
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA. NOTAS PARA UN DEBATE NECESARIO (II PARTE)*

MIGUEL NAVARRO MEZA**

La Política de Defensa es una de las políticas públicas más acotadas y condicionadas por factores políticos externos y domésticos de los países. Esta segunda parte relaciona los diversos aspectos teóricos de la Política de Defensa con los elementos específicos que deben ser considerados al momento de la definir una nueva Política de Defensa Nacional o actualizar la actualmente vigente. En el plano global, el proceso de definición o actualización de tal política se verá afectado por la posición que Chile ocupa en el Sistema Internacional y por la mayor demanda que existe hacia las potencias medianas para que asuman una mayor responsabilidad en el logro de la paz y la estabilidad internacional. En el nivel regional, la nueva Política de Defensa será condicionada por la vigencia de políticas de poder, por la tendencia hacia el establecimiento de esquemas de seguridad cooperativos y por los factores históricos que regulan las relaciones de seguridad regionales.

Palabras clave: Política de defensa – seguridad internacional – relaciones civiles-militares – estrategia – políticas públicas.

TOWARDS A NEW NATIONAL DEFENCE POLICY. NOTES FOR A NECESSARY DEBATE

Defence Policy is, among the public policies, one of the most affected and framed by internal and domestic political issues. This second part of a two –part article, links the various theoretical aspects of the Defence Policy with the specific components that should be taken into account in the definition of a new National Defence Policy for Chile or the modernization of the one currently in force. In the global perspective, this procedure will be affected by Chile’s present position in the International System and by the growing demands that the System is pressing upon medium powers to make a grater contribution towards international peace and stability. At regional level, Chile’s new Defence Policy will be framed by the presence of local power politics, by the trend towards co-operative security

* La I parte de este artículo fue publicada en la revista “Política y Estrategia”, edición N° 103, correspondiente al período julio-septiembre del 2006.

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

schemes and by the historic issues that still affect local security issues.

Key words: *Defence policy – international security – civil-military relations – strategy – public policies.*

IDEAS PRELIMINARES

La definición de una nueva Política de Defensa Nacional es un uno de los tópicos actuales y relevantes de la defensa. Este proceso constituye junto con la modernización del Ministerio de Defensa, con el reemplazo del Sistema de la Ley del Cobre, con la estructuración de una nueva carrera para el personal de las Fuerzas Armadas y con la reforma de la Justicia Militar, el cúmulo de temas que constituyen la Agenda de la Defensa de la actual Administración;¹ además, y esto es muy evidente, los cuatro primeros tópicos están estrechamente interrelacionados y sus procesos definitorios, íntimamente concatenados.

Sin embargo, la definición de una nueva Política de Defensa no se agota en la agenda del ministerio. Desde luego, la Política de Defensa en su óptica teórica es una de las políticas públicas más dinámicas y evolutivas, en cuanto está afectada y condicionada por factores domésticos e internacionales que evolucionan en forma independiente unos de otros, pero cuyos efectos sobre la función de defensa son permanentes.² En este sentido, es necesario tener presente que la actual Política de Defensa, definida por primera vez en el **Libro de la Defensa** 2002, tiene ya cuatro años de vigencia, lo que sugiere comenzar los estudios de su eventual reemplazo.

Por otra parte, hay que considerar que las políticas públicas, incluida la de Defensa, reflejan las orientaciones filosóficas y los postulados políticos de cada administración y, en cuanto tal, son propias de cada gobierno y representan su visión del bien común, de la marcha de la sociedad y de la inserción del país en el sistema internacional. De ahí que cada gobierno defina sus políticas específicas, proceso que se extiende incluso a aquellas que, como la de Defensa o la Política Exterior, deberían tener más permanencia dentro de su condición de Políticas de Estado.³

1 El tema fue aludido por la Ministra de Defensa Nacional con motivo de su clase magistral el día de la inauguración del Año Académico de las Fuerzas Armadas, marzo de 2006, oportunidad en que se refirió a la definición de una nueva política durante el año 2008 para ser luego promulgada el año 2009.

2 Ver I Parte del presente artículo, Ideas Preliminares.

3 Las Políticas de Estado son, en su acepción teórica, aquellas que por su naturaleza deberían ser consensuadas entre todos los referentes políticos de modo que las naturales alternancias en el poder, propias del sistema democrático, no afecten ni su esencia ni su ejecución. Sin embargo, la condición de Políticas de Estado debe ser relativizada por el mismo hecho que cada política pública, inevitablemente, reflejará los postulados de la administración que las define. Naturalmente, en el caso de las políticas de Estados, éstas tendrán tal calidad en la medida que en su proceso definitorio hayan intervenido de modo efectivo, real y eficaz las fuerzas políticas que en ese momento constituyen la oposición y que, como correlato, sus aportes hayan sido efectivamente incorporados en las políticas respectivas. Existen varias formas de canalizar los aportes de las fuerzas políticas de oposición en las políticas públicas. Ver a este respecto I Parte del presente artículo, nota 22.

Por otra parte, pero en este mismo sentido, cabe agregar que para las elecciones generales de diciembre de 2005 - enero de 2006, las cuatro candidaturas incluyeron acápites sobre Defensa Nacional en sus programas de gobierno, las que evidenciaron significativas afinidades –y también destacadas discrepancias– especialmente en cuanto a la organización superior y la conducción política de la función de defensa. Esto proporcionaba, al menos en teoría, una base sólida para discutir la nueva política y generar, en lo posible, consensos importantes a su respecto.

Por otra parte, el país ha evolucionado considerablemente en los últimos años, especialmente en su proyección internacional y en su posición en el concierto de las naciones. Asociado a lo anterior está el tema de su responsabilidad en la consecución de la paz y la seguridad; es un hecho que la comunidad internacional está generando una mayor demanda hacia las potencias medianas para que asuman una participación más activa en este campo, manifestada fundamentalmente en las operaciones de paz. Este tema ha sido incorporado progresivamente en la ejecución de la función de defensa principalmente en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, en ejecución desde mediados del decenio anterior, y está contemplado, también, en la reforma y modernización del Ministerio de Defensa.⁴ Sin embargo, este es un proceso evolutivo que tiene y tendrá efectos sobre prácticamente todos los campos de la función correspondiente, incluyendo por cierto, la cuestión financiera y en cuanto a tal, debe ser debidamente aquilatado en la definición de la Política de Defensa.

A lo anterior es necesario agregar la evolución de la seguridad internacional y sus efectos sobre la condición de seguridad de Chile. Desde luego, la Posguerra Fría se ha caracterizado por un considerable desarraigo y desestructuración de los esquemas rígidos, predecibles y estables de la confrontación Este-Oeste. Estos han sido reemplazados por un escenario complejo y evolutivo, de alta incertidumbre, con nuevas formas de violencia política, la disminución de los conflictos clásicos entre Estados pero el incremento de los conflictos internos y, especialmente, aquellos de naturaleza “interméstica”⁵ y, aparentemente, un menor valor del Derecho Internacional en la consecución de la paz y la estabilidad. Estrechamente relacionado con lo anterior está la cuestión de las “nuevas amenazas”, varias de las cuales tienen significativas dimensiones militares. Tampoco es ajena a la condición de seguridad del país la mayor valoración que se asigna hoy día a las magnitudes regionales en la seguridad mundial, como opuestas a las visiones globales que la

4 Así, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de modernización del Ministerio de Defensa Nacional se alude a las operaciones de paz en diversos acápites, tanto en el ámbito de la conducción estratégica cuanto en el de asesoría.

5 Los conflictos “intermésticos” son aquellos de naturaleza interna, que se combate principal o únicamente en el territorio de un Estado pero cuyos efectos de seguridad, militares, económicos y humanitarios se proyectan hacia los países vecinos. Asociado a lo anterior, los conflictos intermésticos muchas veces generan vacíos de poder que alteran las ecuaciones estratégicas regionales. Un típico conflicto interméstico de este tipo fue el del Líbano en los años 70, cuyas reverberancias se extiende hasta la actualidad.

caracterizaron desde mediados del S. XVIII. Este fenómeno, a su turno, perfila la importancia de las potencias medias regionales, condición aplicable a Chile. Es necesario tener presente, que además de la desregulación de la situación de seguridad internacional, la mayor responsabilidad de Chile es la consecución de la paz y la estabilidad, ya que su exposición a las dimensiones y efectos militares de las nuevas amenazas se presentan estrechamente interrelacionadas y concatenadas en sus efectos sobre la forma de ejecutar la función de defensa.

Por otra parte, en el entorno de seguridad más inmediato de Chile se aprecia el surgimiento de ejes ideológicos regionales que proclaman visiones políticas y económicas alternativas y aun contrapuestas a las consensuadas mayoritariamente por la sociedad chilena. Estos ejes tienen un componente retórico y discursivo pero también incorporan una dinámica de acción política concreta; esta se manifiesta tanto en la actividad diplomática formal de los países que los integran como en la actividad personal de sus dirigentes. Paralelamente se aprecia en estos ejes ideológicos una dimensión militar que, concretada especialmente en la vinculación entre Venezuela y Bolivia, tiene efectos sobre la ecuación de seguridad del Cono Sur y, por su intermedio, directamente sobre la de Chile.

Fluye de lo expresado que la condición de seguridad de Chile está en franca evolución. La estabilidad que la caracterizó desde la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica en 1929, ha sido reemplazada por una situación de mayor fluidez, evolutiva, y relativamente incierta, lo que de suyo justifica la discusión sobre una nueva Política de Defensa Nacional. En este escenario, tanto los factores domésticos como internacionales inherentes a la Política de Defensa apuntan a la definición de una nueva política o al menos, a una actualización sustancial de la actual.

La definición de una nueva Política de Defensa deberá asumir, además, que desde mediados del decenio pasado, las Fuerzas Armadas ya están efectuando procesos de modernización institucional, los que han desarrollado en forma independiente unas de otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de éste. Esas iniciativas se han extendido a los ámbitos tecnológicos, organizacionales, de instrucción, de administración financiera y de recursos humanos de cada fuerza. Además, representan su visión individual respecto de la situación estratégica del país, a la evolución del pensamiento y la doctrina militar y a su contribución individual al desarrollo y posicionamiento internacional del país.

Por otra parte, el Libro de la Defensa 2002 reconoce expresamente la ausencia de una Política de Seguridad Nacional.⁶ Esto es especialmente complejo

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

habida consideración que dicha política es, normalmente, la expresión de una Gran Estrategia Nacional, la que a su turno implica la utilización sinérgica de todos los factores del poder en la inserción internacional de un Estado.⁷ Esta es una cuestión crucial en la proyección estratégica y de seguridad de Chile en cuanto la definición de tal estrategia facilitará grandemente su posicionamiento internacional, haciendo más eficientes y eficaces sus esfuerzos; además será la mejor y posiblemente la única forma de superar una debilidad endémica del país en este ámbito: la falta de coordinación y, en algunas oportunidades, el franco divorcio entre su Política Exterior y su Política de Defensa.

Es así como el proceso de modernización y actualización de la Política de Defensa Nacional debería, al menos, efectuarse en términos de:

- i) Incluir en plenitud la condición de potencia mediana emergente de Chile y los efectos que ello trae aparejados 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 de 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.

Esto explica el sentido de esta segunda parte. Se trata de identificar y analizar los elementos –nuevos y antiguos, internos y externos– que inciden en la seguridad exterior del país y luego ponderar la forma cómo estos influirán en la definición de una nueva Política de Defensa y en la ejecución de la función respectiva. Naturalmente, esta Política de Defensa compartirá las características, condicionantes y limitaciones de toda política de esta naturaleza. En esta óptica, la nueva política deberá asumir los elementos inmutables que caracterizan la Política

7 Ver I Parte de este artículo, nota 11.

de Defensa de Chile, reconocer los componentes y condicionantes que hereda de las anteriores administraciones y aquilatar los nuevos elementos y factores de seguridad que afectan la posición internacional de la república, subsumiendo y armonizándolos todos. Este último ejercicio, sin duda, es el más complejo y de mayor trascendencia y el que representa un mayor desafío intelectual y, eventualmente, también político.

I. UNA NUEVA DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE DEFENSA

Naturalmente, la modernización de la Política de Defensa chilena implica asumir, en primera instancia, una concepción de la misma más amplia y omnicompreensiva que la actual. La definición vigente, contenida en el Libro de la Defensa 2002, la describe como el *“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 contribuir al logro de los demás objetivos nacionales”*; además, siempre según el libro, esta política *“entrega los lineamientos generales para estructurar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros pueden alzar contra el interés nacional”*. Esta es, por cierto, una definición clásica y representa una visión convencional sobre la naturaleza, alcances y contenidos de las políticas públicas.⁸ De igual modo, es concordante con la visión esencialmente convencional y limitada que ha permeado al estamento militar chileno desde mediados del S XIX.⁹ En tal sentido, esta definición está acorde con las realidades en las cuales se ha enmarcado la ejecución de la función de defensa hasta fines del decenio de 1980. Sin embargo, resulta hoy día evidente que dicha definición siendo válida, puede ser insuficiente, principalmente por la evolución que han experimentado los escenarios de la defensa y la condición de seguridad del país. Tampoco la definición vigente es plenamente acorde con los nuevos cometidos de la función de defensa en los sistemas comparados ni con la creciente complejidad en la ejecución de la misma, derivada de las nuevas formas de violencia política en el sistema internacional y de las dimensiones militares de la misma.

8 En relación a la definición vigente de Política de Defensa, ver **Libro de la Defensa** 2002 Parte III “Política de Defensa Nacional” Capítulo 1; Conceptos y Definiciones, p. 77. En relación a los contenidos de las políticas públicas, se sugiere LAHERA P., Eugenio. **Introducción las Políticas Públicas**. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002, Primera Parte.

9 Esta visión se desarrolló gradualmente desde comienzos del decenio de 1870 y fue una respuesta mancomunada de la clase política y del estamento militar ante el deterioro progresivo de la situación de seguridad de Chile, especialmente en relación al Perú y Bolivia, pero también con Argentina. En el campo netamente doctrinal, esta visión se materializó en la idea de un Equilibrio Estratégico, concretado en la disuasión frente a potenciales amenazas al territorio nacional. Luego de un corto interregno a fines del siglo XIX, caracterizado por una visión más proactiva de la defensa, en el s. XX, maduró a un modelo estratégico esencialmente defensivo, lo que fue concordante con su decadencia militar progresiva, propia de la primera mitad del siglo, del abandono de su Política de Poder y de la ruptura del consenso de la clase política respecto de la función de defensa, lo que ocurrió a comienzos de los 30 y se concretó en la denominada “Reacción Civilista”. Este modelo resultó además, concordante con la posición de que ocupaba entonces Chile en el sistema internacional: una potencia de tercer orden, alejada de los grandes centros políticos de decisión internacional y comparativamente irrelevante en la ecuación de poder mundial. El modelo reduccionista fue también armónico con la condición de estabilidad que caracterizó a la situación de seguridad de la república en el mismo período.

En esta perspectiva, parece necesario adecuar el concepto mismo de Política de Defensa en términos de definirla 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 de la posición 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 eficiencia y eficacia.¹⁰

Esta definición tiene, al menos, tres ventajas sobre la actual, a saber:

- 1) Es más amplia, en cuanto incorpora no sólo aquello relativo a la defensa y protección del territorio sino que comprende los contenidos modernos de la función de defensa, especialmente su condición de instrumento de la política exterior del Estado y de su posicionamiento en el sistema internacional.
- 2) Alude en forma específica a la cuestión de los medios y recursos para implementar la función de defensa, especialmente la apropiación y el manejo de los recursos financieros correspondientes, y
- 3) Por último, pero de ninguna manera es lo menor, asegura la adhesión de la Política de Defensa al concepto de *accountability*, es decir al ejercicio del gobierno responsable. Este último punto es fundamental en la medida que por una parte, es un componente de la conducción política de la defensa¹¹ y, 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 de su ejecución. Además, esta legitimidad es tanto mayor cuanto mayor es la posibilidad del Estado de utilizar, respecto de la Política de Defensa, sus instancias formales de fiscalización lo que incluye tanto sus instancias políticas como las judiciales.¹²

10 Definición del autor.

11 Ver a este respecto, 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.

12 Esta es una cuestión fundamental en el campo de las relaciones cívico-militares en Chile. La demanda por una mayor transparencia en el campo de la defensa ha sido especialmente perceptible a propósito del debate sobre la modernización o eventual reemplazo del Sistema de la Ley de Cobre. Sabido es que las especiales características del sistema, específicamente el carácter reservado de su legislación de sustento y la no participación del Congreso en los procesos decisionales de las adquisiciones militares, han exacerbado tal percepción en la opinión pública en términos de condicionar y casi diríase desvirtuar el debate sobre los méritos y debilidades del sistema. Más allá de este aspecto específico, la demanda por una mayor transparencia en el campo de la defensa es concordante con lo que se aprecia en los sistemas comparados. Con todo, este es un tema de alta sensibilidad y complejidad en su solución y la autoridad pública debe encontrar el punto de balance entre la transparencia y la reserva propia de los temas militares.

Esta definición tiene, además, la ventaja que permite incorporar en el seno mismo del concepto, la complejidad de la función de defensa actual en Chile y, paralelamente, asume que el contenido de esta función es más amplio de que los meros parámetros regionales aunque incorpora a estos en plenitud. Fluye en consecuencia de lo expresado que la definición anotada representa mejor los actuales elementos componentes de una Política de Defensa y es por tanto, más funcional a su modernización, todo lo cual es especialmente relevante para el caso de Chile.

II LOS ELEMENTOS FORMATIVOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Sabido es que la Política de Defensa, como toda política pública, está acotada y condicionada por una multiplicidad de factores; de hecho, esta política es una de las más afectadas por elementos externos y domésticos; además, muchos de los factores condicionantes de la Política de Defensa son más inmutables y complejos que los que afectan a las demás políticas públicas.

A. Factores externos y domésticos

1) Factores Externos: elementos dinámicos

— Las realidades de la Política Internacional y la evolución de la posición internacional de Chile

El elemento condicionante más significativo de las políticas de defensa de cualquier país es su posición relativa en el sistema internacional, su poder y su estatus o condición en el concierto de las naciones. Esta posición determina tanto sus opciones en el sistema como su capacidad de actuar en éste y también sus responsabilidades para con los demás Estados, especialmente en el ámbito de la seguridad. Por otra parte, la posición de los países en el sistema internacional es esencialmente dinámica y evolutiva. Los países cambian su ubicación en la ecuación de poder del sistema conforme a una serie de mecanismos complejos y en períodos de tiempo variados: así, mientras Austria dejó de ser una potencia mundial en sólo cuatro años (1914-1918), Estados Unidos requirió casi ciento cincuenta años para convertirse en una de las potencias rectoras del sistema internacional (1776-1917).

El sistema internacional es un sistema social como cualquier otro y, en tal condición, tiende a reflejar los intereses de sus integrantes más poderosos. Esto se concreta en un proceso permanente de redistribución del poder al interior del sistema. En consecuencia, a lo largo del tiempo, uno o varios de los factores de poder de cada país evolucionan y con ellos la posición rela-

tiva de dicho Estado en el sistema internacional. Es necesario destacar en este punto que la evolución de un país se manifiesta normalmente en dos planos: en una perspectiva global, dentro del conjunto total de la comunidad de las naciones y en una óptica regional, limitada a su entorno geográfico directo. Aunque en algunos casos la diferencia es sutil y en consecuencia difícil de apreciar, en otros esta doble perspectiva es nítida y sus efectos son igualmente más perfilados.¹³

Todo esto tiene efectos directos sobre la definición de su futura Política de Defensa de Chile. En los últimos años, el estatus internacional del país ha evolucionado sustancialmente. Chile es actualmente una Potencia Mediana Emergente, categoría que implica que se trata de un país cuyos componentes del poder se encuentran en fase incremental. Este fenómeno es perceptible tanto en la óptica global como en la perspectiva regional.

Esta nueva posición internacional del país contrasta notoriamente con la ubicación que tuvo en el escenario global durante casi todo el siglo XX: un Estado comparativamente débil, con una limitada influencia en los acontecimientos mundiales y ubicado en un escenario geográfico alejado de los centros de decisión política y estratégica. Con todo, es necesario tener presente que Chile tuvo entonces un prestigio internacional que excedía la ecuación absoluta de sus factores de poder. Este obedeció a dos factores principales: la estabilidad de su sistema político y la seriedad y responsabilidad de su política exterior y de su diplomacia. A lo anterior, debió agregarse el prestigio de sus Fuerzas Armadas, sustentado en su capacidad profesional y en su historia militar. Entonces, el mayor prestigio del país contribuyó a matizar su muy desmedrada condición en el sistema internacional, mas no a eliminarla completamente.

13 Un ejemplo de cambio de estatus con efectos distintos según el plano de referencia utilizado es el de Alemania en la segunda mitad del siglo XIX. A contar de 1870, Alemania se consolidó como la primera potencia continental en Europa, en un proceso de creciente potenciamiento que duró hasta 1914. Al mismo tiempo, la comunidad internacional reconoció a Alemania un estatus de gran potencia mundial, lo que le permitió adquirir colonias de menor cuantía en África, el Pacífico Central y China. Con todo, ese reconocimiento era relativamente honorífico: Alemania no estaba en condiciones reales de influir de modo decisivo en los acontecimientos mundiales que ocurriesen más allá del escenario estratégico y político de Europa; sus territorios coloniales eran débiles, estaban aislados y la metrópoli no podía protegerlos y, además, Berlín carecía de capacidad de proyección de fuerza distante de su territorio nacional. Alemania se transformó en una potencia de primer orden en su entorno regional, pero no adquirió una condición efectiva de gran potencia mundial; esta última era en buena medida, ficticia. Todo esto quedó demostrado en los primeros meses de la Gran Guerra: sus principales fuerzas navales de ultramar fueron destruidas en la Batalla de las Falklands en noviembre de 1914, sus posesiones de ultramar en China y el Pacífico fueron ocupadas por el Japón y sus colonias de África quedaron aisladas e impotentes durante todo el transcurso del conflicto.

El caso inverso es el de Estados Unidos. Washington adquirió intereses globales y capacidad de influir en los acontecimientos mundiales en forma casi simultánea (en tiempos históricos, claro está) con la consolidación de su influencia en el Hemisferio Occidental; entre el término de la Guerra Civil en 1865 y mediados del decenio de los 1890, Estados Unidos generó y consolidó su hegemonía regional y al mismo tiempo se convirtió en potencia mundial efectiva, con intereses y capacidades globales. Este último proceso quedó consolidado en abril de 1917, al entrar en la Primera Guerra Mundial.

La actual evolución de la posición internacional de Chile es igualmente evidente en el entorno regional. Sin embargo, aquí es comparativamente menos perceptible; Chile ha sido siempre un actor local de gran relevancia, aún en sus períodos de mayor debilidad relativa.¹⁴ Por otra parte, salvo algunos períodos a fines del siglo XIX, a principios del siglo XX y a comienzos del actual decenio, ha sido un actor regional renuente y, por lo tanto, no ha intentado ejercer liderazgos regionales, al menos en forma consciente y deliberada, todo lo cual hace menos notorio su incremento de posición en el entorno local. Sin embargo, este no ha pasado desapercibido. Chile es considerado hoy día como un modelo de desarrollo sostenido y coherente y su sistema político es igualmente apreciado como ejemplo de estabilidad, eficacia y representatividad, todo lo cual refuerza su tradicional condición de actor regional de alto perfil y relevancia. Sin embargo, esta evolución también tiene un lado oscuro, en la medida que es un hecho que a nivel regional, nuestro país es percibido como un actor confrontacional, distante y poco solidario, no obstante el regionalismo abierto que ha caracterizado a su política exterior desde 1990. En el campo de la seguridad internacional, esta percepción local ha contribuido, por ejemplo, a las permanentes críticas que generan las adquisiciones militares chilenas, especialmente en Perú y Bolivia.¹⁵

Cabe hacer presente que, en términos generales, durante el decenio de 1990 la Política Exterior de Chile no asumió plenamente la nueva posición del país aunque, paradójicamente, la reinserción internacional del país, proceso propio de la transición a la democracia, contribuyó a su generación.¹⁶ Tampoco la Política de Defensa, entonces en una fase muy embrionaria de definición formal, la consideró.¹⁷ La situación cambió en el decenio si-

14 Posiblemente el período de mayor debilidad relativa del país, especialmente en el plano militar, ocurrió como consecuencia de la denominada "Reacción Civilista" a comienzos del decenio de 1932. Esta fue una actitud mancomunada de la clase política en su conjunto, una suerte de "revancha" contra las intervenciones militares en política que habían jalonado la década anterior. Se materializó como un acuerdo tácito de todas las fuerzas políticas para apartar a las FF.AA. del desarrollo nacional, separarlas definitivamente de la política contingente y confinarlas a sus cuarteles. Este proceso tuvo varias aristas, una de las cuales significó la suspensión de la inversión de capital de la defensa y una fuerte disminución del gasto operacional y de personal de las FF.AA.

15 Las críticas a las iniciativas de adquisiciones militares chilenas que usualmente se efectúan en Perú, Bolivia y en otros actores regionales, tanto a nivel oficial como oficioso, responden a varios factores más: la especial sensibilidad en temas de seguridad respecto de Chile que existe en dichos países y que deriva de la historia de conflictos armados del siglo XIX, el interés en generar apoyo extrarregional a sus demandas reivindicatorias y, además, intentos de afectar el debate doméstico sobre compras de sistemas de armas. En relación a este último aspecto cabe agregar que el tratamiento imprudente que algunos analistas dan al tema de las adquisiciones militares contribuye a este efecto.

16 Uno de los aspectos más notorios del proceso de transición a la democracia o más precisamente de la re-democratización fue la reinserción internacional del país. Este proceso puede ser definido como el esfuerzo deliberado y consciente desarrollado por la política exterior del país para superar el relativo aislamiento político (ya que no comercial) que afectó a Chile durante el régimen militar.

17 El *Libro de la Defensa* 1997 que constituye la manifestación más embrionaria de la definición formal de la Política de Defensa, no recogió esta nueva condición internacional del país ni analizó o sistematizó sus

guiente cuando el Presidente Lagos, ya en su campaña, asumió la nueva condición del país y diseñó una estrategia orientada a dar formalmente a Chile una posición de mayor perfil internacional.¹⁸ Posteriormente, durante su administración, firmó 14 tratados comerciales con un total de 47 países y priorizó, además, una agenda política en la que la contribución del país a la seguridad internacional tuvo una posición preeminente. Incidentalmente, en este período comenzó un proceso tímido, jalonado de altibajos y aún lejos de concluirse, de coordinación entre relaciones exteriores y defensa, una de las debilidades endémicas de la actitud internacional del país. El epítome de todo este proceso fue el inicio de la participación de Chile en la Operación de Haití, primero bajo la égida de la Fuerza Multinacional Provisional, FMP, en 2004 y luego, como integrante de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH, la que continúa hasta hoy día.¹⁹

El incremento de la posición relativa de Chile en el sistema internacional tiene, desde luego, variadas aristas. En el ámbito de la seguridad internacional, implica en primer lugar, asumir las responsabilidades y los riesgos propios de tal condición, desarrollando las capacidades militares correspondientes. En segundo término, la evolución de Chile conlleva tener que responder a las demandas que efectúa la comunidad internacional hacia las potencias medianas para que asuman una mayor cuota de responsabilidad en la materialización de la estabilidad y la paz internacionales.²⁰ Asociado a lo anterior se tiene la mayor valoración que actualmente poseen las regiones en el contexto de la seguridad internacional, fenómeno igualmente propio de la Posguerra Fría y que contrasta con la aproximación global que la caracterizó desde mediados del siglo XVIII. Para Chile, esto implica, por una parte incrementar su participación en Operaciones de Paz, lo que a su turno hace necesario generar un consenso amplio en la clase política chilena a este respecto,²¹ y paralelamente asumir los desafíos de seguridad

efectos para con la ejecución de la función de defensa. Antes bien, dicha publicación sólo recogió y sistematizó –aunque de modo algo incompleto– la aproximación más convencional a la función de defensa que las Fuerzas Armadas habían incoado, con la anuencia formal del nivel político, desde comienzos del siglo XX. Ver nota 23.

- 18 Ver a este respecto, Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia “Crecer con Igualdad”. Capítulo de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile 1999.
- 19 En la FMP, la participación de Chile incluyó 331 hombres del Ejército y la continuación de la misión, bajo el amparo de MINUSTAH, incorporó inicialmente 308 integrantes del Ejército, 174 de la Armada, 49 de la Fuerza Aérea, 32 Carabineros y 1 de la Policía de Investigaciones.
- 20 Ver Capítulo II, Párrafo A, N° 1. La mayor valoración de paz y la estabilidad internacional.
- 21 Un episodio muy interesante asociado a la formación de consensos en relación a la participación chilena en Operaciones de Paz fue la creación, a fines del año pasado, de la Comisión Especial de Operaciones de Paz en el Senado. Su finalidad primaria es la de generar un marco regulatorio normativo para la participación de fuerzas militares, policiales y funcionarios del Estado en actividades de este tipo. Sin embargo, cabe destacar que, desde la óptica politológica, la generación de los consensos necesarios así como de la iniciativa en esta materia son parte de la conducción política de la defensa radicada en sede ejecutiva. En esta perspectiva, los efectos de esta comisión en la dinámica futura de la conducción política de la defensa en Chile están aún pendientes.

implícitos en su condición de potencia relevante en la ecuación estratégica regional. Este último aspecto, naturalmente, apunta a mantener la disuasión como uno de los pilares de la Política de Defensa Nacional tal como fue establecido en el Libro de la Defensa 2002.²²

No menos importante es la cuestión de la Dinámica de la Defensa. Este concepto fue originalmente acuñado por Buzan²³ y se refería, en lo sustancial, a la necesidad que hubiese una equivalencia entre el nivel tecnológico general de un país y la tecnología disponible a sus fuerzas militares, la denominada aproximación tecnológica. Posteriormente, ha evolucionado y actualmente postula la existencia de una vinculación armónica y racional entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Esta es la aproximación estratégica del concepto. La Dinámica de la Defensa debe asumir la totalidad de los cometidos de la función de defensa de un Estado y conjugarlos con las necesidades estratégicas que se derivan de la posición de ese país en el concierto de las naciones. En el caso chileno, ello implica: i) superar formalmente la referencia esencialmente regional de la problemática de seguridad del país y asumir su condición más global, ii) subsumir la referencia regional en la óptica global, iii) desarrollar las concepciones doctrinales, estratégicas, tácticas y tecnológicas asociadas a tal situación, y iv) definir una Política de Adquisiciones Militares que asuma en plenitud los requerimientos tecnológicos de la defensa derivados de la nueva posición internacional del país y que subsuma definitivamente las referencias regionales en las definiciones tecnológicas dentro de los más amplios parámetros de la función de defensa.

Además, la evolución de la posición internacional de Chile implica una mayor exposición a los avatares y riesgos de la seguridad internacional. Este es un fenómeno inevitable; en la medida que un país incrementa su perfil internacional, incrementa al mismo tiempo su vulnerabilidad a los riesgos y amenazas existentes en el sistema. Este proceso puede matizarse o reducirse con una actitud restrictiva en la política internacional –la neutralidad al estilo de los países nórdicos durante la Guerra Fría no existe más luego del término de la Confrontación Este-Oeste– pero esta alternativa no está abierta a todos los Estados y en todo caso, sus efectos no son absolutos.

Por otra parte, este proceso está asociado a uno de los fenómenos más propios de las potencias mediadas en la actualidad: el hecho que su influen-

22 *Libro de la Defensa Nacional*, Parte III, N° 1, numeral 4.

23 BUZAN, Barry. *Military Technology & International Relations*. McMillan / International Institute for Strategic Studies, 1991, Parte II N° 5.

cia en el sistema internacional es inferior a su vulnerabilidad a los riesgos y avatares inherentes a este. Esta relación no sólo se presenta en el ámbito de la seguridad sino también en otros campos como en la economía y las finanzas internacionales o en aspectos sociales: los efectos de la Crisis Asiática o el denominado “Efecto Tequila” del decenio pasado son pruebas evidentes de lo aseverado. Desde luego, Chile no ha estado ajeno a estos fenómenos ni a sus efectos sobre la ejecución de la función de defensa: el incremento del riesgo, especialmente de una acción terrorista, durante la reunión de la APEC en Santiago en 2004 y las medidas de seguridad de naturaleza militar adoptadas entonces para conjurar dichos riesgos y amenazas, son una prueba de lo aseverado.²⁴ Naturalmente, estos efectos serán mayores y más permanentes en la medida que el país continúe incrementando su perfil internacional, lo que debe ser debidamente aquilatado en la nueva Política de Defensa.

Cabe hacer presente que la evolución de la posición internacional del país, en los términos anotados en los párrafos anteriores, ha sido el resultado de un proceso progresivo que se ha desarrollado a lo largo de las últimas dos décadas, aunque recibió un impulso adicional a partir de 1990, como consecuencia de su ya referido proceso de reinserción internacional. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que los efectos de tal evolución tampoco fueron completamente aquilatados en la definición de la actual Política de Defensa, explicitada en el Libro de la Defensa 2002. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la visión demasiado conservadora que se asigna aún a la función de defensa, la que es muy similar a la que se desarrolló en los momentos en que Chile era una potencia de tercer orden, carente de influencia internacional genuina.²⁵ En consecuencia, la nueva Política de Defensa deberá asumir, en primer lugar, esta nueva condición internacional de la república y subsumirla armónicamente con los demás factores que inciden en su modernización.

24 Entre las medidas que fueron adoptadas entonces y que fueron informadas por la prensa nacional, estuvo el desplazamiento de aviones de combate de la Fuerza Aérea de Chile al Aeropuerto Arturo Merino Benítez para proporcionar cobertura aérea a la capital, el apoyo de aviones de alerta temprana Boeing E-3 Sentry de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, así como la implementación de medidas de seguridad terrestres especiales en todos los recintos en los cuales se desarrolló la reunión misma y sus eventos asociados. Naturalmente, hubo otras medidas de seguridad pero su naturaleza y alcances fueron reservados.

25 Desde mediados del decenio de 1920, la Política de Defensa consuetudinaria del país, definida y ejecutada en su totalidad por las FF.AA., aunque con la anuencia nominal de la autoridad política, asumió una concepción de la función de defensa centrada fundamentalmente en la defensa del territorio del país frente a una posible agresión de origen vecinal. Esta concepción se manifestó fundamentalmente en la búsqueda y la mantención de equilibrios estratégicos con los países vecinos (no siempre lograda) y en la maduración de un esquema disuasivo que a la postre, resultó exitoso. Este planteamiento fue una extrapolación de los criterios acuñados desde fines del siglo XIX y resultaron completamente funcionales a la posición internacional del país durante la mayor parte del siglo XX: una potencia de tercer orden, con una muy limitada injerencia en los asuntos internacionales, alejada físicamente de los grandes centros de decisión internacional aunque con un prestigio superior a la ecuación resultante de sus demás factores de poder.

– *La evolución del Sistema Internacional y su efecto sobre la posición de Chile*

El segundo elemento dinámico en los componentes externos de la política de defensa es la evolución del sistema internacional y sus efectos en la posición del Estado en éste. Esto es igualmente aplicable al caso chileno. Desde 1990, el escenario internacional en el cual el país debe ejecutar la función de defensa ha experimentado cambios muy significativos, de hecho los de mayor transcendencia desde la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, acontecimiento que marcó el punto de inflexión en la condición de seguridad de la república. Para Santiago, los cambios en el escenario internacional se han manifestado tanto en una perspectiva global, centrada en el fin de la Guerra Fría y en el surgimiento de las denominadas Nuevas Amenazas, cuanto en el entorno regional, caracterizado por el restablecimiento de la democracia en casi todo el hemisferio, por la precaria gobernabilidad que se aprecia en distintas zonas del mismo, por el surgimiento de una arquitectura flexible de seguridad en la que conviven, sin contradicción aparente, el TIAR y esquemas binacionales de tipo cooperativo, y en los últimos años, por el fenómeno de los ejes ideológicos, algunos de los cuales tienen dimensiones militares.

a) *Un escenario internacional de seguridad complejo, evolutivo e impredecible.*

La desregulación de las estructuras de seguridad y la evolución de la formas de violencia política.

Uno de los fenómenos más destacadas del período posterior a la Guerra Fría ha sido la desregulación de las relaciones de seguridad internacional. Mientras que durante la confrontación Este-Oeste las probabilidades de conflicto mundial eran bajas y los niveles de tensión global altos, en la posguerra la tensión ha disminuido sustancialmente pero las probabilidades de conflicto convencional son ahora más altas.

En este escenario, los conflictos armados interestatales, clásicos, han disminuido en número y paralelamente, se han incrementado los conflictos armados internos, constreñidos al territorio de un Estado y los de la naturaleza “interméstica” es decir confrontaciones armadas limitadas geográficamente al territorio de un país pero cuyas consecuencias políticas y/o efectos militares exceden dicho marco geográfico.²⁶

26 Así, por ejemplo, en 1999 hubo 27 conflictos armados mayores (con más de 1.000 víctimas fatales) en 25 países, pero de éstos, sólo 2 fueron interestatales. Esta tendencia se manifestó durante todo el decenio pasado y ha continuado en el actual. Fuente SIPRI Yearbook 2000.

Este es un tema relevante en la medida que los conflictos armados domésticos están estrechamente ligados a cuestiones de orden social o de naturaleza étnica o religiosa que afectan la fibra institucional misma de los Estados afectados y que como tal pueden tener reverberancias en la estructura política de los países circundantes, además de su dimensión militar misma. Estos fenómenos están todos presentes en grados variables en el entorno de seguridad de Chile e inevitablemente, afectan o pueden afectar su condición de seguridad.

Paralelamente, ha evolucionado sustancialmente la naturaleza del conflicto armado internacional. Subsiste con plena validez la guerra convencional, que enfrenta a Estados contra Estados y combatida por fuerzas regulares, organizadas, armadas y disciplinadas. Lo mismo es válido respecto de la crisis internacional que implique el uso de la fuerza en condiciones similares a la de la guerra convencional. Al mismo tiempo, han surgido nuevas formas de uso de la fuerza para fines políticos domésticos, internacionales e intermésticos, denominadas genéricamente “conflictos asimétricos” y que se caracterizan, en lo sustancial, por el hecho que aquí se enfrentan fuerzas regulares contra organizaciones armadas de variados tipos, que utilizan, en mayor o menor grado, tácticas irregulares y en todo caso, distintas de aquellas propias de las fuerzas convencionales.²⁷ Estos conflictos, además, suelen manifestarse en situaciones de desorden social, colapso institucional, subversión étnica o confrontación religiosa, lo que les vincula directamente con el aludido proceso de desregulación de las relaciones de seguridad internacional.

Asociado a lo anterior se aprecia una repotenciación de la lucha por los recursos naturales, especialmente el agua y los hidrocarburos.²⁸ Naturalmente, en esto no hay nada de nuevo; el acceso y la disponibilidad de recursos naturales ha tenido valoración estratégica desde la antigüedad y en tal sentido, ha sido causal de conflictos armados desde entonces. De igual modo, su valoración estratégica contribuyó poderosamente a la expansión colonial de las grandes potencias en los siglos XVIII y XIX. Lo mismo es válido en el siglo XX, donde la

27 En relación a esta materia, se sugiere BARTOLOMÉ, Mariano César. La Seguridad Internacional en el Siglo XXI más allá de Westfalia y Clauzewitz. Colección Investigaciones Academia Nacional de *Estudios Políticos y Estratégicos*, N° 14, Santiago de Chile, 2006. Cabe consignar sin embargo que el concepto de “conflicto asimétrico” tiene una segunda acepción la que de hecho, es más antigua pero aún perfectamente válida: la de guerras usualmente iniciadas por un contendor cuyo poder nacional absoluto es menor que el del país agredido. La Guerra Ruso Japonesa de 1904-1905, la agresión japonesa en 1941, la Guerra del Atlántico Sur en 1982, el conflicto árabe israelí de 1967 y varios otros son ejemplos de este tipo de guerras. Este tipo de conflictos tiene plena validez potencial en la actualidad, incluso en el ámbito regional.

28 En relación a esta materia, se sugiere KLARE, Michael T. *Resources Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Anchor Books, 2001.

mayor o menor disponibilidad de recursos naturales y energéticos fue determinante en la generación del mapa de los conflictos armados del período y un pilar de la geopolítica contemporánea.²⁹ Lo interesante en la actualidad es que se produce una conjunción negativa entre un incremento acelerado de la demanda de recursos naturales, una disminución de los mismos y una menor accesibilidad general de parte de sus principales usuarios, todo lo cual genera una situación de mayor riesgo potencial, especialmente para aquellos países que sí disponen de dichos recursos.

En este mismo orden de ideas, desde al menos la segunda guerra del Golfo en 2003, se advierte una menor valoración del derecho internacional en la regulación de las relaciones de seguridad y, paralelamente, una cierta tendencia a utilizar la fuerza militar en forma unilateral, si están comprometidos intereses vitales de los actores internacionales involucrados. Naturalmente, este fenómeno es más propio de las grandes potencias, cuyos costos en el sistema internacional son siempre sensiblemente menores, pero de igual modo genera condiciones de inestabilidad en diversos escenarios estratégicos y, en una óptica más general, contribuye a la impredecibilidad y desregulación de la seguridad internacional contemporánea. Esta situación perfila, aún más, la responsabilidad individual de cada Estado en la consecución de su propia seguridad, en los términos definidos por Waltz y Art.³⁰

Las nuevas amenazas

Estrechamente relacionado con lo anterior está la cuestión de las nuevas amenazas. Nuevamente aquí no hay acuerdo en la cátedra comparada y en los documentos oficiales acerca de la naturaleza de este fenómeno, pero hay algunas aproximaciones. Desde luego, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico y el crimen transnacional y el tráfico de armas pequeñas son, en general, aceptadas como tales. Aunque varias de ellas no son necesariamente nuevas, su actualidad radica en su capacidad de afectar o subvertir la seguridad internacional en una escala mayor o incluso global. También suelen ser mencionadas como nuevas amenazas la degradación medioambiental, las migraciones masivas y la extrema pobreza. Naturalmente, estas últimas son más contro-

29 Ver a esta respecto, AGNEW John. *Geopolitics revisoning world politics Routledge*. London and New York, 1998, especialmente Introduction y 1. Visualizing Global Space.

30 Ver WALTZ, Kenneth and AR, Robert (eds) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Mc Grow-Hill, 2003.

vertidas; una característica de cualquier amenaza es su condición de voluntariedad: toda amenaza es en sí un instrumento de daño actual o potencial voluntario, sea cual fuere el agente activo que la genera. Es evidente que en el caso de aquellas amenazas de naturaleza más social, esa condición no se da. Después de todo es difícil ver una intencionalidad de peligro en la degradación medioambiental o en la extrema pobreza.

En todo caso, las nuevas amenazas propiamente tales tienen, en muchos casos, dimensiones militares aunque éstas varían según el tipo de riesgos y el escenario internacional en que se manifiesten. Desde luego, la que mayor dimensión militar tiene es el terrorismo: por ello desde sus manifestaciones modernas más tempranas, los Estados afectados han incorporado alternativas militares en los métodos para combatirlos; existen muchísimos ejemplos de empleo de medios de este tipo para contrarrestar o prevenir actos singulares de terrorismo durante la Guerra Fría y en la posguerra.³¹ Existe una dinámica creciente en la comunidad internacional para el empleo de medios militares en la represión del terrorismo; esto es especialmente perceptible en caso de medios aéreos y navales.³² Además, las demás amenazas emergentes, especialmente el narcotráfico, también pueden tener una dimensión militar. Ésta puede ser directa, empuñándose las fuerzas militares en acción contra los narcotraficantes u otros criminales organizados, o apoyando a las fuerzas de la policía y a las demás agencias estatales involucrados en la represión de estos ilícitos; naturalmente, tal interacción militar-policial dependerá de la intensidad de la amenaza, de las capacidades relativas de las fuerzas policiales y militares en relación a aquella, de los términos de la legislación interna de cada Estado y de factores políticos y sociológicos singulares a cada país.³³

31 Entre los más conocidos se encuentra la denominada "Operación Trueno" el rescate de los rehenes israelitas en Entebbe en 1976 luego del secuestro del avión de Air France en que viajaban. En esa oportunidad fuerzas especiales aerotransportadas de la IDF ocuparon temporalmente el aeropuerto de Entebbe, la capital de Uganda, liberaron los rehenes allí detenidos y destruyeron buena parte de la Fuerza Aérea ugandesa para evitar persecuciones. Otra manifestación de empleo de medios militares en operaciones antiterroristas, ahora de naturaleza preventiva, es la Operación Noble Eagle la defensa del espacio aéreo continental de Estados Unidos contra aviones renegados. Esta implica el uso de medios de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional Aérea para prevenir acciones terroristas que empleen medios aeronáuticos.

32 A este respecto ver, por ejemplo, The 1000 Ship Navy artículo publicado en *Defense News*. Enero 8, 2007, p. 11. Este artículo alude a las iniciativas de la Armada de Estados Unidos para coordinar las actividades de las marinas de países amigos y aliados para ejercer un control más estricto del tráfico marítimo con miras a prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y el acceso a las mismas por parte de terroristas y otros grupos subversivos. Este tipo de misiones, en los que se combinan finalidades militares y policiales, serán de creciente importancia en el futuro próximo especialmente en el caso de las potencias medianas.

33 En el caso chileno, por ejemplo, el Artículo 101 de la Constitución que es el primero del Título XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, separa claramente los dos tipos de cuerpos armados que existen en el país, asignándoles además misiones distintas y diferenciadas. Así, en primer lugar, determina que las

La mayor valoración de la paz y la seguridad internacional

Paralelamente con la desregulación de los esquemas de seguridad, la comunidad internacional ha evidenciado una creciente preocupación y valoración de la paz y la estabilidad. La lógica y la dinámica de la globalización y del comercio internacional requieren de un entorno favorable, idealmente libre de amenazas y entramientos: además, la creciente preocupación por el individuo ha incentivado la valoración de la paz. Esto lleva a otro aspecto relevante en la seguridad internacional: las operaciones de estabilidad y seguridad internacional. Éstas, que incluyen las operaciones de paz en su amplia gama –mantenimiento de la paz, imposición de la paz, despliegues preventivos e intervención humanitaria– se han multiplicado grandemente luego del término de la Guerra Fría, lo que resulta concordante con el incremento de los conflictos domésticos e “intermésticos”.

Asociado a lo anterior se manifiesta otro fenómeno propio de la seguridad internacional: la demanda que hace la comunidad de naciones a las potencias medianas para que asuman una mayor responsabilidad en la consecución de la paz y la estabilidad internacional. Este proceso deriva de dos fenómenos independientes entre sí, pero interrelacionados: i) la legitimidad adicional que otorga a las operaciones de paz la participación de más naciones y ii) la reticencia creciente que evidencian las grandes potencias al involucramiento en estas iniciativas a menos, claro está, que tengan intereses estratégicos, geopolíticos, económicos o energéticos en las zonas de despliegue. La suma de estos dos factores ha producido una demanda creciente de la comunidad internacional para incrementar el número de países que participen en operaciones de seguridad internacional, lo que se ha reflejado en el incremento de Estados que se han incorporado a estas iniciativas.³⁴

Fuerzas Armadas (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea), existen para la defensa de la Patria y que son esenciales para la seguridad nacional, misiones diríase clásicas y concordantes con la concepción restrictiva de la función de defensa aludida en la Parte III b, 4. A continuación establece que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y la Policía de Investigaciones), constituyen la fuerza pública y que existen para dar eficacia al derecho, que garantizan el orden público y la seguridad pública en el interior. Se aprecia claramente las diferentes misiones de cada una. Por otra parte, en general, no existe interés ni del Ejecutivo ni de las Fuerzas Armadas en el sentido de involucrar a las instituciones de la Defensa en la lucha contra las drogas. En esto influye, desde luego, la separación constitucional de funciones pero también el hecho que como consecuencia de la historia reciente del país, ningún actor desea involucrar nuevamente a las Fuerzas Armadas en actividades internas, aunque sean para combatir actividades de naturaleza meramente criminal.

- 34 El incremento del número de países que toman parte en operaciones de paz aumenta su legitimidad y su aceptabilidad social. En estrecha relación con lo anterior se tiene que, en el caso de las operaciones de mantenimiento de paz, los Estados beneficiados puedan escoger los estados que participaran en éstas, asegurando así su debida neutralidad y aceptabilidad en la zona de despliegue. Naturalmente, esto hace necesario contar con una base de selección amplia. Por otra parte, en lo que dice relación con la renuncia de las grandes

El perfil de las magnitudes regionales de seguridad

Otra característica de la seguridad internacional contemporánea es la mayor valoración que tienen las magnitudes regionales en la ecuación de estratégica mundial. Desde mediados del siglo XVIII, la seguridad internacional potenció las magnitudes globales, manifestadas en los intereses y capacidades igualmente globales de las grandes potencias coloniales de la época. Este proceso se incrementó a mediados del siglo siguiente, especialmente luego del desarrollo del denominado Darwinismo Social³⁵ que avalaba el proceso de expansión colonial. Posteriormente, ya en el siglo XX, el valor de las magnitudes globales se vio nuevamente potenciado especialmente durante la Guerra Fría, habida consideración de la escala planetaria en que se desarrolló dicho conflicto. Que ello fue así queda demostrado, por ejemplo, en el hecho que la casi totalidad de los conflictos regionales del período, con la posible excepción de la Guerra de las Falklands/Malvinas, quedaron inmersos en la lógica de la Confrontación Este-Oeste.

Este escenario geoestratégico ha cambiado sustancialmente. La lógica global ha sido reemplazada por la valoración creciente de las magnitudes regionales como referentes primarios de la seguridad internacional. Asociado a este fenómeno se advierte el incremento del perfil de los conflictos regionales, sean éstos de naturaleza interestatal o intraestatal, de antigua raigambre o de nuevo cuño. Los conflictos de la región del Golfo Pérsico, Palestina y Colombia ilustran este punto. A su turno, estos dos fenómenos han incrementado el valor estratégico de las potencias medianas en términos de hacer recaer en ellos la responsabilidad fundamental de la estabilidad y la paz en muchas regiones del globo. Con todo, este es un fenómeno complejo en cuanto hay actores globales que al mismo tiempo son actores regionales por razones puramente estratégicas, históricas o de intereses políticos y económicos; es el caso de Estados Unidos en Europa, el Golfo, el Medio Oriente y el Asia Oriental o de

potencias a participar en operaciones de éste tipo, ésta deriva principalmente de su falta de intereses estratégicos en la mayoría de los escenarios de misión y de la reticencia de su opinión pública a su involucramiento innecesario. Sólo si las grandes potencias tienen intereses estratégicos, históricos, geopolíticos o comerciales se allanan a intervenir. Francia, por ejemplo, se ha demostrado siempre dispuesta a intervenir en el Líbano o en África Ecuatorial, lo que resulta concordante con su antiguo carácter de potencia colonial y armónico con los niveles de influencia que allí retiene.

35 El darwinismo social es un conjunto de teorías que aplican los principios de la evolución y la selección natural definidos por Darwin a los fenómenos sociales. Los seguidores de esta teoría sostienen que, al igual que ocurre con los animales y las plantas, los individuos, los grupos sociales y los países compiten en su lucha por la supervivencia, sobreviviendo y desarrollándose los más aptos y capaces. Esta teoría constituyó un poderoso soporte intelectual el proceso de expansión colonial propio de la segunda mitad del siglo XIX.

Gran Bretaña en el Golfo Pérsico o Francia en regiones de África Ecuatorial; pero crecientemente, estas potencias deben interactuar con los actores regionales en la búsqueda de la paz y la estabilidad en cada región. Es evidente, por ejemplo, que la actual proximidad entre Estados Unidos y Chile en materias de seguridad y defensa (y otras, por cierto) obedece a esta lógica geoestratégica. Los Estados más involucrados en este proceso suelen ser las potencias medianas en la medida que muchas de ellas tienen la categoría de actores regionales de primer orden y en consecuencia son responsables, en mayor o menor medida y en distintos grados, del funcionamiento de los sistemas de seguridad regional a los que pertenecen. La India, Japón, Israel y Egipto, Brasil, Argentina y Chile, son ejemplos de lo aseverado.

La seguridad internacional está en rápida y decidida evolución. La estabilidad propia de la Guerra Fría ha sido reemplazada por una dinámica de cambio e incertidumbre. Por cierto, este fenómeno ha tenido efectos en muchos aspectos de las relaciones interestatales. Hay una constante tensión entre la globalización como fenómeno integrador y comunicante y la existencia de tendencias desintegradoras y de confrontación cultural. Por otra parte, la misma globalización hace más difícil que las naciones puedan sustraerse a los efectos del cambio mundial, incluido sus aspectos de seguridad. La neutralidad, en el sentido que la practicaron los países nórdicos durante la Guerra Fría, si es que aún existe, sólo es una alternativa para Estados comparativamente menores del sistema internacional. Nuevamente aquí los países más afectados por este fenómeno son las potencias medianas, tanto por su responsabilidad respecto de sus sistemas regionales de seguridad, como por el hecho que su nivel de injerencia en el sistema internacional es usualmente menor a su vulnerabilidad frente a los riesgos y avatares de aquel.

Naturalmente, todo esto tiene y tendrá efectos considerables sobre Chile. Desde luego y en agudo contraste con su condición de seguridad durante la Guerra Fría, la situación estratégica general del país está evolucionando a la par que se modifica su posición en el sistema internacional. Este efecto es especialmente perceptible en cuanto a su mayor responsabilidad en la consecución de la estabilidad y la paz internacionales. La condición de potencia mediana emergente que tiene el país le está imponiendo desde hace ya un tiempo y en mérito propio, un cometido más relevante en la estabilidad internacional y al mismo tiempo, la necesidad de atender a una mayor demanda de la comunidad internacional respecto de su parti-

cipación en operaciones internacionales de seguridad y estabilidad. Paralelamente, en este escenario global su misma condición de potencia mediana emergente y su mayor perfil internacional le impiden a Chile adoptar posiciones neutralistas.

Esto mismo es aplicable a la forma de ejecutar la función de defensa. En un escenario internacional más complejo, la función es igualmente más complicada y multifacética en su espectro y ejecución. Dos aspectos destacan especialmente en este punto: la necesidad de responder militarmente a las nuevas amenazas que tiene dimensiones militares y la interoperatividad con fuerzas amigas en actividades de seguridad internacional. Esto tiene efectos en todo el espectro de la ejecución de esta función.

- b) *Un escenario regional de seguridad relativamente incierto, algo receptivo y de contrastes.*

Una condición de incertidumbre

El escenario de seguridad regional de la república es igualmente evolutivo, muestra rasgos de incertidumbre, especialmente en el plano interméstico y produce una visión de contrastes. Quizás si lo más significativo en este escenario es la existencia de una permanente dualidad entre lo tradicional, representado por políticas de poder y objetivos nacionales contrapuestos, y una condición evolutiva e incierta que gira en torno a la inestabilidad interna de algunos actores regionales, a la posibilidad de crisis internacionales de rápido desarrollo y a la generación de ejes ideológicos con dimensiones militares, respecto de los cuales Chile es claramente excéntrico. A lo anterior deben agregarse las manifestaciones de las nuevas amenazas que se proyectan en la región y la caducidad de los sistemas formales de seguridad hemisférica. La visión de contraste está dada por el desarrollo de esquemas de seguridad de naturaleza cooperativa y esencialmente bilaterales, en los que a Chile ha cabido un papel fundamental.

La dualidad de los esquemas formales de seguridad

En principio, el sistema de seguridad hemisférico se caracteriza por la caducidad efectiva del instrumento formal que lo ha regulado casi desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el TIAR. Éste constituye formalmente una alianza y fue un típico instrumento de la Guerra Fría establecido como parte de la estrategia de contención definida por Estados

Unidos a fines de los años 40.³⁶ El TIAR tuvo una mínima aplicación práctica durante el período y, naturalmente, no resultó viable durante la crisis del Atlántico Sur en 1982. Por su naturaleza y orígenes, el Tratado se encuentra obsoleto y no responde a las realidades de la seguridad internacional contemporánea ni a las necesidades locales, sin embargo, por una pluralidad de razones, continúa formalmente vigente.³⁷ Paralelamente, se han establecido nuevos regímenes especialmente de naturaleza cooperativa y bilateral, como las actualmente vigentes entre Chile y Argentina y las que se pretenden revitalizar entre Chile y Perú.

Los ejes ideológicos

Otro aspecto novedoso y relevante de la seguridad regional es el resurgimiento de ejes ideológicos. Objetivamente, éstos se estructuran tanto en torno a una cuestión retórica y discursiva, especialmente respecto a Estados Unidos, cuanto a una posición definida frente a los modelos de desarrollo seguidos por los distintos países de la región. Además, en el caso de Bolivia, la cuestión ideológica se entremezcla con la reivindicación indígena, otro tópico regional complejo, multisectorial pero con proyecciones de seguridad. Los ejes ideológicos se manifiestan principalmente en el ámbito diplomático, comercial y energético pero, eventualmente, pueden tener efectos directos en el plano de la seguridad. Una cuestión de especial relevancia en este punto es la dimensión militar de dichos ejes, cuyo epítome es el acuerdo de cooperación entre Venezuela y Bolivia, en el cual sus términos exceden con mucho a los contenidos usuales en acuerdos de esta naturaleza.³⁸

36 La estrategia de contención fue la primera respuesta articulada y coherente definida por Estados Unidos en la lógica de la Guerra Fría; como fue definida a comienzos de 1947, durante la administración de Harry Truman, es igualmente conocida como “Doctrina Truman”. Su planteamiento esencial radica en que Estados Unidos debía ayudar a aquellas naciones que estaban en peligro de caer bajo la dominación comunista, siendo Grecia y Turquía los primeros países en beneficiarse de sus planteamientos. En un plano más general, esta iniciativa política implicó la creación de diques políticos y militares para contener físicamente la expansión comunista. El TIAR obedeció esta lógica.

37 De hecho, a mediados de 2001, México anunció su retiro unilateral del TIAR; sin embargo, tal paso no había sido formalizado al tiempo de los acontecimientos de septiembre de 2001, oportunidad en que Estados Unidos lo invocó formalmente; dicha recurrencia le dio al Tratado un nuevo hábito de vigencia.

38 El acuerdo militar entre Bolivia y Venezuela en su artículo 4 contempla el desarrollo de capacidad de “interoperatividad” entre las fuerzas de ambas partes y, en términos algo ambiguos, la utilización de ambas fuerzas en situaciones de interés nacional de cada una. Esto es inusual en los acuerdos de cooperación militar, en los cuales se evitan este tipo de compromisos, precisamente por las sensibilidades políticas y estratégicas asociadas. Sin embargo, este aspecto del tratado es armónico con el hecho que Venezuela ha efectuado despliegues militares a propósito de otras crisis regionales, especialmente cuando la Guerra Civil de Nicaragua en 1979, oportunidad en que desplegó aviones de combate CF-5 a Costa Rica montando luego patrullas aéreas de combate para impedir que la Fuerza Aérea nicaragüense, entonces leal a Somoza, atacase a las concentraciones de tropas del FSLN.

Una cuestión asociada a los ejes ideológicos es la tendencia a la militarización de la política que se aprecia en algunos de sus actores más relevantes, especialmente en Venezuela. Este proceso consiste en aplicar a la política doméstica e internacional de un Estado los principios y categorías militares los que, por su misma naturaleza, resultan disfuncionales a la actividad política; diferenciaciones entre amigo/enemigo o la adopción de una forma vertical en la toma de decisiones, cuestiones propias de la lógica militar, si se aplican a la política la desvirtúan en su sentido, complican su ejecución y, en el ámbito internacional, tienden a potenciar las soluciones de fuerza por sobre aquellas de naturaleza diplomática. Todo esto puede enraizar y tensionar la atmósfera de seguridad regional, especialmente si se potencia con la dimensión militar de dichos ejes.

Objetivamente, Chile es excéntrico a los ejes ideológicos regionales, cualquiera sea la orientación de su gobierno. Sin embargo, estos ejes son potencialmente complejos para Santiago. Desde luego, en el ámbito diplomático, pueden comprometer el regionalismo abierto que ha caracterizado a la política exterior de Chile en el último decenio y que supone –idealmente– un escenario regional políticamente neutro. En el campo de la seguridad externa, los ideologismos regionales pueden limitar las opciones políticas y diplomáticas de Santiago en caso de crisis vecinales, lo que potenciaría el componente militar de las mismas. Naturalmente, este escenario podría depender de la mayor o menor sintonía, al menos retórica, del gobierno de turno en Santiago con los ejes ideológicos locales; en esa óptica, en caso de tensión regional, no daría lo mismo cuál coalición política estuviese en La Moneda e igualmente, la intensidad de las amenazas militares, ya que no su naturaleza, podría ser distinta según el color de dicha coalición. Por cierto, todo esto es sutil, aleatorio y dependerá de la consolidación efectiva de los ejes ideológicos pero, si se produce, generaría un fenómeno nuevo en la política exterior y de defensa de Chile.³⁹

39 La mayor o menor afinidad ideológica entre La Moneda y los gobiernos de los países vecinos no ha sido normalmente un elemento relevante en la forma de plantearse y resolverse los conflictos y las crisis vecinales, así como tampoco en la configuración de las amenazas militares y las hipótesis de conflicto. En el decenio de los 50 la presunta afinidad política e ideológica e incluso amistad personal entre Ibáñez y Perón no impidió una confrontación geopolítica entre ambos países ni el incremento progresivo de la tensión en la zona del Canal de Beagle, con incidentes ya en 1954; lo mismo es válido entre Ibáñez y la Junta Militar argentina que derrocó a Perón, a propósito del incidente del islote Snipe en 1958. De igual modo, en el decenio posterior, una pretendida solidaridad democrática entre Frei y Frondizzi tampoco previno los incidentes en Laguna del Desierto ni el fracaso de las iniciativas regionales de desarme impulsadas por Chile; en los 70, nuevamente la afinidad ideológica que pudiese haber existido entre los procesos revolucionarios de Allende y Velasco Alvarado no tuvieron efecto aparente en las aprehensiones chilenas respecto de los designios que Lima albergaba hacia el Centenario de la Guerra del Pacífico ni de la competencia armamentista entonces en pleno desarrollo en el Cono Sur. Lo mismo es válido en la crisis de 1978: los generales Pinochet y Videla claramente compartían un

Las tensiones de viejo cuño y políticas de poder.

Por otra parte y aún en una óptica general de la seguridad regional, subsisten confrontaciones de antiguo cuño, de origen territorial, aunque con proyecciones de naturaleza más bien geopolíticas. Naturalmente, éstas se mantienen en un nivel bajo o muy bajo de latencia pero la experiencia práctica ha demostrado que pueden ser causales de crisis de rápido desarrollo. La disputa ocurrida entre Chile y Perú a mediados del 2005 pasado a propósito del límite marítimo y la reciente reacción de Lima frente a la indicación al proyecto de ley que crea la Quinceava Región son pruebas evidentes de lo aseverado. A esto es necesario agregar las dimensiones militares de los ejes ideológicos locales, algunos de los cuales se enraízan en las disputas tradicionales de la región. Esto es especialmente aplicable a la vinculación militar entre Venezuela y Bolivia.

A lo anterior es necesario agregar la vigencia de políticas de poder en la región, resabio de las confrontaciones militares y geopolíticas del siglo XIX. Naturalmente, las manifestaciones de tales políticas están muy atenuadas pero son claramente perceptibles en varias subregiones de América del Sur, incluyendo el Cono Sur. Esto tiene efectos directos en la definición de la política de defensa de Chile especialmente porque en un escenario caracterizado por políticas de poder, los límites de la actividad diplomática están sustentados en el poder militar de los actores involucrados.

La inestabilidad doméstica

Otra cuestión relevante en la seguridad regional dice relación con los altos niveles de inestabilidad doméstica en varios actores regionales y los riesgos de colapso político y social de los Estados afectados. Desde luego, en una perspectiva geopolítica, esta situación puede producir vacíos de poder localizados los que, a su turno, tendrían efectos en las ecuaciones de seguridad locales; esto deriva de la tendencia natural del sistema internacional a llenar dichos vacíos lo que, a su vez, implica siempre una alteración de los sistemas de equilibrios regionales. En la perspectiva comparada, los casos recientes más emblemáticos de tales efectos son el Líbano en los años 70, un proceso aún no resuelto y la actual crisis de Haití,

proyecto ideológico muy similar, pero ello no fue óbice para el prolongado escalamiento de la crisis. Finalmente, una relativa y aparente afinidad entre los regímenes de Lima y Santiago en 2005 no impidieron la crisis a propósito del límite marítimo. Lo mismo es válido respecto de la definición y maduración de las hipótesis de conflicto por parte de Chile: ni las elites políticas ni el estamento castrense han considerado, hasta ahora, al menos, el factor ideológico en su gestación, intensidad o posibilidad de acaecimiento.

también en vías de desarrollo. En segundo término, sabido es que las inestabilidades domésticas que afecten a un país se pueden proyectar a los países vecinos. Esto no genera automáticamente una problemática de seguridad, ni menos una con dimensiones militares pero, potencialmente, sí pueden tener efectos humanitarios con dimensiones de seguridad, tales como movimientos migratorios masivos o la generación de espacios vacíos y áreas sin ley en los cuales no exista autoridad nacional efectiva, con todas las secuelas que ello implica.⁴⁰

La criminalidad y la violencia política doméstica: la subversión y el terrorismo

Asociado a la inestabilidad doméstica y, en ocasiones incentivándola, está la cuestión del narcotráfico y la criminalidad organizada. Este es un tema de gran relevancia regional aunque no afecta de igual modo a todos los Estados; así, algunos países como Perú, Bolivia o Colombia son fundamentalmente productores, otros como Chile o Argentina son vías de tránsito y zonas de consumo. De ahí que los efectos de seguridad del fenómeno sean igualmente distintos y la forma de contrarrestarlos, también. En algunos países, las fuerzas militares tienen el peso de la lucha contra el narcotráfico con el apoyo más o menos nominal de las policías, mientras que en otros, las Fuerzas Armadas carecen de responsabilidades, siendo éstas de sola competencia policial. Sin embargo, la barrera es sutil y además, este no es un proceso estático ya que la amenaza es fluctuante, especialmente si se potencia con la subversión y/o el terrorismo. Esto puede cambiar las percepciones respecto de la participación de fuerzas militares en este proceso la que, por lo demás, puede adoptar múltiples fórmulas siendo la intervención directa sólo una de las alternativas posibles.⁴¹

Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, está la cuestión de la subversión y del terrorismo. En muchos aspectos, éstos son temas asociados a la criminalidad organizada y a la inestabilidad interna, aunque también tienen vigencia propia. Desde el punto de vista chileno, y en la óptica regional, la importancia de este tema radica en los efectos internacionales que producen los conflictos armados domésticos, el efecto “interméstico”. Los conflictos internos

40 En relación a esta tema, se sugiere GARAY, Cristián y CONTRERAS POLGATI, Arturo (eds). *Áreas sin Ley, Espacios Vacíos, Estados Débiles*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 2005.

41 Ver nota 30.

incrementan la porosidad de las fronteras, generan problemas de seguridad derivados de la “persecución en caliente” de las fuerzas de orden a los elementos subversivos que busquen refugio en territorio de Estados fronterizos y una multiplicidad de otros riesgos de seguridad; nuevamente aquí las respuestas militares están asociadas a la intensidad de los riesgos y las amenazas: las constantes fricciones entre Colombia y Venezuela y las reacciones de Ecuador a la guerra antisubversiva en Colombia, especialmente al Plan Colombia ilustran este punto.

Crisis de rápido desarrollo y de curso impredecible

Otro aspecto que debe considerarse es la evolución de las crisis locales, especialmente en sus tiempos y ritmos de gestación y desarrollo. Tradicionalmente, las crisis regionales fueron de evolución lenta y desarrollo altamente predecible. Por cierto, esto fue más notorio en el siglo XIX pero también fue perceptible en el siglo XX. Sin embargo, existe creciente evidencia que las crisis del futuro, que bien pueden implicar manifestaciones actuales o potenciales de uso de la fuerza, serán de rápido desarrollo y de mayor incertidumbre en cuanto a su crecimiento esperado. La crisis del año 2006 entre Chile y Perú, a propósito de la delimitación marítima, bien puede ser un heraldo en tal sentido, pero lo mismo se advirtió ya en el inicio del conflicto del Atlántico Sur en 1982 o en la confrontación entre Perú y Ecuador en 1995. Todo esto tiene efectos significativos en la ejecución de la política de defensa, proyectándose a todas los componentes de ésta.

Así, la situación de seguridad en América del Sur, el escenario de seguridad directo de Chile, presenta rasgos paradójales: por un lado existe una vigorosa iniciativa política sobre los temas de seguridad y defensa manifestados en las conferencias especiales de seguridad y las reuniones de Ministros de Defensa y por otra parte, se advierte la subsistencia de conflictos de viejo cuño de raigambre histórica y geopolítica y una cierta tendencia a la inestabilidad derivada de las nuevas amenazas y del dimensionamiento militar de los actuales ejes ideológicos respecto de los cuales Santiago es objetivamente excéntrico.

El incremento de la posición de Chile en el sistema internacional y la evolución de éste, juegan de manera armónica y complementaria en la forma de ejecutar la función de defensa. Ambos elementos interactúan y se potencian permanentemente. Esto se aprecia, por ejemplo, en la mayor responsabilidad que compete a Santiago en la

consecución de la paz y la estabilidad internacional: tal aumento de responsabilidad se debe, por una parte, a su mayor perfil internacional (movilidad del país en el sistema internacional) pero al mismo tiempo, deriva de la mayor demanda que el mismo sistema ejerce sobre las potencias medias (evolución del sistema internacional) en un proceso de permanente interacción. Esto es igualmente perceptible en la cuestión energética y sus efectos sobre la seguridad nacional: el desarrollo del país (tema asociado a su movilidad internacional) le genera la necesidad de una matriz energética de mayor envergadura y constancia, pero su acceso a ella está limitada por la evolución de la política local (una cuestión de evolución del sistema regional). Naturalmente, todo esto tiene significativos efectos sobre la forma de ejecutar la función de defensa, los que deben ser debidamente aquilatados en su oportunidad.

2) *Factores externos: los elementos permanentes*

– La historia

En el campo de la seguridad y de las relaciones exteriores, la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. De igual modo, los acontecimientos pasados normalmente afectan los escenarios futuros de seguridad de los países y, por su intermedio han de informar las decisiones correspondientes en los dos campos referidos. De ello se sigue que la historia es uno de los factores condicionantes más significativos de la política de defensa y de la política exterior, en un proceso mutuamente potenciado. La historia no implica necesariamente un determinismo en las relaciones políticas y de seguridad de un Estado –aunque en algunos escenarios sí lo ha generado, usualmente en conjunto con la geografía⁴² pero no puede ser nunca soslayada en las definiciones primarias de la política de defensa.

42 Una manifestación muy característica y específica de determinismo histórico es la adoptada por Gran Bretaña en relación al dominio de la costa de Flandes. En 1588, cuando el episodio de la Armada Invencible, el plan español consistía en navegar el Canal de la Mancha, fondear en la costa de Flandes, embarcar allí un cuerpo de ejército y luego desembarcarlo en el sur de Inglaterra, desde donde debía marchar a Londres, destronar a Isabel I y restaurar el catolicismo en la isla. El plan, naturalmente, falló al ser derrotada la Armada Invencible en el canal por las fuerzas navales inglesas (no por la Armada Real que sólo se organizó en 1688) pero sus efectos en el pensamiento estratégico británico fueron de largo plazo, considerándose desde entonces que el dominio de la costa de Flandes por una potencia adversaria constituía una amenaza vital a la seguridad del reino. Que eso es así queda demostrado por ejemplo, en el hecho que la circunstancia que Alemania invadiese Bélgica en agosto de 1914 fue el principal factor que convenció a Londres de declarar la guerra a Alemania, más aún que los vínculos generados con Francia a propósito de la Entente de 1906. Lo mismo es válido en el Medio Oriente en cuanto, como zona de confluencia y confrontación de culturas, intereses comerciales, acceso a recursos naturales y criterios geopolíticos, ha experimentado violencia política desde los albores de la historia conocida, en un proceso constantemente repetido.

Todo esto se aplica en la especie a la definición de la política de defensa en Chile. Desde luego, la geopolítica regional reconoce la existencia de intereses nacionales contrapuestos en el Cono Sur de América,⁴³ algunos de los cuales afectan directamente a Chile, mientras que otros lo comprometen de modo tangencial, pero no por ello menos significativo.⁴⁴ En ese mismo sentido, cabe consignar que la dinámica histórica de las relaciones de seguridad del país en el plano regional, centradas en los efectos de la Guerra del Pacífico y en la recurrencia de situaciones de crisis con Argentina, se tuvo a la vista en el Libro de la Defensa de 1997 y en la definición de la política de defensa asociada a la publicación del Libro de la Defensa 2002. Ello explica, por ejemplo, la adopción formal de la disuasión como fundamento de la dicha política.⁴⁵

Es evidente que esta dinámica regional no ha sido superada. Incluso el desarrollo de modelos de seguridad de carácter cooperativo, como los actualmente en curso con Argentina y con el Perú, asumen esta condición. En efecto, el fundamento de un sistema de seguridad cooperativo es la posibilidad de conflicto armado entre sus integrantes, por lo que su componente principal es el equilibrio estratégico entre los países que lo integran, la aplicación concreta de la disuasión. Cabe hacer presente, además, que la disuasión fue el modelo estratégico asumido por Chile desde fines del siglo XIX, precisamente como consecuencia de su experiencia en la Guerra del Pacífico y de la prolongada crisis con la República Argentina en el decenio de 1890. Este modelo fue madurado durante el siglo XX aunque su aplicación concreta se vio comprometida en varias ocasiones por la subinversión que afectó a la defensa nacional en el período.⁴⁶

En el ámbito de la defensa y de las relaciones de seguridad, los efectos de la historia son profundos, especialmente si ésta incluye

43 En relación a esta materia se sugiere KELLY, Philip & CHILD, Jack (eds). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Editorial Plenamar, Buenos Aires, Argentina, 1990.

44 La más relevante de estas disputas es sin duda la que sostienen Argentina y Gran Bretaña a propósito del dominio del archipiélago de las Falklands/Malvinas. Si bien en tiempos recientes Chile ha apoyado diplomáticamente la demanda argentina, no es menos cierto que históricamente Santiago ha mantenido excelentes vinculaciones con Londres, incluyendo el campo de la seguridad. Además y, y esto es más relevante, un eventual acceso argentino a las islas alteraría en perjuicio de Chile la condición estratégica en el teatro sur austral al otorgarle a Argentina una profundidad estratégica local de la que actualmente carece.

45 Ver *Libro de la Defensa* 1997, capítulo 3, N° 5 y *Libro de la Defensa* 2002, Parte III, N°s 2, 3, numeral 3.1. Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 1998 y 2003.

46 Esto fue tanto más notorio durante la denominada "Reacción Civilista" cuando la resultante subinversión en defensa provocó el más grave desbalance militar en perjuicio de Chile desde la Independencia. Ver nota 13. Hubo también otros períodos de desbalance militar grave en perjuicio de Chile, como el ocurrido a fines de los 70, cuando el país debió enfrentar, además, diversos embargos de parte de sus proveedores tradicionales de equipo militar.

conflictos armados. Desde luego, generan visiones sesgadas y dicotómicas de la realidad entre vencedores y vencidos, incluso en cuestiones tácticas o muy de detalle;⁴⁷ en estrecha relación con lo anterior, la historia influye y acota la formación del ethos militar de las naciones involucradas, una cuestión fundamental en la generación y mantención de sus capacidades militares y que impide o al menos limita seriamente cualquier posibilidad real de reinterpretarla.⁴⁸ Además y esto es muy evidente y comprensible, las guerras pasadas generan desconfianzas y celos de mayor o menor profundidad y exacerba las sensibilidades en una amplia gama de materias en las relaciones mutuas. Todo esto es real, no ficticio y en consecuencia, los efectos de la historia son muy difíciles o incluso imposibles de superar; incluso aquellos casos que suelen presentarse como ejemplos de superación de traumas históricos, como Francia y Alemania, Japón y Estados Unidos o Japón y los países del Sudeste Asiático, siendo perfectamente validos, están expuestos a revisión y la profundidad de la superación del trauma, en ocasiones, algo superficial.⁴⁹ La historia es una consecuencia, un condicionante permanente de la política de defensa de cualquier Estado.

47 Un ejemplo entre muchos de este punto lo proporciona la interminable disputa acerca de los derribos y pérdidas efectuados y sufridas por la Royal Air Force y la Luftwaffe durante la Batalla de Inglaterra, una materia en constante ebullición y revisión desde hace más de 60 años. Como obras reciente sobre este punto, se sugiere WEAL, John. BF-109 D/E Aces 1939-41 Osprey Publishing, London, Great Britain, 1996 y PRICE, Alfred. Spitfire Mark I/II Aces 1939-41 Osprey Publishing, London, Great Britain 1995.

48 En el caso de Chile, por ejemplo, su ethos militar proviene fundamentalmente de la Guerra del Pacífico: las batallas y acciones más importantes de dicho conflicto son ahora las efemérides militares chilenas más relevantes: Iquique, La Concepción, Angamos, Arica y varias otras. Lo mismo es válido, en buena medida, respecto de las fuerzas militares peruanas.

49 En el caso de Francia y Alemania, la superación de la carga histórica requirió, al menos, cuatro condiciones díriase únicas: i) el hecho que a Francia se le reconoció el carácter de potencia vencedora en la Segunda Guerra Mundial y se le concedió un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ii) el carácter ideológico que se atribuyó a la agresión alemana a propósito de Hitler y el nazismo y su derrota política en 1945, iii) el singular papel jugado por Konrad Adenauer en la aproximación entre Bohn y París, y iv) el desarrollo por parte de Francia de una capacidad nuclear independiente la que, más allá de toda retórica, pone a Francia en un pie muy distinto que el de Alemania en el sistema internacional. En el caso del Japón, el tema es más complejo pero existe abundante evidencia que indica que los temas históricos tienen efectos tanto en la política interna nipona como en sus relaciones externas: la actitud de sucesivas administraciones en Tokio respecto de las atrocidades cometidas por las tropas japonesas en China y específicamente de la "Masacre de Nanking" es una prueba de ello. De igual modo, la reacción de varios países asiáticos frente a la construcción del buque de desembarco LHD Osumi de la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón evidencia la poca profundidad de la superación histórica: aunque el Osumi es un buque de desembarco de c. 8.000 toneladas, tiene el aspecto externo de un portaaviones y, en la medida que los portaaviones de la Flota Combinada de 1941 fueron el símbolo de la agresión y el expansionismo nipón en la Segunda Guerra Mundial, la construcción del LHD y sus gemelos provocó airadas protestas en varios Estados que habían sido víctimas de tal agresión en 1941-1942. La volatilidad de la cuestión histórica en Japón se manifiesta también en el surgimiento paulatino de un movimiento de reivindicación de su historia militar y de exaltación nacionalista. Aunque todo este proceso tiene connotaciones políticas domésticas asociadas, en parte, a su potenciamiento militar, tiene además, reverberancias políticas significativas en Asia. La reafirmación histórica japonesa ha alcanzado incluso a su industria cinematográfica la que, en tiempos recientes, ha producido dos películas en tal sentido: "Yamato no bura" que relata la última singladura del superacorazado Yamato en julio de 1945, durante la batalla de Okinawa y "Voy a morir por ti" que exalta el valor y la devoción del deber de los kamikaze, los pilotos suicidas que causaron graves daños y bajas a la Armada de Estados Unidos en el último año de la guerra y cuya actuación ha sido siempre muy controvertida en Occidente.

Fluye de lo expresado que el factor histórico sigue y debe seguir informando la política de defensa de Chile. Este es un hecho insoslayable e inevitable. Cabe insistir, además, en que el elemento histórico no sólo gira en torno a la situación resultante de la Guerra del Pacífico, sino también implica considerar las complejas relaciones con Argentina, caracterizadas por períodos alternativos de cooperación y confrontación, de relaciones bilaterales de gran dinamismo y cercanía y de tiempos de distancia y frialdad, incluso en períodos de afinidad ideológica o amistad entre sus gobernantes.⁵⁰

Con todo, los efectos de la historia en las relaciones de seguridad de la república, siendo insoslayables y permanentes, no son absolutos en sus manifestaciones concretas. El ya aludido desarrollo y la implementación de estructuras de seguridad internacional de naturaleza bilateral y cooperativa, como las que están en curso con Argentina y con el Perú, generan un entorno de estabilidad y disminución o ausencia temporal de tensiones que matiza los efectos de la historia en la definición e implementación de la política de defensa. Lo mismo es válido respecto de las demás iniciativas de cooperación e integración política y comercial vigentes en el Cono Sur y, en una perspectiva regional más amplia, en América del Sur, tales como MERCOSUR, la Comunidad Andina y otras. Sin embargo, la ponderación de los efectos absolutos y relativos de la historia en la ecuación de seguridad del país es una cuestión sutil y compleja que debe ser asumida con sofisticación, imaginación y sentido de la política.

La geografía

El segundo factor permanente que influye en la política de defensa es la geografía. Esta implica tanto la ubicación del país cuanto su configuración y morfología. La geografía afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en un escenario geográfico determinado y, al mismo tiempo, impone ciertas decisiones a los conductores políticos y militares que no pueden soslayar. Igualmente, en muchos casos la geografía influye en los patrones y orientaciones del desarrollo de los países lo que a su turno tiene efectos sobre su seguridad externa y, en consecuencia, deben ser asumidos por su política de defensa. Inglaterra y Estados Unidos son ejemplo de esta interacción.⁵¹

50 Ver nota 39.

51 Así, por ejemplo, Gran Bretaña, un país insular, sobrepoblado, pobre en recursos naturales y cuya economía dependía del comercio exterior, debió necesariamente favorecer el desarrollo de su poder naval por sobre su poderío militar; la Armada Real es en consecuencia el *senior service*. Además, el mismo desarrollo de su poder

La geografía actúa muchas veces de consuno con la historia en este campo. Esto es consecuencia de un cierto determinismo que la configuración de un territorio impone a la dinámica relacional de las sociedades que lo habitan o incluso a Estados individualmente considerados. Esto tiene efectos militares y de seguridad inevitables, en consecuencia deben ser aquilatados en la formulación de las respectivas políticas de defensa.

La configuración geográfica de Chile ha impuesto a la función de defensa y a su política consuetudinaria ciertas características únicas. Desde luego, ha configurado dos escenarios estratégicos principales, en el norte y en el extremo sur, muy distantes entre sí, relativamente aislados del centro y con características climáticas totalmente distintas. Paralelamente, su condición de país marítimo ha generado un tercer escenario estratégico fundamental: el mar cuyo dominio ha sido indispensable en la consecución exitosa de sus campañas militares. El advenimiento del poder aéreo, a su turno, generó en Chile, como en los demás Estados, un cuarto factor asociado a la geografía, el empleo de la tercera dimensión, éste puede actuar tanto en apoyo a los otros tres escenarios estratégicos o en forma independiente de ellos, con efecto estratégico igualmente independiente.

Por otra parte, la ubicación relativa del país frente a sus vecinos, ha generado, progresivamente, un sistema de hipótesis de conflicto de corte esencialmente territorial que ha sido absolutamente decisivo en la forma en que la sociedad chilena y su clase política, a través de la cultura estratégica, han enfrentado la ejecución de la función de defensa. Esta forma de concebir esta función está plenamente vigente hoy día, aunque su intensidad ha sido matizada incorporándole la variable probabilística de conflicto.

Pero la configuración y ubicación geográfica del país no sólo genera un cierto determinismo en la ejecución de la función de defensa; también le impone responsabilidades en una perspectiva más global. Desde luego, Chile es el actor político y militar de mayor significación en el cuadrante sudoriental del océano Pacífico. En

naval habilitó posteriormente a Londres desarrollar y sostener el imperio. El caso de Estados Unidos, es similar. Luego de la Guerra de 1812, el país quedó alejado de los grandes centros de conflicto potencial; México no fue una amenaza, sino más bien ocurrió lo contrario y Estados Unidos se percibió a sí mismo como distante de sus potenciales amenazas y en consecuencia, definió su doctrina militar y sus capacidades conforme ese escenario. Así, por ejemplo, el desarrollo de sus capacidades de bombardeo estratégico, el puntal de su doctrina de empleo del poder aéreo desde la Segunda Guerra Mundial hasta ahora, originalmente obedeció a la necesidad de interceptar y hundir lejos de sus costas fuerzas navales adversarias que amenazaren el territorio de Estados Unidos.

tal sentido corresponde al país ejercer un control positivo de dichos espacios marítimos, de una manera compatible con el derecho del mar. Lo mismo es válido respecto de los pasos marítimos australes, los que tiene un valor geoestratégico *per se* cualquiera sea la situación de seguridad internacional. Algo similar ocurre respecto del espacio aéreo controlado por Chile según los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia. Este es mucho más extenso que el espacio aéreo soberano del país y Chile debe controlar ambos y estar en condiciones de intervenir proactivamente en el primero tanto para fines de seguridad como para salvaguardia de las operaciones aéreas, y de proteger el segundo frente a cualquier intento de violación.

La geografía y la historia muchas veces han influido de consuno en la ejecución de la función de defensa en Chile. La cuestión de las hipótesis de conflicto proporciona un buen ejemplo de lo aseverado: estas se configuran con la ubicación geográfica del país respecto de sus vecinos, pero además, la historia de las relaciones de seguridad entre Santiago y Lima, La Paz y Buenos Aires apoyó la gestación del concepto y ha anticipado sus dinámicas. Así, la crisis de diciembre de 1878 fue la primera manifestación de una hipótesis vecinal 3 (conflicto armado con los tres países vecinos) en cuanto involucró de modo casi simultáneo, una confrontación con Argentina y la disputa con Bolivia, la que a su vez tenía el apoyo del Perú en virtud del Tratado Secreto de 1883; algo muy similar ocurrió 100 años más tarde cuando la crisis con Argentina a propósito del Laudo Arbitral del Canal de Beagle: la confrontación con Buenos Aires estuvo, entonces, acicateada y complicada por la cercanía del centenario de la Guerra del Pacífico, con toda su carga subjetiva, tensión y distanciamiento con los vecinos del norte.

3. *Factores domésticos*

La política de defensa esta igualmente condicionada por una multiplicidad de factores domésticos. Paradojalmente, éstos suelen ser más significativos y complejos que los de raigambre internacional. Naturalmente, esto es explicable en cuanto estos condicionantes se generan y maduran en el seno de la política interna general del país y, en consecuencia, están sometidos a sus procesos, contenidos y ritualidades. En este mismo sentido y a diferencia de lo que ocurre con los condicionantes externos, que usualmente tienen un carácter orientador de la política de defensa, los de naturaleza doméstica tienen, en algunos casos, un efecto más bien limitante de la misma, lo que refuerza su complejidad.

Los factores domésticos de la política de defensa se clasifican entre los de naturaleza política y los de orden financiero. Los primeros son la cultura estratégica y la conducción política y las relaciones cívico-militares. Esta clasificación es sin embargo sutil: el gasto en defensa normalmente es el resultado de la percepción de la sociedad respecto de su entorno de seguridad y/o de la actitud hacia la defensa de los referentes políticos que detentan el poder, un componente esencialmente político, de modo que ambos elementos se encuentran estrechamente ligados, en términos que no es posible hacer una separación absoluta. Con todo, es una clasificación útil como categoría de análisis y facilita la sistematización de los componentes de la política de defensa.

La cultura estratégica

La cultura estratégica es la forma como una nación se percibe a sí misma y a su entorno en la óptica de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a efectuar para asumir o modificar esa situación.⁵² Esta es una cuestión fundamentalmente subjetiva pero que se traduce en acción política concreta. La cultura estratégica implica la aceptación por la sociedad de la idea del conflicto de intereses o de otro tipo entre Estados y que de ello pueda derivarse una confrontación armada.

Normalmente y por su mismo carácter subjetivo, la cultura estratégica es más fácil de avizorar en sus efectos que en sus contenidos teóricos. Esto es aplicable en la especie al caso chileno. Aunque no existe una clara muestra empírica, existe sí evidencia circunstancial que sugiere que en Chile progresivamente se formó una cultura estratégica sustentada en la realidad geográfica del país y en la forma cómo ésta ha interactuado con la historia en las relaciones de seguridad vecinal del país. Esta actitud de la población se caracterizaría por una fuerte percepción de amenaza y, asociado a esto último, un alto nivel de comprensión respecto de la necesidad de capacidad militar y consecuentemente, de apoyo a las Fuerzas Armadas como garantes de la soberanía nacional, aunque no como actores políticos domésticos. Esto se refleja por ejemplo, en un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a comienzos del decenio pasado.⁵³ Aunque tal análisis es antiguo, parece indicar un

52 Definición del autor. Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la política de defensa* versión escrita de la conferencia del mismo título dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa del Uruguay, 2003.

53 VARAS FERNÁNDEZ, Augusto. *Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas de Chile Área de Relaciones Internacionales y Militares*. FLACSO - Chile, Santiago de Chile, 1992.

derrotero claro. Posteriormente no se ha vuelto a efectuar un estudio de estas características, aunque las Fuerzas Armadas son usualmente incluidas en las encuestas sobre la actitud de la población hacia las instituciones nacionales, obteniendo normalmente niveles comparativamente altos de legitimidad social. Aunque este último tipo de encuestas está orientado más bien a medir la percepción social sobre el valor y el funcionamiento de las instituciones públicas, igualmente reflejan la percepción de seguridad internacional de la ciudadanía la que, en estos casos, se manifiesta en la legitimidad de las Fuerzas Armadas.

Otra manifestación de la cultura estratégica en Chile, también indirecta, es el fuerte apoyo financiero otorgado a las Fuerzas Armadas por los diversos gobiernos desde 1990 en adelante, el que incluso resulta en términos reales, superior al otorgado por el propio régimen militar durante la totalidad de su mandato.⁵⁴ Además, desde 1990, ningún programa político agitado a propósito de las varias elecciones generales, ha propuesto oficialmente una rebaja o un congelamiento del gasto militar; antes bien, todos han insistido en la necesidad de mantener las capacidades de la defensa nacional. La antigua y tradicional insistencia de la clase política en justificar un menor gasto militar con una mayor actividad diplomática parece haberse esfumado definitivamente.⁵⁵ Esto fue reiterado, por ejemplo, por los presidentes de todos los partidos políticos –o sus delegados– en el seminario sobre financiamiento de capital de la Defensa organizado

54 Esta tesis es sustentada por el ingeniero y analista de defensa Eduardo Santos Muñoz quien la presentó públicamente en su intervención en el Seminario Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia organizado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre del año pasado. Eduardo Santos, en síntesis, plantea que durante el período 1974-1989 la Ley del Cobre rindió aproximadamente US\$ 2.486 millones, mientras que entre 1990 y 2005 aportó US\$ 4.894 millones, esto es el doble en términos aritméticos y aproximadamente un 70% superior en poder adquisitivo. Ver “Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia, Debate Público” documento publicado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, marzo de 2007, p. 113.

55 El desarrollo de una mayor actividad diplomática como compensación a la declinación de su poder militar, fue en general la fórmula adoptada por la clase política para evitar una excesiva pérdida de posición del país en el sistema internacional desde el segundo decenio del siglo XX y se proyectó hacia la década siguiente. Luego, ésta fue una tendencia recurrente a fines de los 50 y en los 60. Alessandri comenzó su período en 1958 demorando la promulgación de la Ley 13.196, la primera Ley del Cobre propiamente tal, ya que intentó una iniciativa de desarme regional y un incremento (por lo demás muy tibio) de la actividad diplomática del país, en un intento por disminuir el gasto en defensa, dentro de un plan general de reducción del gasto público. Aunque la iniciativa internacional fracasó, los niveles de gasto militar durante su gobierno se mantuvieron muy bajos. Posteriormente, en 1964 la administración Frei intentó una nueva iniciativa de desarme regional orientada, en el plano doméstico, a disminuir la inversión en defensa, reemplazándola igualmente por una mayor actividad diplomática. Paralelamente, la administración implementó el “modelo desarrollista” para las Fuerzas Armadas que en el fondo era también concordante con su interés de reemplazar inversión en defensa por más actividad diplomática. La iniciativa de desarme fracasó igualmente, el “modelo desarrollista” no fue llevado hasta sus últimas consecuencias, el gobierno debió sortear varias crisis político-militares, incluyendo el episodio del Regimiento Tacna en 1969, y la inversión en defensa se mantuvo baja casi hasta las postrimerías de la administración Frei cuando se inició un amplio programa de rearme, especialmente en la parte aeronáutica y naval.

por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre de 2006. Algo similar refleja la evidente reticencia evidenciada por el nivel político para abordar el tema de la Ley del Cobre, por lo menos hasta la presente administración.

En síntesis, aunque el fenómeno es complejo y sus manifestaciones difusas, existe evidencia que indica que hay en Chile una forma básica de cultura estratégica que asume al menos tres elementos: i) la complejidad de la posición estratégica del país, derivada de la historia de sus relaciones vecinales y de su ubicación y configuración geográfica, ii) la necesidad de mantener una capacidad militar significativa para, por lo menos, asegurar la soberanía nacional en dicho escenario, y iii) derivado de lo anterior, el imperativo de sostener un nivel comparativamente alto de inversión en defensa. Naturalmente, estos componentes de dicha cultura resultan relevantes para la definición o modernización de una política de defensa y constituyen un factor orientador de la misma.

Factores Políticos: las capacidades decisionales y las relaciones político-militares

Entre los condicionantes domésticos propiamente políticos de la política de defensa, destacan la capacidad de gestión y decisión del nivel político y las relaciones político-militares, temas éstos de especial relevancia en Chile.

La cuestión de la capacidad decisional de la autoridad política tiene una arista jurídica, centrada en la sujeción estatutaria de las fuerzas militares a las autoridades políticas y en las potestades jurídicas de éstas para conducir la función de defensa. Paralelamente tiene un componente político, manifestado en la estructura decisional de la organización política de la defensa y, muy fundamentalmente, en el liderazgo civil en defensa. En el caso chileno, las potestades jurídicas del Ministerio de Defensa en relación a la dirección superior de la función de defensa emanan de lo previsto en los artículos 33 y 101 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del DFL N°1 / 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Es efectivo que el ministerio mismo carece actualmente de una ley orgánica, aunque la iniciativa correspondiente se encuentra ya en trámite legislativo,⁵⁶ pero sus potestades constitucionales y legales son inobjectables. Lo mismo es válido respecto de la sujeción estatutaria de las Fuerzas

56 Boletín N° 3994-02.

Armadas respecto de la autoridad política civil. La redacción del artículo 101 de la Carta Fundamental no deja lugar a duda en este aspecto.

Algo distinta es la situación respecto de la capacidad decisional de la organización política de la defensa y especialmente respecto del liderazgo civil en defensa. El Ministerio de Defensa no tiene actualmente una estructura apropiada para la conducción de la función de defensa en sede política y estratégica. Por varias razones, a comienzos del decenio de los 30, el ministerio fue concebido como una agencia de control burocrático y cotidiano de las Fuerzas Armadas mas no fue estructurado para ejercer la conducción política de las mismas ni de la función respectiva.⁵⁷ Posteriormente, su capacidad de gestión se vio comprometida con la dictación de la Ley N° 7.144 en 1942, que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional CONSUDENA y que radicó en este órgano colegiado potestades que, por su naturaleza, debieron corresponder al Ministerio de Defensa; este fenómeno se repitió en 1960, con la dictación del DFL N° 181 que dio vida al Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA, y transfirió a este las potestades netamente de conducción que antes tenía el CONSUDENA. Esta carencia del ministerio sin embargo se solucionará con la aprobación del citado proyecto de ley orgánica actualmente en trámite legislativo y de sus eventuales indicaciones.

En lo que dice relación con la capacidad de la autoridad civil para ejercer la conducción política de la defensa es necesario tener presente, en primer término, que los estudios comparados indican, sin lugar a dudas, que para ello resulta indispensable una genuina capacidad, experticia y preparación personal de quienes detentan los cargos políticos de la defensa.⁵⁸ Este requisito deriva tanto de la condición de “Alta Política” que es propia de la política de defensa⁵⁹ cuanto de la complejidad y amplitud de la conducción política de la

57 Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* año 12, N° 4, FLACSO - Chile, 1997.

58 La cuestión de la experticia y especialización de las autoridades civiles es compartida por la mayoría de los autores contemporáneos, aunque Cohen (Supreme Command soldiers, statesmen and leadership in wartime First Anchor Books, 2003) la desarrolla mejor. En sentido estricto, Cohen se refiere más al liderazgo civil en tiempo de guerra pero fluye de su argumentación que, en la actualidad, el liderazgo político requiere el conocimiento y la experticia técnica en todo momento debido, precisamente, a la complejidad de las decisiones involucradas y al empleo permanente de fuerzas militares en misiones operacionales, especialmente operaciones de seguridad internacional. Este argumento está desarrollado en detalle en el apéndice The Theory of Civilian Control de la edición 2003 de su obra.

59 La condición de alta política, propia de la Política Exterior y de la Política de Defensa, implica que éstas son esencialmente complejas, de alta tecnificación y especial sensibilidad en la conducción del Estado, lo que las hace propias de organizaciones burocráticas especializadas y cuya definición requiere considerable experticia personal de las autoridades correspondientes.

misma.⁶⁰ En este sentido, la Defensa comparte la creciente especialización técnica que es propia de la moderna administración del Estado. Sin embargo, la defensa tiene una complejidad adicional: debe ser conducida en sede política dentro de los parámetros de las relaciones cívico-militares modernas y democráticas lo que impone ciertas características especiales a los nombramientos en los cargos correspondientes.⁶¹ Este es el sustento del concepto de Liderazgo Civil en Defensa el que implica la capacidad genuina y efectiva de la autoridad civil de tomar de decisiones eficientes, oportunas y eficaces en toda la gama de la conducción política de la defensa y el reconocimiento del estamento castrense de tal capacidad. En otras palabras, el Liderazgo Civil contiene dos elementos: i) la capacidad real y efectiva de la autoridad civil de tomar decisiones oportunas eficientes y eficaces en la conducción de la defensa y ii) el reconocimiento real de parte del estamento castrense de tal capacidad de la autoridad civil. El Liderazgo Civil es el correlato de la sujeción legal de las fuerzas militares al poder político y al mismo tiempo, constituye la forma más avanzada de éste.

En Chile desde 1990 se ha generado, paulatinamente y con algunos altibajos, una capacidad de conducción civil en el campo de la defensa, en términos de existir hoy una forma embrionaria de liderazgo. En este proceso ha jugado un papel fundamental la existencia de la denominada Comunidad de la Defensa en cuanto núcleo de conocimiento y gestión civil en defensa.⁶² Sin embargo el proceso está

60 En relación a la conducción de la defensa en sede política, se sugiere NAVARRO, Miguel. La Conducción Política de la Defensa en *Revista "Política y Estrategia"* N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2005.

61 Naturalmente, la conducción genuinamente civil de la defensa es una cuestión crucial en las relaciones cívico-militares modernas en cuanto es una medida del desarrollo democrático de la sociedad. Esta conducción no puede darse por sentada en toda sociedad democrática; antes bien, existen numerosos ejemplos de países en los cuales se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico o de hecho en la práctica política, la imposibilidad de la autoridad política civil de conducir la defensa y de ejercer control sobre el estamento castrense; en consecuencia se designan militares –activos o en condición de retiro– en los cargos políticos de la defensa. Aunque es posible encontrar en cada caso sólidas razones que justifican este proceder, en sentido absoluto tales nombramientos representan un reconocimiento por parte de la clase política de su imposibilidad de ejercer sus atribuciones en el campo de defensa lo que objetivamente debilita el sistema democrático. Naturalmente, existen excepciones en las cuales militares en situación de retiro desempeñan muy bien cargos políticos en la conducción de la defensa, por su experiencia y cualidades personales, sin afectar el principio de conducción y liderazgo civil en este campo, pero ello no afecta su carácter excepcional. Esto fue perceptible en Chile, por ejemplo, en los años 50 y 60 cuando la mayoría de los subsecretarios del Ministerio de Defensa eran oficiales generales o superiores de las Fuerzas Armadas en situación de retiro; dichos oficiales siempre sirvieron sus cargos con sapiencia, prudencia y eficacia y fueron un vínculo indispensable entre las Instituciones y el nivel político. Por otra parte, dentro de la lógica del liderazgo civil en defensa los militares, tanto activos como en condición de retiro, tienen significativos aportes que efectuar, especialmente en labores de asesoría y apoyo a la toma de decisiones, tanto en sede ejecutiva cuanto en el ámbito parlamentario.

62 La comunidad de la defensa es el conjunto de civiles con conocimientos e intereses en el ámbito de la defensa. Es una agrupación de carácter informal en la cual la pertenencia está determinada fundamentalmente por el reconocimiento de sus pares y, en menor medida, de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa. El prin-

aún en una fase muy inicial; por lo pronto, el Ministerio de Defensa carece todavía de una estructura decisional moderna y funcional que habilite formalmente a las autoridades civiles para tomar decisiones en esta campo; además, la capacidad de liderazgo civil no se manifiesta de manera equitativa entre los principales referentes políticos, lo que puede conspirar contra su continuidad y madurez plena; además, la comunidad de la defensa ha tenido una integración algo anómala y en todo caso, es aún limitada en número. Sin embargo, la experiencia comparada indica que los procesos de conducción y liderazgo civil en defensa suelen ser unidireccionales, aunque pueden sufrir altibajos y atrasos en su implementación, y además no son reversibles, especialmente dentro de la dinámica de la denominada “Tercera Ola de Democratización”.⁶³

El tema de las relaciones político-militares es igualmente relevante en Chile. Desde 1990, las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la autoridad civil comenzaron a normalizarse. Aunque el proceso fue afectado por las vicisitudes iniciales de la transición –que, en todo caso, no se manifestaron por igual en las tres instituciones– el estamento castrense, en general, asumió en plenitud la legalidad vigente, ya aludida en el párrafo anterior, y que establece una sujeción de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República y al Ministro de Defensa relación que, por lo demás, fue establecida por el propio régimen militar. Sin embargo, la normalización de las relaciones político-militares no se agotó sólo en sede normativa; el proceso de redacción del Libro de la Defensa 1997 constituyó una instancia de creación de consensos, y especialmente, confianzas, entre civiles y militares. En esto radica el valor real de dicho libro. Desde entonces, el incremento de las confianzas entre ambos estamentos ha sido constante, en términos de generarse, también en forma embrionaria, una relación político-militar moderna y convergente, en los términos identificados por Rebecca Shiff y otros.⁶⁴ Naturalmente, este es un proceso evolutivo y cuyo éxito depende de ambos estamentos, aunque la mayor responsabilidad

principal criterio de membresía de la comunidad es la producción intelectual, vertida en publicaciones. La comunidad de la defensa se originó a comienzos del decenio de los 80 simultáneamente en los institutos de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile y en diversos centros de estudio y pensamiento asociados a partidos políticos; posteriormente, en las postrimerías del régimen militar, constituyó un excelente vehículo de aproximación cívico-militar y después de 1990 ha proporcionado, crecientemente, la base intelectual de la capacidad de liderazgo civil en defensa en el país.

63 La “Tercera Ola de Democratización” es el proceso de establecimiento de regímenes representativos asociados al término de la Guerra Fría. Aunque el proceso chileno fue concordante con dicho período, no estuvo directamente asociado a la confrontación Este-Oeste aunque, naturalmente, se benefició de la disminución general de las tensiones ideológicas.

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

recae probablemente en el estamento político; no debe olvidarse que una relación político-militar moderna y convergente presupone y descansa en un efectivo liderazgo civil en defensa, en un proceso mutuamente potenciado, todo lo cual es aplicable en la especie al caso chileno.

Asociado a lo anterior, se aprecia un interés creciente del estamento político en su conjunto por la temática de la defensa y las Fuerzas Armadas. Este escenario contrasta vivamente con la situación vigente antes de 1973, caracterizado por el desinterés, la animadversión y la desconfianza mutua, exacerbado por la ideologización de las relaciones político-militares. Naturalmente, este proceso no ha sido del todo unívoco, en cuanto algunos referentes políticos mantienen aún un sesgo economicista en su visión de la función de defensa, pero en todo caso, la tendencia es clara; esto queda demostrado, por ejemplo, en el involucramiento de las Comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores de ambas cámaras en variadas iniciativas políticas en este tema y con la creación de la Comisión Especial de Operaciones de Paz del Senado, en fecha reciente. Esta actitud de la clase política ha sido ampliamente reconocida por las Fuerzas Armadas, según queda demostrado, por ejemplo, en los diversos actos castrenses de despedida al Presidente Lagos y al Ministro Ravinet, cuyo epítome fue la Revista Naval de enero de 2006 en Valparaíso.

En síntesis, en la actualidad existe en Chile una estructura jerárquica formal que otorga a la autoridad política las potestades necesarias para dirigir el sector y conducir la ejecución de la función respectiva. De igual modo, se ha desarrollado un liderazgo civil embrionario en Defensa y, por su intermedio, una relación político-militar moderna, democrática y convergente, en un entorno de creciente interés del estamento político por la temática de la defensa y las Fuerzas Armadas.

Todo esto tiene una especial significación en la modernización de la política de defensa, en cuanto facilitará la incorporación de los temas más complejos de la agenda y asegurará que su debate se efectúe en condiciones de paridad y aporte equilibrado de ambos estamentos. Además, y en término más generales, existe una atmósfera de mayor colaboración, confianza y sentido de propósito entre el mundo castrense y la clase política, lo que abre especiales oportunidades para una modernización efectiva de la política de defensa, la que se proyecta, además, a otros aspectos de la agenda de modernización del sector.

El Factor financiero

El último antecedente doméstico de la política de defensa lo constituye el financiamiento de la función respectiva. Aunque es considerado unánimemente como elemento doméstico, la cuestión financiera se nutre también de elementos internacionales: el gasto militar representa normalmente lo que una nación está dispuesta a invertir en su protección física y en el apoyo a sus intereses internacionales; sin embargo, tal actitud, usualmente manifestada en la ya referida cultura estratégica está, a su turno, determinada primordialmente por la percepción que dicha sociedad tiene de las responsabilidades, riesgos y oportunidades que le otorga el sistema internacional.

Todo esto es de especial relevancia para la modernización de la política de defensa de Chile. Desde luego, el aspecto más significativo es el de la inversión de capital; el Sistema de la Ley del Cobre, más allá de sus limitaciones y debilidades, ha permitido un equipamiento de las Fuerzas Armadas ordenado, de largo plazo y sin efectos en los equilibrios fiscales. Paralelamente, ha constituido un puntal de la disuasión, tanto por su contribución material a las capacidades bélicas de las Fuerzas Armadas cuanto como demostración de la voluntad política del país de utilizar la fuerza en caso necesario. En esta óptica, la modernización o reemplazo del sistema está estrechamente vinculada con la modernización de la política de defensa; es indudable que la actualización efectiva de ésta dependerá de seguir disponiendo de una fuente de financiamiento de capital que corresponda a las actuales necesidades tecnológicas de la función de defensa y que comparta los beneficios del sistema vigente.

El Sistema de la Ley del Cobre tiene varias y significativas fortalezas. Desde la perspectiva de la modernización de la política de defensa y su efecto en las relaciones de seguridad de la república, las más relevantes son:

a) Estabilidad y permanencia de la inversión de capital

Esta es la característica más relevante del sistema. Desde su implementación inicial, ha permitido a las Fuerzas Armadas planificar sus adquisiciones en una perspectiva de largo plazo, estable y consustancial a la lógica de la función de defensa. Además, estas adquisiciones se han realizado de un modo acorde con las políticas fiscales vigentes, sin afectar el comportamiento de la economía ni de las finanzas públicas. Esta característica debe proyectarse en el mecanismo que, eventualmente, reemplace al

actual sistema y es fundamental para apoyar la modernización de la política de defensa y su implementación futura.

- b) Flexibilidad ante la evolución del mercado internacional de armamentos y apoyo financieros a las operaciones de paz

El Sistema de la Ley del Cobre permite a las Fuerzas Armadas y al Ejecutivo reaccionar con prontitud frente las ofertas de sistemas de armas usados que se generan en el seno del mercado internacional de armamentos. Estas ofertas derivan tanto de reducciones o modernizaciones de las fuerzas militares de las grandes potencias o por la disponibilidad de sistemas específicos generada por países que habiendo ordenado la construcción de éstos, después no pudieron acceder a los mismos por variadas razones. Esta ventaja ha sido, es y seguirá siendo de vital importancia para Chile en cuanto ese mercado ha constituido un proveedor tradicional de las Fuerzas Armadas.⁶⁵ Lo mismo es válido respecto a la necesidad de efectuar modernizaciones y actualizaciones rápidas a los medios técnicos que serán desplegados en operaciones de paz y que en ocasiones, implican considerables inversiones, todas las cuales se manejan al margen de los acuerdos financieros con las Naciones Unidas, aunque los costos puedan eventualmente, ser reembolsados por dicha organización.

- c) Contribución a la disuasión

El Sistema de la Ley del Cobre ha contribuido a la disuasión, el puntal de la Política de Defensa, de dos maneras: i) generando las capacidades tecnológicas en que ésta descansa, el elemento material del concepto, y ii) contribuyendo a la manifestación de intensiones, el componente subjetivo de la disuasión. Es muy poco probable que con otro sistema de financiamiento y considerando el escenario político doméstico de los años 50', 60' y 70', las Fuerzas Armadas pudiesen haber obtenido los recursos para adquirir capacidades así fuesen mínimas; por otra parte, la ausencia de debate parlamentario sobre financiamiento de capital, una debilidad objetiva del sistema, aquí impidió la potencial

65 Entre los sistemas de armas principales adquiridos para esta modalidad figuran los Hawker Hunter entre 1967 y 1983, el crucero sueco Gotta Lejón (que sirvió en la Amada como Almirante Latorre) en 1971, los destructores clase Sumner (Portales y Zenteno) en 1974, los DLG clase County (Latorre, Cochrane, Prat y Blanco Encalada) el petrolero MHS Tidepool (Almirante Montt) los aviones de reconocimiento estratégico Camberra PR Mk 9, los Mirage Elkan adquiridos en Bélgica en 1993, los tanques Leopard I comprados en Holanda y Alemania el decenio pasado, los F-16 MLU y las fragatas M y L, adquiridas también en Holanda, el HMS Norfolk (actual fragata Almirante Cochrane) y el HMS Sheffield (actual fragata Almirante Williams).

manifestación de fracturas graves en el seno de la clase política respecto de la función de defensa, cuya evidencia habría comprometido, quizás fatalmente, el componente subjetivo de la disuasión. En la medida que tanto el escenario internacional de seguridad cuanto el entorno local de la misma sugieren, sin lugar a dudas, la conveniencia de mantener la disuasión como columna de la política de defensa, el mérito y la relevancia de esta ventaja es evidente.

Naturalmente, el Sistema de la Ley del Cobre tiene otras fortalezas, como que evita la politización de las fuerzas militares y los roces y conflictos entre ellas y, además, otorga a la inversión de capital en defensa independencia de la clase política. Estas ventajas son de gran relevancia en el ejercicio de la función de defensa en general y en esa óptica, deben ser también consideradas en la modernización de la política de defensa. Lo mismo es válido por cierto, respecto del reemplazo o modernización del sistema de financiamiento de capital de la Defensa, iniciativa que está, por lo demás, inseparablemente ligada con la modernización de la política respectiva.

El otro aspecto financiero relevante en la modernización de la política de defensa es la cuestión del gasto operacional y su vinculación con los niveles de alistamiento necesarios. Este es un tema crucial complejo y sensible. En los sistemas comparados existen numerosos ejemplos de países que, manteniendo niveles de inversión de capital en defensa comparativamente altos, no lo complementan con un nivel equivalente de gasto en el ámbito operacional. En consecuencia, su capacidad militar efectiva no guarda relación con sus capacidades teóricas y se deteriora el componente militar de su ecuación de poder. Además, se compromete su efecto disuasivo. Este fenómeno está normalmente asociado con potencias medianas o incluso menores del sistema internacional, pero no es exclusivo suyo.⁶⁶

El tema tiene directa incidencia en la política de defensa de Chile. La complejidad, inestabilidad e incertidumbre internacional y regional,

66 Entre los casos que suelen mencionarse está el de Irán en la época del Imperio, cuando debió absorber en poco tiempo un gran influjo de tecnología militar (aunque en este caso no fue sólo una cuestión de recursos) y el de Nigeria que a comienzos de los 80 adquirió 14 aviones de combate BAC Jaguar en Gran Bretaña; sin embargo, no pudo utilizarlos por razones presupuestarias y en definitiva, intentó devolverlos a Inglaterra a comienzos del decenio pasado, en una operación que incluía su posterior reventa a Chile. Sin embargo, el fenómeno no es privativo de las potencias medianas; durante la época de Carter en Estados Unidos, las grandes reducciones presupuestarias del Departamento de Defensa afectaron gravemente el mantenimiento de todos sus sistemas de armas convencionales lo que, a su turno, comprometió seriamente su capacidad operacional; de hecho, el fracaso de la Operación Eagle Claw, el intento de rescate de los rehenes de la embajada en Teherán, se atribuyó directamente a los bajos niveles de mantenimiento del material aéreo utilizado.

la posibilidad de crisis de rápido desarrollo y curso incierto, las demandas de la comunidad internacional para participar en operaciones de paz y en términos más generales, la necesidad de asegurar efectivamente la disuasión, no sólo en sus parámetros teóricos sino en sus contenidos materiales, objetivos, hacen necesario mantener un nivel significativo de gasto operacional de la defensa. Esto se manifiesta primariamente en la conveniencia de mantener un alto nivel de alistamiento operativo en las Fuerzas Armadas, de modo de poder responder de modo eficaz al acaecimiento de crisis de rápido desarrollo que pueden tener manifestaciones potenciales o actuales de fuerza o, al menos, respaldar adecuadamente a la actividad diplomática correspondiente. Lo mismo es válido respecto de las operaciones de paz; la nueva política, actualmente en proceso de definición en la Comisión Especial del Senado,⁶⁷ si asume la demanda de la comunidad internacional hacia las potencias medianas, debería considerar un adecuado soporte financiero en términos de permitir una rápida respuesta de Chile. Esto se manifestaría también en el gasto operacional.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Con lo relacionado y considerado, es posible inferir algunas conclusiones respecto de la definición de una nueva política de defensa o de la actualización de la vigente; a saber:

En relación con el posicionamiento del país global en el sistema internacional

- Chile es una potencia media emergente en el sistema internacional y, en cuanto a tal, comparte las responsabilidades, ventajas y riesgos de este tipo de países. Esto es de especial relevancia en el campo de la seguridad internacional y en la ejecución de la función de defensa.
- La evolución en la posición internacional del país, ha alterado la condición de seguridad que Chile mantuvo desde el término de la disputa con el Perú a propósito de la cuestión de Tacna y Arica en 1929 y que se caracterizó por su estabilidad, su predictibilidad y su referencia estrictamente regional.
- Durante la mayor parte del siglo XX, Chile fue un actor terciario de la política internacional, con muy poca relevancia global, alejado de los grandes centros de decisión política y de los escenarios estratégicos

67 Ver nota 21.

importantes. Sin embargo mantuvo un nivel de prestigio internacional superior al que los demás factores de poder la hubiesen permitido. Tal prestigio obedeció a la solidez de su sistema político, a la calidad de su diplomacia y a su respeto al derecho internacional y al prestigio específico de sus Fuerzas Armadas.

- La condición de potencia mediana emergente otorga a Chile mayores responsabilidades en la consecución de la seguridad y la estabilidad internacional. Por otra parte, la mantención de un escenario internacional estable y en paz es fundamental al éxito del modelo económico consensuado por la sociedad chilena.
- Chile no puede sustraerse a las demandas crecientes de la comunidad de las naciones para efectuar un aporte más relevante en el campo de la seguridad internacional. Su condición se lo impide; además, tal contribución eleva la estatura estratégica del país, incrementa su perfil internacional y contribuye directamente a disuasión, pilar actual –y elemento permanente– de la política de defensa.

En relación a la evolución de la seguridad internacional y su efecto sobre la función de defensa

- La seguridad internacional está en franca evolución. Los criterios y condiciones propios de la Guerra Fría, caracterizados por un alto nivel de tensión global pero una muy baja probabilidad de conflicto generalizado, han sido reemplazados por una dinámica evolutiva e incierta en la que subsisten las políticas de poder, las confrontaciones de viejo cuño y las manifestaciones convencionales del uso de la fuerza para fines de política internacional.
- Paralelamente, se han desarrollado nuevas formas de violencia para fines políticos, tales como el conflicto asimétrico en su dimensión irregular, o se han repotenciado métodos antiguos de violencia como el terrorismo o el crimen organizado transnacional.
- El escenario de la seguridad internacional es ahora mucho más complejo, evolutivo e incierto y sus efectos son más globales, alcanzado a países que como Chile, se encontraban fuera de los escenarios principales del poder internacional.
- Asociado a lo anterior, existe actualmente una revaloración de las magnitudes regionales de seguridad lo que contrasta con el valor que, desde el siglo XVIII, se asignó a las referencias globales de la seguridad internacional. En consecuencia, los actores regionales han adquirido o

potenciado un nuevo perfilamiento como protagonistas de la seguridad internacional. Chile es uno de los actores afectados por este fenómeno.

- La función de defensa, la ejecución de la misma y, en años recientes, la definición de la política de defensa, han respondido al patrón histórico de la situación internacional y estratégica de Chile: una visión fundamentalmente localista, dominada por el concepto de amenaza, centrada en el escenario vecinal y manifestada en el desarrollo de hipótesis de conflictos regionales de tipo clásicos o por el acaecimiento de crisis internacionales de desarrollo comparativamente lento.
- La función de defensa y luego, la definición de la política de defensa se han generado dentro de un marco regulatorio rígido, convencional y estrecho, tipificado por la visión convencional que la Constitución Política tiene de las Fuerzas Armadas y especialmente de la función de defensa.
- La función de defensa debe evolucionar. En consecuencia, esta deberá comprender los tres cometidos básicos que constituyen su esencia en los sistemas comparados: i) constituir la garantía inmanente de existencia del país como actor independiente y soberano en el sistema internacional, ii) proteger el territorio de la república, su soberanía y su sistema político, y iii) apoyar la inserción internacional del país, sus intereses externos y los principios y valores que su política exterior proyecta al sistema internacional.
- La política de defensa debe asumir la evolución de la posición internacional del país, especialmente sus mayores responsabilidades y su mayor exposición a la inestabilidad y los riesgos inherentes al sistema internacional, reconociendo igualdad de importancia a los objetivos que dicen relación con la inserción del país en la comunidad internacional con aquellos que se refieren sólo a la problemática de seguridad regional de Chile.

En relación al escenario regional

- Chile sigue siendo un actor regional de la mayor relevancia y un componente fundamental de la ecuación de seguridad del Cono Sur.
- La seguridad regional presenta actualmente y en el futuro previsible, una condición doble: una tendencia hacia el establecimiento de esquemas binacionales de seguridad cooperativa y paralelamente, subsisten políticas de poder y tensiones de naturaleza geopolítica.

- El factor histórico sigue siendo de alta relevancia e insoslayable en la configuración de las relaciones de seguridad en el entorno geográfico de Chile, tanto en sus vinculaciones con el Perú y Bolivia como con la República Argentina.
- En los últimos años han surgido en el hemisferio occidental ejes ideológicos que se caracterizan tanto por una actitud de confrontación retórica con Estados Unidos cuanto por la adopción de modelos de desarrollo distintos que aquellos mayoritariamente aceptados por la sociedad chilena. Estos ejes ideológicos tienen, además, características invasivas sobre los sistemas políticos de los demás países.
- Los ejes ideológicos tienen, además, dimensiones militares, manifestadas preferentemente en las relaciones entre Venezuela y Bolivia.
- La región sudamericana presenta altos grados de inestabilidad política interna en algunos de sus actores principales, falta de legitimidad de sus sistemas políticos y, en términos más amplios, un cierto riesgo de surgimiento de Estados fallidos, todo lo cual tiene efectos sobre la seguridad regional.
- Existe en el Cono Sur una disputa de naturaleza territorial y geopolítica no resuelta, la cuestión de las Falklands/Malvinas, que tiene efectos potenciales de gran significación en el teatro sur austral.
- La ecuación de seguridad de América del Sur tiene una tendencia a la incertidumbre la que se atenúa mas no se elimina con la tendencia hacia el establecimiento de sistemas de seguridad de naturaleza cooperativa los que a su turno, por definición, requieren la mantención de una condición de equilibrio estratégico entre sus integrantes.
- El escenario estratégico regional sugiere, sin lugar a dudas, mantener la disuasión como un de los puntales de la política de defensa nacional.

Efectos sobre la política de defensa Nacional

- La política de defensa debe considerar, a un tiempo, tanto el incremento del perfil internacional del país, cuanto el escenario regional en que se desenvuelve la seguridad de la república.
- La proyección internacional del país implica redefinir la naturaleza y alcances de la función de defensa especialmente en términos de su

apoyo inmanente a la existencia del país en el sistema internacional y el soporte a los objetivos y valores de su política exterior.

- El escenario regional sugiere mantener la disuasión como elemento básico de la política de defensa pero compatibilizándola y generando sinergias con su proyección más global.
- El escenario político interno del país es favorable para la generación de una revisión y expansión de los fines y cometidos de la función de defensa y, por su intermedio, de la política de defensa. Esto incluye los componentes financieros de la misma, especialmente su sistema de financiamiento de capital.
- La política de defensa, así concebida, debe ser una combinación armónica y funcional de las posturas tradicionales en que se ha sustentado la seguridad de la República con aquellos componentes que se derivan de la nueva posición que Chile ocupa en el sistema internacional y los que se avizoran asociados a tal condición.
- La primera parte de este artículo fue publicada en la Revista "Política y Estrategia", edición N° 103, correspondiente al período julio-septiembre del 2006.