gobiernos militares, asumen que la democracia es un mejor régimen de gobierno que los encabezados por las Fuerzas Armadas.

8 Fernandois plantea que “La importancia de ser un país “moralmente correcto” era de primera magnitud para la Concertación al presentarse al público internacional, en lo que cabía una fuerte dosis de sinceridad apasionada...”. FERMANDOIS, Joaquín. *Mundo y Fin de Mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Chile, 2005, p. 506.

Pero esto no es sólo la posición chilena, sino que es la de gran parte de los Estados del continente, quienes el año 1991 suscribieron el llamado Compromiso de Santiago con motivo de la reunión anual de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago de Chile, que tuvo por objeto “*expresar la firme voluntad de acudir en defensa del orden democrático regional cuando éste fuese quebrantado*”.⁹

Así, podríamos decir que el comienzo de la década fue enfrentado en consonancia con los valores de Occidente, lo que da el contexto general en los que se insertan los cambios en el Cono Sur.

2.2. Cambios en el Cono Sur

Los gobiernos de Aylwin y Frei se desarrollaron durante la década del 90, una década que denominaremos de transición o acomodamiento que comienza con la ilusión de la “nueva era” de paz mundial democrática y termina con la reconsolidación de las antiguas reglas de las relaciones internacionales basadas en la jerarquía del sistema internacional, jerarquía que está determinada por el poder nacional de cada Estado. Por este motivo tomaremos a dicha década como un todo y no lo separaremos por gobierno.

La adopción unánime del régimen democrático de gobierno en el Cono Sur, redundó en que el proceso de colaboración primero, y de integración después, entre Argentina y Brasil a partir de 1982 se profundizó y transformó en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que integró a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y después a Bolivia y Chile como miembros asociados.

La formación del MERCOSUR se enlaza a dos fenómenos que sugieren el cambio en el Cono Sur: el primero es la subordinación de las Fuerzas Armadas al control civil; el segundo es la emergencia de la cooperación.

En el caso de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil fue algo que se consolidó durante la década del noventa, y que significó, por ejemplo, una mayor integración entre civiles y militares a la hora de diseñar las políticas de defensa, asumiendo que deben tener un mínimo de coordinación con las políticas exteriores.

El caso más evidente en este plano es el argentino, principalmente por el tipo de transición que se produjo, que fue rupturista y que obligó a sus Fuerzas Armadas a reposicionarse doblemente: por una parte, dentro de su propia sociedad y, por otra, en el hemisferio occidental. Durante el gobierno de Menem, Argentina

9 AYLWIN, Patricio y SILVA CIMMA, Enrique. *La Política Exterior de Chile 1990-1992*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Chile 1992, p. 83.

comenzó a reducir su fuerza militar, a profesionalizar su planta de conscriptos, a dismantelar virtualmente, su complejo industrial-militar, a detener el proyecto misilístico Cóndor II y, de cierta forma, a cobijarse bajo el paraguas de Estados Unidos, todo esto bajo el enfoque teórico proporcionado por el profesor Carlos Escudé,¹⁰ lo que, en definitiva, y como muestra de reconocimiento, legitimidad y prestigio, le significó a Argentina ser nombrado aliado extra OTAN de Estados Unidos el año 1997.¹¹

Es la subordinación militar al poder civil lo que permite el surgimiento del segundo fenómeno, que es la emergencia de la cooperación e integración entre los países del Cono Sur, la que comenzó con los temas económicos y desde allí se proyectó al político y militar.

El caso más emblemático en este sentido es el de Brasil y Argentina, que han hecho grandes esfuerzos en la eliminación de su tradicional visión de amenaza que representaba el vecino poderoso, lo que tuvo por nombre “hipótesis cero”. De hecho, en su Política de Seguridad Nacional de 1996 Brasil declaró muerta su hipótesis de conflicto con Argentina y trasladó parte importante de su poderoso Comando Sur hacia el Amazonas.

En el caso argentino, este país ha

*“promovido medidas de confianza tendientes a cambiar percepciones recíprocas, desactivar las viejas hipótesis de conflicto y redefinir las políticas de defensa sobre la base de nuevos enfoques. La Argentina insiste en que la democracia y las nuevas condiciones globales permiten a los países de la región abordar enfoques cooperativos en materia de seguridad y examinar su conveniencia y viabilidad”.*¹²

Esto concuerda con las declaraciones del Ministro de Defensa argentino de la época, Jorge Domínguez, quien planteó que el reemplazo de las antiguas hipótesis de conflicto por actos de transparencia y cooperación entre los Estados vecinos *“es un objetivo prioritario del gobierno argentino”*.¹³

Anterior a esa declaración, pero en la misma línea, el 5 de mayo de 1996 el Teniente General Martín Balza negó la existencia de una “hipótesis de conflicto

10 ESCUDÉ, Carlos. *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta, Argentina, 1992.

11 *“La categoría de “aliado extra OTAN” es una categoría legal prevista en la Ley de Asistencia Externa de Estados Unidos, que este país otorga en forma sumamente restrictiva, respondiendo fundamentalmente a condiciones de índole estratégicas. [...] Entre otros aspectos, la condición de aliado extra OTAN permite al beneficiario, en condiciones similares a las de los países miembros de la OTAN, acceder a material de defensa excedente (letal y no letal), participar en un fondo de hasta US\$ 3 millones anuales para proyectos conjuntos de investigación y desarrollo en materia de tecnología antiterrorista y, bajo ciertas condiciones, acceder a financiamiento del gobierno de Estados Unidos para compras comerciales y participar en algunas licitaciones del Departamento de Defensa”.* FONTANA, Andrés. “Seguridad Internacional y Transición Democrática. La Experiencia Argentina 1983-1999”, en *Documentos de Trabajo*, N° 62, Universidad de Belgrano, Argentina, 2001.

12 *Ibidem*.

13 Diario *El Mercurio*, 14 de mayo de 1999.

con Chile” y resaltó, en cambio, que con Chile, la única posibilidad que existe es la “confluencia de amistad, de comprensión y de respeto”.¹⁴

Los casos de Uruguay y Paraguay son menos explícitos, pero hacen hincapié en la cooperación internacional en conjunto con fuerzas del MERCOSUR. El caso boliviano hace presente que hay un problema específico que no se ha solucionado y que tiene un solo responsable: Chile. No obstante esto, en la relación entre Chile y Bolivia difícilmente puede haber una vía de discusión que no sea la diplomática.

Esta disminución en la percepción de amenaza personificada en un Estado en particular iba acompañada de un proceso paralelo, que fue la paulatina obsolescencia en la que fue cayendo el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) a partir de la década del ochenta debido, principalmente, a la ausencia del TIAR en las tensiones entre Chile y Argentina en 1978, en la cuestión de Bélice, en la crisis Centroamericana y en los incordios entre Brasil y Francia por aguas, contando, además, la simpatía estadounidense por Gran Bretaña en el conflicto por las Malvinas.

La obsolescencia del TIAR como sistema rígido de seguridad hemisférica ha venido generando lo que Jaime García Covarrubias llamó “ambiente flexible” de seguridad que se inserta en un marco bi y multilateral (Chile-Argentina, Argentina-Uruguay y Brasil-Argentina), que privilegia el diálogo político como medio para resolver los conflictos, que es precisamente lo que ocurre, al menos, al interior del MERCOSUR y sus asociados.¹⁵

2.3. La Redefinición de las Amenazas: lo nuevo y lo viejo del sistema internacional.

Uno de los efectos que ha tenido el término de la Guerra Fría, además de romper el esquema de los enemigos ideológicos interno y externo y, por añadidura el clásico, es la redefinición de las amenazas.

En efecto, con la desaparición del bloque soviético, Estados Unidos y la OTAN se quedaron sin una contraparte a la cual enfrentarse, por lo que debieron reformularse para no morir.¹⁶ De esta forma surgen las llamadas “nuevas amenazas”, que dicen relación con el terrorismo internacional, la inestabilidad institucional, que genera caos, la preservación del medioambiente, la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros, que serían amenazas que en la gran mayoría de los casos no son identificables con algunos Estados particulares, sino que son

14 GARAY, Cristián. *Las Políticas de Defensa Nacional en el Mercosur y Asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*, Universidad de Santiago de Chile, 2003.

15 GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime, *op. cit.* Lagos es aún más explícito, y expresa que la “verdadera integración [política] se da entre países vecinos, que además de intereses económicos y comerciales, comparten fronteras, comparten valores, comparten proyectos, comparten visiones comunes”, en Lagos, Ricardo. Intervención ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 10 de octubre de 2001.

16 La reformulación se institucionalizó a través de las respectivas declaraciones de Londres y Roma entre los años 1990 y 1991.

asumidas como globales, lo que viene a reafirmar el hecho de que el conflicto entre Estados miembros de la civilización identificada con Occidente está casi obsoleto, reforzando así las ideas en torno a la cooperación e integración entre éstos.

Por otra parte, este nuevo enemigo no siempre supone una amenaza militar, por lo que no solamente se enfrenta a través de medios militares, sino que hay que utilizar otros medios o una combinación de éstos. Es más, el concepto que ahora se utiliza es el de seguridad y defensa, la que se manifiesta en una triada compuesta por la seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional que permita la consolidación democrática y que se expresa en varios niveles, que son la seguridad humana (local), interestatal (entre Estados) y la internacional (global o mundial), siendo el eje la seguridad estatal, ya que el Estado es el único capaz de usar legítimamente la fuerza y recibir las demandas de la sociedad.¹⁷

El caso de la seguridad humana es el más novedoso en la Posguerra Fría, ya que supone que la seguridad del Estado está supeditada a los derechos humanos, lo que quiere decir que el bienestar de sus ciudadanos es una condición previa

*“a las medidas y actuaciones del actor estatal y le condicionan o limitan en el escenario internacional, donde el sistema global exige el respeto a los derechos humanos, la adhesión al sistema político democrático liberal y a la economía libre”.*¹⁸

Es por esto que algunos analistas plantean que en América Latina, en pleno proceso de consolidación de la redemocratización para el nuevo siglo, la vinculación entre Fuerzas Armadas-sociedad-democracia es crucial para ser un actor internacional reconocido y legitimado tanto al interior como en el exterior.

En este sentido, lo nuevo del sistema internacional nos lleva a lo viejo, ya que a pesar del discurso democrático y la supuesta igualdad de derechos y deberes entre los Estados, el reconocimiento, la legitimidad y el prestigio lo distribuye el poderoso, para lo cual hay que apegarse a sus reglas, sus valores, su visión del sistema internacional y su definición de amenaza, lo que nos demuestra que si bien el sistema internacional tiene un nuevo orden, basado en la democracia, los derechos humanos y la economía liberal, sigue funcionando con las viejas reglas del poder, donde los poderosos fijan las reglas escritas y no escritas del sistema internacional, y el resto las acata o sufren la consecuencia de ser considerados Estados canallas, rebeldes, gamberros o incivilizados, cuestión que es propia del etnocentrismo europeo y angloamericano.

17 En este sentido, seguimos a Von Clausewitz y Max Weber, que son los teóricos más modernos que hacen hincapié en que el Estado es el poseedor legítimo del monopolio de la violencia, y por ende el único capaz de administrarla en beneficio general intra y extra fronteras. Ver también a ROJAS ARAVENA, Francisco. “América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional”, en *Estudios Internacionales*, N° 129, 2000, pp. 18-32.

18 GARAY, *op. cit.*, p. 33.

Bajo este punto de vista, esta desigualdad del sistema internacional es la que destruye la creencia de una comunidad internacional de Estados pares entre sí.

2.4. Política exterior y de defensa en Chile. 1990-2000

La política exterior chilena durante la década del 90 tiene la característica principal de apostar fuertemente al multilateralismo, evitando liderazgos y teniendo una visión realista del sistema internacional, lo que va más allá del discurso.

La visión realista del sistema internacional es la que ha influido en que el énfasis en Latinoamérica sea intermitente, principalmente por la planificación economicista de la política exterior, por lo cual, a pesar de la modalidad de “regionalismo abierto” que se planteaba en el discurso oficial, Chile siempre privilegió un buen tratado comercial con alguna “economía importante”, y dejó de lado al MERCOSUR cuando éste generaba problemas, lo que ha llevado a plantear a algunos académicos que la política exterior chilena es un instrumento de la política comercial, liberándola de la militancia político-ideológica que tuvo ésta durante la Guerra Fría.¹⁹

Es por esto mismo que en el ámbito latinoamericano se produce una rápida reinserción en las relaciones comerciales. A modo de ejemplo, los acuerdos suscritos ya en 1991 comprendían la firma del Acuerdo de Complementación Económica con Argentina, un Acuerdo de Libre Comercio con México, Consejos Consultivos sobre Economía y Comercio con Canadá, Ecuador y Colombia, Consejo Bilateral de Integración con Uruguay, Comisiones Mixtas con Costa Rica y Paraguay y estudios de acuerdo de complementación económica con Venezuela y Bolivia y, finalmente, un acuerdo sobre medioambiente en el marco de la Iniciativa de las Américas.²⁰

En el caso de la asociación chilena al MERCOSUR, ésta se produce cuando a Chile se le cierran las puertas para firmar un tratado de libre comercio con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), lo que motivó a la administración Frei a darle más importancia a la región.

Es por esto que Frei planteó que la formación de un bloque latinoamericano iba a permitir participar en un mejor pie contra los bloques como el NAFTA, Asia-Pacífico y Europa, para lo cual la unión latinoamericana era fundamental. A su vez, José Miguel Insulza, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores, señaló que

19 El razonamiento era que junto a las medidas simbólicas de acercamiento a la región había que buscar una dimensión o beneficio económico. A similar conclusión llegó Bernal-Meza al analizar la política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación, cuando planteó que *“el destino de la política exterior fue definido en los términos de servir instrumentalmente a la resolución del problema del subdesarrollo y limitar la dependencia externa...”*. BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, GEL, Argentina, 2005, p. 293.

20 ORTIZ, Miguel. “La integración con Argentina en los responsables ministeriales de la conducción de la política externa de la Concertación en Chile 1990-2002”, en *Estudios Trasandinos*, N° 8 y 9, 2002-2003, pp. 145-159.

*“el interés por América Latina es un signo descriptivo del Gobierno del Presidente Eduardo Frei”.*²¹ Es elocuente que Insulza plantee que

*“El acuerdo de complementación económica suscrito con el MERCOSUR representa la negociación económica de mayor envergadura celebrada por Chile hasta el presente. Este acuerdo –junto a los suscritos con México, Venezuela, Colombia y Ecuador– refleja la alta prioridad que Chile le asigna a la integración latinoamericana”.*²²

Hay que resaltar que Chile depende del comercio exterior en mayor medida que el resto. De hecho, más del 50% del Producto Interno Bruto se debe a las exportaciones, por lo que la importancia de la economía para la política exterior se explica, entre otros, por ese motivo.

Con relación a los temas políticos, durante toda la década el discurso predominante es la lucha por la defensa de la democracia, los derechos humanos y el libre comercio. Por tal motivo, Insulza planteó que los objetivos de la política exterior eran tres, a saber:

- *Desarrollar una política económica internacional que mantuviera y fortaleciera la apertura externa, y que sirviera de apoyo al crecimiento y protección de la autonomía nacional;*
- *Fortalecer la democracia y el impulso de integración y cooperación regional y subregional en América Latina; y*
- *Contribuir a la creación de un orden internacional seguro y estable.*²³

En cuanto a la política de defensa de la década, ésta comenzó a tono con la organización de la defensa de los países más desarrollados en estas materias. Un primer avance fue la publicación del *Libro de la Defensa Nacional* en 1997, el que determinó que ésta era una política de Estado, y por ende suprapartidista, además de explicitar que está para la defensa del interés nacional, y tenía como finalidad

- *Alcanzar los objetivos nacionales;*
- *“Proteger su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial”;*

21 Diario *El Mercurio*, 14 de enero de 1996.

22 Diario *La Segunda*, 27 de septiembre de 1996.

23 INSULZA, José Miguel. *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*. Ed. Los Andes, Chile, 1998.

- *Estructurar un poder militar homogéneo y proporcional a su capacidad militar;*
- *Emplear el poder nacional para enfrentar amenazas externas;*
- *Fomentar el compromiso ciudadano con la defensa; y*
- *Contribuir a la defensa y la paz internacional “de acuerdo al interés nacional”.*²⁴

Con estas definiciones de fondo que se hicieron explícitas en dicho libro, se ha llevado a cabo el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas en general y la reestructuración de la fuerza del Ejército en particular, lo cual, en su conjunto, ha implicado la renovación de buques, aviones y tanques, tratando de llegar a unas Fuerzas Armadas que sean capaces de interoperar y de trabajar en conjunto, con la finalidad de hacer más creíble el efecto disuasivo que deben mantener y para poder proyectar la fuerza como instrumento de la política exterior.²⁵

Por otra parte, durante esta década comienzan a replantearse las hipótesis de conflicto tradicionales, las que veían como enemigos a los países vecinos. Históricamente Chile ha identificado cuatro hipótesis de conflicto o hipótesis vecinales, siendo la primera con Argentina en el Teatro de Operaciones Sur y Austral; la segunda con Perú y Bolivia en el Teatro de Operaciones Norte; la tercera con Argentina, Perú y Bolivia al unísono. Por último, la HV 4, que era la más remota, que contemplaba el enfrentamiento con una potencia (Francia) o un grupo coaligado de ellas por la Isla de Pascua, en nombre de la autodeterminación de los pueblos o en nombre de la humanidad.²⁶

Si bien no se rechazaron de plano, son éstas las que constituyen la continuidad frente al cambio, aunque se evidencia una adaptación de los personeros de ese gobierno al discurso de las nuevas amenazas, según lo reflejó Insulza cuando planteó una sensación de inestabilidad global al recalcar la precariedad de la “nueva realidad internacional”:

“En la medida en que se han globalizado los medios de producción, se han globalizado también los conflictos y los medios de destrucción. A ello se agrega, además, la proliferación del comercio clandestino

24 Ministerio de la Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional*, Chile, 1997

25 El Teniente General Ricardo Izurieta hizo hincapié en que uno de los principales objetivos de la modernización del Ejército era incrementar la capacidad de proyección de la fuerza. “Ejército de Chile: Exposición del Comandante en Jefe del Ejército”, en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 3 y 4, 2001, pp. 61-67.

26 MENESES, Emilio. “Percepciones de amenazas Militares y agenda para la Política de Defensa”, en Rigoberto Cruz y Augusto Varas editores. *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*. FLACSO-Chile y Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, Chile, 1993.

*de armamentos y las facilidades de acceso a las armas nucleares, químicas y bacteriológicas, que pueden potenciar acciones terroristas más allá de lo previsible”.*²⁷

Como la inestabilidad descrita genera desorden, afectando nuestra economía, el discurso adoptado por el gobierno de la época fue que si nos beneficiábamos del comercio, que se desarrollaba gracias a la mantención del orden, debíamos hacer lo posible para mantener dicho orden. En palabras de Insulza,

*“Decir que somos interdependientes con el resto del mundo, significa aceptar que esa interdependencia se da también en los planos de la política y de la estrategia, y que conlleva un cierto grado de responsabilidad por lo que ocurra en nuestra región y en nuestro planeta. Nadie puede aspirar a participar de la vida internacional, y obtener de ellos frutos positivos, si no está dispuesto a aceptar una parte de la responsabilidad colectiva de hacer el mundo más seguro, más democrático y más justo”.*²⁸

La identificación de un mundo inestable, sumado a la necesidad de participar en operaciones de paz, más las acciones de Argentina en el plano de la derogación de las hipótesis de conflicto, así como la sistematización de los mecanismos de Medidas de Confianza Mutua, han hecho que las hipótesis de conflicto chilenas, principalmente hacia Argentina, caigan en desuso, como lo graficó el Ministro de Defensa de la época, Edmundo Pérez Yoma, al decir que:

*“...para nosotros, una hipótesis de conflicto es una herramienta de análisis que usan los Estados Mayores de nuestras FF.AA. no sólo con Argentina, sino también con Japón, Europa, para definir qué pueda pasar en determinadas situaciones y cuál es la capacidad del país para responder. Es decir, distinguimos entre la hipótesis como herramienta de análisis y la posibilidad de conflicto. Y esta última la tenemos desterrada hace muchísimo tiempo”.*²⁹

Se podría decir entonces que, conforme las hipótesis de conflicto van declinando, la participación en operaciones de paz comienza a aumentar, cuya máxima expresión la constituye la creación, en 1999, del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), que tiene por propósito *“instruir y entrenar al personal militar, policial y civil, tanto nacional como extranjero, que participará en operaciones de paz”.*³⁰

27 INSULZA, *op. cit.*, p. 19.

28 *Ibidem*, p. 12.

29 Diario *El Mercurio*, 21 de febrero de 1999.

30 Ministerio de la Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional*, 2002, Chile, 2003.

3. GOBIERNO DE LAGOS. LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA

La segunda versión del *Libro de la Defensa Nacional* constata el hecho de que la característica principal del siglo XXI es la consolidación del proceso de globalización (de acuerdo a la definición de García Covarrubias citada), lo que ha traído como consecuencia una diversificación de los actores de la seguridad internacional, una modificación en los conceptos de seguridad internacional, el desarrollo de regímenes de gobernabilidad global y una mayor demanda por operaciones de paz bajo el alero de la ONU.

Es por ello que en la cuenta al país del año 2000, al asumir Ricardo Lagos como presidente, además de hacer mención a los principios permanentes que para él han sustentado la política exterior chilena, como el apego al derecho internacional, la intangibilidad de los tratados suscritos, la solución pacífica de las controversias y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, hace hincapié en la consonancia entre el sistema de valores que homogeniza el sistema internacional y la política exterior que se realizará durante su gobierno. Por ello, dice que:

*“En los últimos años cabe agregar la adhesión irrestricta al orden mundial de los derechos humanos, y a los valores de la democracia, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medioambiente, la apertura económica y el proceso científico y tecnológico”.*³¹

Es evidente la adhesión de la política exterior chilena a los valores del sistema internacional actual. Pero también se asume que esta adhesión no debe quedar en palabras ni que tampoco será gratuita. De hecho, Lagos es más explícito y plantea que debemos estar *“dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional”* ya que Chile *“puede ser un actor relevante en este mundo que nace”*, y para lograrlo

*“...nuestra política exterior y nuestra defensa deben orientarse hacia ese objetivo, Chile ha definido una forma de integrarse al mundo, estos dos elementos, la política externa y de defensa son las herramientas esenciales para la forma cómo lo haremos”.*³²

Esta mayor integración entre la política de defensa y la política exterior para lograr la inserción chilena en el mundo de los valores compartidos y de la solución pacífica de las controversias implica que las Fuerzas Armadas, *“más que operar*

31 LAGOS, Ricardo. Discurso 21 de mayo de 2000.

32 *Ibidem*.

*con hipótesis de conflicto, operan a partir de un país que quiere adentrarse en un mundo que se hace complejo y difícil para nosotros”.*³³

En este sentido, Lagos asume que:

*“El desafío principal que nos obliga a plantear una política de defensa y de relaciones exteriores diferente a la que tuvimos en el siglo XX. Cuando hablo de una política en estas áreas para el siglo XXI, tiene que ver con el cambio fundamental que ha tenido la economía y la inserción de Chile en el mundo”.*³⁴

La generación de una mayor coordinación entre estas políticas tiene relación con los cambios en la percepción de las amenazas que se avistan para el país, ya que oficialmente se plantean que hay dos: las convencionales y las no convencionales, siendo las primeras provenientes de Estados con Fuerzas Armadas debidamente organizadas; mientras que las segundas son aquellas que no están necesariamente ligadas a un Estado o un conjunto de éstos en particular, sino que tienen su origen en el orden (o desorden) transnacional o social, como el terrorismo, las migraciones masivas y el narcotráfico.³⁵

Es por esto que lo que antes era medianamente claro, en el sentido de la identificación de la amenaza, ahora se vuelve difuso, inefable y global, pero lo que es de perogrullo para los responsables gubernamentales es que no pertenece o no se encuentra dentro de las fronteras del Estado ni adopta la forma de una amenaza estatal, y es por esto mismo que se combate lejos de casa o de las fronteras nacionales bajo la forma de operaciones de paz en sus distintos tipos, ya que según Soledad Alvear, Ministra de Relaciones Exteriores de la época, éstas *“nos ponen en contacto con el mundo real de los conflictos mundiales y con la solidaridad internacional”*,³⁶ lo que nos indica que cada vez más, en el ámbito de la subregión, se han desechado los conflictos entre Estados, ya que los reales se encuentran a miles de kilómetros de nuestras fronteras y buscan el enfrentamiento con la civilización o la comunidad de valores que ésta encarna, lo que redundará en la adaptación de las Fuerzas Armadas para la realización de estas tareas, lo que se hace patente en el caso chileno cuando Lagos, con motivo de la visita que realizó a las fuerzas chilenas en Timor Oriental que formaban parte de la misión de Naciones Unidas, dijo que son *“ese tipo de tareas, y probablemente habrá muchas más, [las] que deben desempeñar en el futuro en un mundo global. Los ejércitos modernos tienen la capacidad de desplazarse a grandes distancias”*.³⁷

33 *Ibidem.*

34 *Ibidem.*

35 Libro de Defensa, *op. cit.*, 2003.

36 Diario *El Mercurio*, 19 de mayo 2000.

37 Diario *El Mercurio*, 19 de septiembre de 2000. Es importante recalcar que lo moderno de las Fuerzas Armadas se expresa en la capacidad de responder de forma rápida ante los requerimientos que les haga el poder político, lo que está en directa relación con el proceso de modernización de que las Fuerzas Armadas chilenas han emprendido desde la década de los noventa.

Este compromiso con el mantenimiento del orden y la paz internacional se fue reforzando con el paso del tiempo. En efecto, Lagos planteó que debe *“haber una cooperación internacional permanente, sin vacilaciones”*,³⁸ lo que reforzó Mario Fernández, a la sazón Ministro de Defensa, cuando dijo que *“la voluntad política de la autoridad política del Estado es incrementar paulatinamente nuestra participación en operaciones de paz”*.³⁹

De hecho, una de las apuestas del gobierno es la realización de operaciones de paz en conjunto con las fuerzas de Europa aprovechando el tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que determina un *“marco político del cual la defensa no puede estar aparte”*,⁴⁰ además de aprovechar la modernización del material bélico de las Fuerzas Armadas, el que tiene un nivel lo suficientemente moderno como para operar con las fuerzas de Estados Unidos o europeas. Como planteó Jaime Ravinet, Ministro de Defensa de Chile, cuando al hablar de los F-16 dijo que:

“Estos aviones, al igual que el resto de los equipos de nuestras Fuerzas Armadas, están disponibles para custodiar el Canal de Panamá, ayudar a la paz en Haití o en cualquier país de América Latina o del mundo que esté convulsionado, al amparo de Naciones Unidas”.⁴¹

La máxima expresión de la participación chilena en operaciones de paz la constituyó el envío de fuerza militares a Haití, lo que implicó poner a prueba el compromiso chileno con la paz mundial, la modernización del Ejército y el consenso interno respecto a la actuación de un contingente numeroso en este tipo de operaciones.⁴²

Sin embargo, si bien podemos decir que el compromiso con el orden internacional del gobierno de Lagos fue producto del convencimiento de que la consolidación de la democracia y la defensa de los derechos humanos era fundamental para la paz mundial, también es cierto que este compromiso se tomó como parte integrante de la política de desarrollo de Chile, que se basa principalmente en el comercio internacional.

Es por esto que la mantención del orden a nivel internacional se hace importante para el crecimiento y desarrollo del país, y así lo han asumido las Fuerzas Armadas, las que deben apoyar este fin, porque, como decía el Almirante Miguel Ángel Vergara, ex Comandante en Jefe de la Armada.

38 LAGOS, Ricardo. Intervención ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, del 10 de octubre de 2001.

39 FERNÁNDEZ, Mario. La Agenda de defensa, 14 de marzo de 2001.

40 Esto es lo que planteó Michelle Bachelet, Ministra de Defensa de la época, al diario *El Mercurio*, 21 de junio de 2002. Ver del mismo medio los días 22 y 29 del mes de junio de ese año.

41 Diario *El Mercurio*, 15 de abril de 2005.

42 Si bien es cierto la decisión fue cuestionada por el Congreso Nacional porque se anunció sin la aprobación de éste, el envío de tropas fue aceptado.

“La participación en el ámbito militar debería ser, a lo menos, proporcional a los beneficios que nos ofrece la conservación de la paz y la estabilidad global, lo que impone una coordinación más estrecha entre Defensa y Relaciones Exteriores que, en conjunto, deben evaluar riesgos y beneficios esperados”.⁴³

Durante la administración Lagos la participación en operaciones de paz ha confluído en la cooperación con Argentina, cuando por ejemplo, un grupo de uniformados chilenos se incorporó al batallón argentino desplegado en una operación de paz en Chipre, además del intercambio de instructores en los Centros de Capacitación para Operaciones de Paz chileno y argentino y la generación de un documento para trabajar en la conformación de un cuerpo binacional que esté a disposición de la ONU.

Es importante resaltar que la creación de unidades militares binacionales sólo se ha llevado a cabo en los países que integran la OTAN, como los casos de la brigada franco-alemana y las fuerzas anfibas anglo-holandesa e hispano-italiana.

4. CONCLUSIONES

El contexto internacional y vecinal ha generado que nuestro país deseche la idea de la amenaza tradicional clásica, que no es otra que aquella que se cierne sobre el territorio nacional. De esta forma, ahora el enemigo hipotético para el cual debe prepararse la fuerza militar nacional es aquel que busca la desestabilización de los valores de la civilización, los que son categorizados como enemigos de ella.

Dicha definición ha implicado que nuestro país perciba como amenaza a aquellos grupos u organizaciones que atentan contra los valores que Chile defiende, y sobre los cuales hay que hacer caer todo el peso de la ley y la fuerza.

Pero el problema se encuentra en que esta amenaza tiene la característica especial de ser difusa, inefable y global, y por lo tanto se le debe perseguir allí donde ella se encuentre, lo que implica que Chile debiera contar con la fuerza militar necesaria para apoyar este objetivo que fija la política exterior, lo que implicaría tener una fuerza capaz de desenvolverse de manera efectiva en cualquier escenario donde tenga que actuar.

Sin embargo, todo esto nos trae el siguiente problema: por decisión interna y externa Chile ha decidido no contar con Fuerzas Armadas lo suficientemente poderosas como para poder llevar a cabo los objetivos que se han planteado con tanta vehemencia.

43 Diario *El Mercurio*, Desarrollo y Poder Naval, 11 de mayo de 2003.

Por este motivo, da la impresión de que las intenciones de la política exterior de la Concertación en el período investigado sobrepasan las capacidades para las cuales están preparadas las Fuerzas Armadas, por lo que parece un tanto discutible plantear la participación chilena en operaciones de paz bajo el alero de la ONU, interoperando con las Fuerzas Armadas de los miembros de la OTAN o con algunas otras fuerzas modernas, ya que lo más efectivo es que Chile actúe en conjunto con países que tengan similares capacidades, como es el caso de Argentina.

Finalmente, y por lo anterior, se estima que por lo limitado de nuestro poder nacional debiéramos crear una instancia que evalúe la pertinencia de la participación chilena en operaciones de paz bajo el alero de Naciones Unidas en las operaciones que sean un real aporte a nuestra política exterior.